



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores



Relatório N.º 10/2012-FC/SRATC

**Auditoria
aos adicionais ao contrato de empreitada de construção
dos centros de processamento de resíduos
e centros de valorização orgânica por compostagem
das Ilhas das Flores e Graciosa**

Data de aprovação – 12/09/2012

Processo n.º 11/102.02



Índice

Índice de quadros e gráficos	4
Siglas e abreviaturas	5
Sumário	6

Parte I Introdução

1. Enquadramento da ação	7
2. Natureza, âmbito e objetivos	7
2.1. Natureza	7
2.2. Âmbito	7
2.3. Objetivos	7
3. Fases da auditoria e metodologia de trabalho	8
4. Contraditório	9
5. Condicionantes e limitações da ação	9

Parte II Observações da auditoria

I – Contrato inicial

6. Caracterização da obra	10
7. Intervenientes e elementos essenciais	12

II – Contratos adicionais

8. Elementos essenciais	13
9. Objeto e fundamentos	13
9.1. Primeiro adicional	15
9.1.1. Erros e omissões do projeto	15
9.1.2. Outras deficiências do projeto	16
9.1.3. Reformulação do projeto	20
9.2. Segundo adicional	26
9.2.1. Deficiências do projeto	27
9.2.2. Circunstâncias imprevistas	27
9.3. Síntese	28

III – Execução material da empreitada

10. Quadro geral	30
11. Prorrogações de prazo	30
12. Planos de trabalhos	33
13. Início da execução dos trabalhos objeto dos adicionais	36

IV – Execução financeira dos contratos

14. Autos de medição faturados e pagos	40
15. Regime de controlo de custos	43

Parte III Conclusões e recomendações

16. Principais conclusões	45
17. Recomendações	46
18. Decisão	47



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

*Adicionais ao contrato de empreitada de construção
dos centros de processamento de resíduos e de compostagem
das Ilhas das Flores e Graciosa (11/102.02)*

Conta de emolumentos	48
Ficha técnica.....	49
Anexo I: Espécies de trabalhos.....	50
Anexo II: Autos de medição dos adicionais - Obra da Ilha Graciosa	51
Anexo III: Autos de medição dos adicionais – Obra da Ilha das Flores.....	52
Anexo IV: Faturação da empreitada	53
Anexo V: Respostas ao contraditório institucional e pessoal	54
Índice do processo.....	64



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

*Adicionais ao contrato de empreitada de construção
dos centros de processamento de resíduos e de compostagem
das Ilhas das Flores e Graciosa (11/102.02)*

Índice de quadros e gráficos

Quadro I: Síntese das espécies de trabalhos da empreitada.....	12
Quadro II: Principais intervenientes na empreitada.....	12
Quadro III: Elementos essenciais do contrato de empreitada.....	12
Quadro IV: Elementos essenciais dos contratos adicionais.....	13
Quadro V: 1.º adicional – Trabalhos a mais e a menos decorrentes de erros e omissões do projeto.....	16
Quadro VI: 1.º adicional – Trabalhos a mais e a menos decorrentes de outras deficiências do projeto.....	19
Quadro VII: 1.º adicional – Trabalhos a mais e a menos decorrentes da reformulação do projeto.....	21
Quadro VIII: 2.º adicional – Trabalhos a mais e a menos.....	26
Quadro IX: Repercussões financeiras dos adicionais.....	28
Quadro X: Cronograma da execução da empreitada.....	30
Quadro XI: Prorrogações do prazo contratual.....	30
Quadro XII: Plano de trabalhos da proposta vs plano definitivo de trabalhos.....	34
Quadro XIII: Alterações ao plano definitivo de trabalhos.....	35
Quadro XIV: Início da execução dos trabalhos objeto dos adicionais.....	37
Quadro XV: Execução financeira dos contratos adicionais.....	41
Quadro XVI: Despesa da empreitada (provisória).....	42
Quadro XVII: Acréscimo de custos.....	44
Gráfico I: Fundamentos dos adicionais.....	29
Gráfico II: Prorrogações do prazo contratual.....	31
Gráfico III: Despesa da empreitada, por fonte.....	42



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

*Adicionais ao contrato de empreitada de construção
dos centros de processamento de resíduos e de compostagem
das Ilhas das Flores e Graciosa (11/102.02)*

Siglas e abreviaturas

CCP	—	Código dos Contratos Públicos ¹
Cfr.	—	Conferir
CPA	—	Código do Procedimento Administrativo
CPR	—	Centro de Processamento de Resíduos
CVOC	—	Centro de Valorização Orgânica por Compostagem
Doc.	—	Documento
DR	—	Diário da República
ETAL	—	Estação de Tratamento de Águas Lixiviantes
fls.	—	folhas
IVA	—	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JORAA	—	Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores
LOPTC	—	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ²
RINP	—	Resíduos industriais não perigosos indiferenciados
RINPB	—	Resíduos industriais não perigosos biodegradáveis
RJEOP	—	Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas ³
RSU	—	Resíduos sólidos urbanos
RUB	—	Resíduos urbanos biodegradáveis
SRATC	—	Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas
ss.	—	seguintes

¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, pelos Decretos-Lei n.ºs 223/2008, de 11 de setembro e 278/2009, de 2 de outubro, pela Lei n.º 3/2010, de 27 de abril, e pelos Decretos-Lei n.ºs n.º 131/2010 de 14 de dezembro e 149/2012, de 12 de julho.

² Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13 de agosto, e 3-B/2010, de 28 de abril. Posteriormente, a Lei n.º 98/97 foi alterada pelas Leis n.ºs 61/2011, de 7 de dezembro, e 2/2012, de 6 de janeiro, mas sem aplicação aos factos relatados, por força das normas transitórias previstas nos respetivos artigos 3.º e 2.º

³ Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, alterado pela Lei n.º 163/99, de 14 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 159/2000, de 27 de julho, pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, e pelos Decretos-Lei n.ºs 245/2003, de 7 de outubro, e 43/2005, de 22 de fevereiro. As disposições legais doravante indicadas sem menção específica reportam-se a este diploma.



Sumário

Apresentação

O presente relatório contém os resultados da auditoria realizada aos adicionais ao *contrato de empreitada de construção dos centros de processamento de resíduos e centros de valorização orgânica por compostagem das Ilhas das Flores e Graciosa*, desenvolvida em cumprimento do plano de fiscalização da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas.

A ação insere-se no domínio da fiscalização concomitante exercida pelo Tribunal de Contas e teve por objetivos, entre outros, apreciar a legalidade dos atos autorizadores da celebração dos contratos adicionais e avaliar as suas repercussões no custo e no prazo de execução da empreitada.

A entidade auditada foi a Secretaria Regional do Ambiente e do Mar.

Principais conclusões/observações

- Foram celebrados dois adicionais ao contrato de empreitada em consequência dos quais a despesa ascendeu a € 12 304 131,33, ultrapassando, em 15,86%, o valor de adjudicação, fixado em € 10 620 000,00.
- Os trabalhos a mais objeto dos adicionais decorreram, na sua maioria, de erros e omissões do projeto, reclamados pelo empreiteiro, e da inadequação do projeto às condições locais existentes.
- O primeiro adicional integrou a construção de uma estação de transferência na Ilha Graciosa, adjudicada ao empreiteiro em obra, por ajuste direto, pelo preço de € 593 297,69. Por configurarem uma empreitada diferente, estes trabalhos não poderiam ter sido adjudicados como trabalhos a mais.
- No decurso da execução da empreitada foram concedidas duas prorrogações de prazo que envolveram, no total, um acréscimo de prazo 305 dias, correspondente a 83% do prazo inicial.

Principais recomendações

- Promover a cuidada revisão dos projetos antes de serem postos a concurso, zelando para que cumpram as exigências legais e regulamentares aplicáveis ao tipo de obra em causa.
- Em caso de realização de trabalhos não previstos, designadamente, trabalhos a mais, deve demonstrar-se a verificação de todos os pressupostos legais de que depende a pretendida modificação objetiva do contrato.
- Se for decidida a realização de trabalhos que não se destinem à execução de obra que foi posta a concurso, esses trabalhos devem ser objeto de novo contrato, precedido de adequado procedimento pré-contratual.



PARTE I

INTRODUÇÃO

1. Enquadramento da ação

O Programa de Fiscalização da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas⁴ prevê a realização de auditorias a adicionais a contratos visados.

Tendo em atenção os critérios da oportunidade e da relevância financeira, a ação de controlo recaiu sobre os adicionais ao *contrato de empreitada de construção dos centros de processamento de resíduos e centros de valorização orgânica por compostagem das Ilhas das Flores e Graciosa*, celebrado pela Secretaria Regional do Ambiente e do Mar, e visado em sessão diária de visto, de 05-08-2009 (processo de fiscalização prévia n.º 092/2009).

2. Natureza, âmbito e objetivos

2.1. Natureza

A ação tem a natureza de auditoria de legalidade e regularidade, orientada para os atos que se traduzam em modificações do resultado financeiro do contrato de empreitada, por via da celebração de contratos adicionais.

2.2. Âmbito

A auditoria abrange os adicionais ao contrato de empreitada, envolvendo o exame e a verificação dos elementos documentais relativos à sua execução material e financeira.

Nesta medida, não são apreciados os atos relativos à execução do contrato inicial que não se repercutam na execução dos contratos adicionais.

2.3. Objetivos

A auditoria tem como objetivos:

- a) Apreciar a legalidade dos atos autorizadores da celebração dos contratos adicionais e dos atos decorrentes da sua execução, incluindo o fundamento e a qualificação dos trabalhos objeto dos adicionais;

⁴ Aprovado pela Resolução n.º 1/2011, do Plenário Geral do Tribunal de Contas, de 14-12-2011, publicada no DR, 2.ª série, n.º 244, de 22-12-2011, e no JORAA, II série, n.º 244, de 22-12-2011.



- b) Avaliar as repercussões dos adicionais no custo e no prazo de execução da empreitada;
- c) Verificar o cumprimento da obrigação de remessa dos adicionais ao Tribunal de Contas, no quadro das Instruções n.º 1/2006 – SRATC.

Estes objetivos traduzem-se, no plano operacional, na análise e verificação dos referidos atos, bem como dos documentos de suporte, incluindo as alterações ao projeto, as medições realizadas e demais documentos relativos à execução material e financeira dos contratos adicionais.

3. Fases da auditoria e metodologia de trabalho

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*⁵, com as adaptações que se justificaram em função do tipo e natureza da auditoria.

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 dos respetivos contratos adicionais.

A execução da ação traduziu-se na análise dos documentos que consubstanciam a execução material e financeira dos adicionais, de entre os quais se destacam os seguintes⁶:

- a) Planos de trabalhos aprovados;
- b) Prorrogações de prazo autorizadas;
- c) Livros de registo de obra;
- d) Atas de reunião de obra e de reunião de coordenação;
- e) Relatórios da fiscalização;
- f) Autos de medição;
- g) Documentos de despesa;
- h) Conta-corrente do empreiteiro;
- i) Conta-corrente da empreitada;
- j) Auto de receção provisória da obra.

Não foram realizados trabalhos de campo.

Os papéis de trabalho em formato eletrónico constam de ficheiros gravados em CD, que foi incluído no processo, a fls. 2., com o conteúdo descrito no índice do processo. Ao longo do relatório, a remissão para esses documentos é feita mediante a indicação do caminho do ficheiro e das páginas onde se encontra o documento.

⁵ Resolução n.º 2/99 – 2.ª Secção, de 28-01-1999.

⁶ Os documentos em causa foram solicitados através do ofício n.º 75-UAT I, de 11-01-2012.



4. Contraditório

Para efeitos de contraditório, em conformidade com o disposto no artigo 13.º da LOPTC, o relato da auditoria foi remetido à entidade auditada⁷. Para o mesmo efeito, o relato foi também remetido a José Gabriel do Álamo Meneses, na qualidade de Secretário Regional do Ambiente e do Mar, relativamente à factualidade descrita no ponto 9.1.3., e a Dália Cristina da Silva Leal, Adjunta do Secretário Regional do Ambiente e do Mar, quanto à matéria constante do ponto 13⁸.

A Secretaria Regional do Ambiente e do Mar apresentou alegações sobre os factos descritos nos pontos 9.1.3., 13. e 17.1 do relato⁹.

José Gabriel do Álamo Meneses, respondeu individualmente¹⁰, ao passo que Dália Cristina da Silva Leal, não apresentou alegações sobre os factos que lhe foram imputados.

As alegações apresentadas foram tidas em conta na elaboração do relatório, daí resultando a alteração do quadro de eventuais responsáveis financeiros.

As respostas dadas em contraditório institucional e pessoal constam do Anexo V ao presente relatório, nos termos do disposto na parte final do n.º 4 do artigo 13.º da LOPTC. Os documentos apresentados em anexo às respostas, dada a sua extensão, constam de fls. 483 a 550 e 557 a 602, do processo.

5. Condicionantes e limitações da ação

Não ocorreram condicionantes ao trabalho da auditoria que justifiquem menção.

⁷ Através do ofício n.º 954-ST, de 29-05-2012, a fls. 450 do processo.

⁸ Através dos ofícios n.ºs n.º 955-ST e n.º 956-ST, de 29-05-2012, a fls. 458 e 465.

⁹ Ofício n.º SAI-SRAM/2012/1295, de 03-07-2012, a fls. 477 e ss.

¹⁰ Resposta de 27-06-2012, a fls. 551 e ss.



PARTE II

OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA

I – Contrato inicial

6. Caracterização da obra

A empreitada de *construção dos centros de processamento de resíduos e centros de valorização orgânica por compostagem das Ilhas das Flores e Graciosa* compreendia, na solução posta a concurso, a execução, em cada uma das ilhas, de um centro de processamento de resíduos/ecocentro (CPR), de um centro de valorização orgânica por compostagem (CVOC) e de uma estação de tratamento de águas lixiviantes (ETAL), integrados numa área com as infraestruturas de apoio complementares necessárias.

De acordo com a *memória descritiva e justificativa* dos projetos¹¹:

- O CPR destina-se à receção, acondicionamento e armazenamento de materiais recicláveis, resíduos industriais perigosos e resíduos especiais, nomeadamente pneus usados, tintas e vernizes, solventes, óleos usados, resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos, pilhas, acumuladores, veículos em fim de vida, estando ainda prevista a eventual receção de resíduos industriais não perigosos, metais ferrosos, madeira e volumosos.

O CPR engloba, na Ilha das Flores, uma estação de transferência para resíduos sólidos urbanos recolhidos indiferenciadamente, a transportar posteriormente para o centro de triagem da Ilha Terceira (na Ilha Graciosa previa-se que os resíduos sólidos urbanos indiferenciados fossem enviados para o futuro aterro sanitário da Graciosa, pelo que o CPR não possuía estação de transferência).

- O CVOC destina-se à receção dos resíduos sólidos urbanos e resíduos industriais não perigosos indiferenciados ou resíduos urbanos biodegradáveis e resíduos industriais não perigosos biodegradáveis recolhidos seletivamente, processamento para recolha da fração orgânica com vista à sua valorização em composto, e à receção de material lenhoso (resíduos florestais) e trituração com vista à produção de material estruturante para a compostagem.

Na Ilha das Flores previa-se que o refugo do CVOC fosse transportado para o centro de triagem da Ilha Terceira.

Na Ilha Graciosa, o refugo do CVOC seria transportado para o futuro aterro sanitário.

- Na ETAL são tratados os lixiviados produzidos em toda a central de valorização orgânica.

¹¹ CD\1.1 – Projeto (obra da Ilha das Flores)\Peças escritas\Tomo 1; e CD\1.2 – Projeto (obra da Ilha Graciosa)\Peças escritas\Tomo 1.



As instalações são genericamente constituídas pelas seguintes unidades¹²:

- Edifício da portaria, zona administrativa e apoio à exploração;
- Bâscula;
- Ecocentro para as diversas fileiras de resíduos;
- Rampa e plataforma de descarga;
- Contentores, alvéolos e reservatórios;
- Centro de valorização orgânica por compostagem;
- Plataforma de lavagem de rodados;
- Parque de estacionamento para veículos ligeiros;



- Estação elevatória de águas residuais;
- Estação de tratamento de águas lixiviantes;
- Redes de abastecimento de água, de rega e de incêndio;
- Rede de drenagem de águas residuais e pluviais;
- Rede de energia elétrica e telecomunicações;
- Portão de entrada e cancela;
- Arruamentos, sinalização e vedação periférica;
- Arranjos exteriores e enquadramento paisagístico.

- Reservatórios de água de serviço e de incêndio;
- Edifício do PT;
- Parque de estacionamento de camiões;
- Parque de contentores;
- Edifício da compostagem;
- Sistema de tratamento de odores;

Para além destas unidades, e conforme referido, o projeto para a Ilha das Flores contemplava uma estação de transferência para resíduos sólidos urbanos recolhidos indiferenciadamente, a transportar posteriormente para o centro de triagem da Ilha Terceira, o que não se verificava no projeto para a Ilha Graciosa, uma vez os resíduos seriam transportados para o futuro aterro sanitário da Ilha.

Os trabalhos da empreitada adjudicada reconduzem-se, em síntese, às seguintes espécies¹³:

¹² As imagens foram extraídas dos relatórios da fiscalização.

¹³ Em conformidade com a lista de preços unitários incluída na proposta do adjudicatário, de 21-07-2008. No anexo I identificam-se todas as espécies de trabalhos da empreitada.



Quadro I: Síntese das espécies de trabalhos da empreitada

		<i>Unid.:euro</i>
1	Centro de processamento de resíduos e de compostagem da Ilha Graciosa	5.590.406,14
A	Trabalhos acessórios	48.000,00
B	Construção civil	3.570.077,30
C	Equipamento eletromecânico	1.767.089,44
D	Instalações elétricas	205.239,40
2	Centro de processamento de resíduos e de compostagem da Ilha das Flores	5.029.593,86
A	Trabalhos acessórios	44.500,00
B	Construção civil	2.864.343,78
C	Equipamento eletromecânico	1.905.769,45
D	Instalações elétricas	214.980,63
TOTAL		10.620.000,00

7. Intervenientes e elementos essenciais

Os principais intervenientes na empreitada, bem como os elementos essenciais do contrato de empreitada são os seguintes:

Quadro II: Principais intervenientes na empreitada

Dono da obra	Região Autónoma dos Açores, através da Secretaria Regional do Ambiente e do Mar
Projetista	CESUR – Centro de Sistemas Urbanos e Regionais ¹⁴
Assistência técnica ¹⁵	Ecoserviços – Gestão de Sistemas Ecológicos, L. ^{da}
Empreiteiro	Somague - Engenharia, S.A., Somague-Ediçor, Engenharia, S.A., e AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A., em consórcio
Fiscalização	Consulmar Açores, Projectistas e Consultores, L. ^{da}

Quadro III: Elementos essenciais do contrato de empreitada

Objeto	<i>Construção dos centros de processamento de resíduos e centros de valorização orgânica por compostagem das Ilhas das Flores e Graciosa</i>
Valor	€ 10 620 000,00 (s/IVA)
Regime de retribuição	Preço global
Prazo de execução	365 dias
Celebração do contrato	17-07-2009
Conclusão dos trabalhos	14-09-2010

A celebração do contrato foi precedida de concurso público com divulgação internacional, autorizado pela Resolução do Conselho do Governo Regional n.º 18/2008, de 15-02-2008¹⁶.

O contrato de empreitada foi visado pelo Tribunal de Contas em 05-08-2009.

¹⁴ Departamento do Instituto Superior Técnico, pertencente à Universidade Técnica de Lisboa.

¹⁵ Prestada durante a execução da obra.

¹⁶ O preço base da empreitada foi fixado em € 8 500 000,00 (s/IVA).



II – Contratos adicionais

8. Elementos essenciais

Celebraram-se dois adicionais ao contrato de empreitada de construção dos centros de processamento de resíduos e centros de valorização orgânica por compostagem das Ilhas das Flores e Graciosa, cujos elementos essenciais são os seguintes¹⁷:

Quadro IV: Elementos essenciais dos contratos adicionais

<i>Unid.: euro</i>					
Adicional	Data de celebração	Prorrogação de prazo	Acréscimo de despesa ¹⁸	%	Valor acumulado
1	30-09-2010 Adenda: 02-06-2011	245 dias	1.577.025,70	14,85	12.197.025,70
2	12-07-2011	—	202.820,80	1,91	12.399.846,50
			1.779.846,50	16,76	

Os trabalhos titulados pelo primeiro e segundo contratos adicionais foram aprovados por despachos do Secretário Regional do Ambiente e do Mar, de 30-08-2010 e de 28-06-2011, respetivamente¹⁹.

A adenda ao primeiro contrato adicional foi autorizada por despacho do Secretário Regional do Ambiente e do Mar, de 01-06-2011²⁰.

A celebração do segundo contrato adicional foi precedida da realização de um estudo, elaborado pela Norma Açores – Sociedade de Estudos e Apoio ao Desenvolvimento Regional, S.A., em 27-06-2011, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 45.º do RJEOP²¹.

9. Objeto e fundamentos

A empreitada rege-se pelo RJEOP²², sendo o respetivo modo de retribuição por preço global ou preço único e fixo (artigo 9.º). Nesse sentido, o preço que consta do contrato é o previa-

¹⁷ CD\1.5 – Processo de remessa do primeiro adicional\Elementos documentais enviados (fls. 1 a 6) e CD\1.6 – Processo de remessa do segundo adicional\Segundo contrato adicional (fls. 1 a 7).

¹⁸ O acréscimo de despesa indicado corresponde à diferença entre o valor dos trabalhos a mais e o dos trabalhos a menos.

¹⁹ CD\1.5 – Processo de remessa do primeiro adicional\Elementos documentais enviados (fls. 8 e 9) e CD\1.6 – Processo de remessa do segundo adicional\Elementos documentais enviados (fls. 1 e 2).

²⁰ Por via da adenda foi especificado que o primeiro contrato adicional titula trabalhos a menos no valor de € 1 595 093,58, compensados por outros trabalhos com a mesma natureza e o mesmo fim no valor de € 2 161 621,04, aos quais acrescem trabalhos a mais resultantes de erros e omissões no valor de € 1 010 498,24, traduzindo-se num acréscimo de € 1 577 025,70.

²¹ CD\1.6 – Processo de remessa do segundo adicional\Estudo (fls. 1 a 36).

²² O RJEOP foi revogado pela alínea d) do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que aprovou o Código dos Contratos Públicos (CCP). Contudo, atento o disposto no n.º 1 do artigo 16.º desse diploma legal, o CCP só se aplica à execução de contratos administrativos cujos procedimentos de formação tenham sido iniciados após a data da sua entrada em vigor (30-07-2008).



mente determinado para todos os trabalhos a realizar, fixando-se no momento da celebração do contrato e abrangendo o conjunto das obras, fornecimentos e serviços que constituem o seu objeto (este preço total resulta da soma de todos os preços indicados pelo adjudicatário para todas as rubricas de trabalhos constantes da sua proposta).

Em circunstâncias excecionais podem ocorrer acertos ao preço inicial, quer por força da deteção de erros ou omissões no projeto, quer por via de trabalhos a mais, quer, ainda, pela introdução de alterações ao projeto propostas pelo empreiteiro, que não desvirtuem o seu objeto.

O conceito e o regime dos **erros e omissões do projeto** constam do artigo 14.º do RJEOP.

Os erros ou omissões do projeto referem-se a deficiências relativas «à natureza ou volume dos trabalhos, por se verificarem diferenças entre as condições locais existentes e as previstas ou entre os dados em que o projeto se baseia e a realidade» (alínea *a*) do n.º 1). Por «erros de cálculo, erros materiais e outros erros ou omissões das folhas de medições» entendem-se as divergências entre as diferentes peças do projeto, em particular no que se refere às quantidades constantes nos respetivos mapa-resumo e as que resultam das peças desenhadas do projeto (alínea *b*) do n.º 1).

Os erros e omissões podem ser reclamados pelo empreiteiro no prazo supletivo de 66 dias a contar da data da consignação ou no prazo de 11 dias contados a partir da sua deteção, desde que o empreiteiro demonstre que lhe foi impossível detetá-los mais cedo (n.ºs 1 e 2 do artigo 14.º). O n.º 5 do mesmo preceito admite ainda que, durante a execução da obra, o dono da obra possa mandar corrigir erros ou omissões do projeto, quando esses erros ou omissões se devam a causas cuja previsão ou descoberta fosse impossível mais cedo.

O regime jurídico aplicável aos **trabalhos a mais** consta dos artigos 26.º e seguintes do RJEOP.

Resulta do artigo 26.º que a realização de trabalhos a mais numa empreitada só é legalmente admissível quando se verificarem, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- Os trabalhos destinarem-se à realização da mesma empreitada;
- Os trabalhos resultarem de circunstâncias imprevistas²³;
- Os trabalhos não puderem ser técnica ou economicamente separados do contrato, sem inconveniente grave para o dono da obra ou, ainda que separáveis da execução do contrato, forem estritamente necessários ao seu acabamento.

Daqui decorre que os trabalhos podem ser necessários ao acabamento da obra, a sua autonomização em novo contrato pode ser técnica ou economicamente desaconselhável, mas se não resultarem de circunstâncias imprevistas surgidas no decurso da obra não são suscetíveis de ser adjudicados com fundamento naquela disposição legal.

²³ São consideradas circunstâncias imprevistas, para este efeito, as circunstâncias inesperadas ou inopinadas que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor, não podia nem devia ter previsto. Deste modo, não podem ser qualificadas como circunstâncias imprevistas aquelas que simplesmente não foram previstas, exigindo-se que se demonstre que o não podiam nem deviam ter sido.



A possibilidade do projeto poder vir a sofrer alterações por iniciativa do empreiteiro está consagrada no artigo 30.º do RJEOP, onde se admite que, em qualquer momento dos trabalhos, o empreiteiro possa propor ao dono da obra variantes ou alterações ao projeto. Para o efeito, exige-se que essa parte do projeto ainda não esteja executada e que as variantes ou alterações propostas não impliquem decréscimo de utilidade, duração e solidez da obra.

Quando as variantes ou alterações ao projeto sejam aprovadas pelo dono da obra, o empreiteiro fica com direito a receber metade do valor correspondente à economia resultante da execução da variante ou alteração aprovada (n.ºs 1 e 3 do artigo 30.º).

De seguida, expõem-se as razões que conduziram à celebração dos contratos adicionais, apuradas, entre outros documentos, nos requerimentos apresentados pelo empreiteiro, nos relatórios produzidos pela fiscalização e no estudo a que se reporta o n.º 2 do artigo 45.º do RJEOP. Por comodidade de exposição, a apreciação dos fundamentos apresentados é feita a partir do enquadramento realizado no referido estudo.

9.1. Primeiro adicional

9.1.1. Erros e omissões do projeto

Em 14-10-2009, o empreiteiro apresentou reclamação quanto a erros e omissões do projeto, nos termos do n.º 1 do artigo 14.º do RJEOP, importando o valor total dos erros em -€ 40 040,00 e o valor total das omissões, já valorizadas, em € 2 315 425,09. Na reclamação apresentada foi destacada a existência de omissões ainda por valorizar, o que, de acordo com o empreiteiro, se ficava a dever «à falta de elementos técnicos, de alguns esclarecimentos e de valorizações por falta de cotação dos fornecedores»²⁴.

Posteriormente, em 27-01-2010, o empreiteiro apresentou uma revisão do processo de reclamação de erros e omissões do projeto, contabilizando, em erros, € 130 750,45 (valor resultante da “compensação” de trabalhos a menos no montante de € 371 186,75 com trabalhos a mais no montante de € 501 937,20), e, em omissões, € 879 747,79²⁵.

Os trabalhos a mais e a menos resultantes do processo de erros refletiram-se nas seguintes espécies de trabalhos²⁶:

²⁴ Cfr. carta do empreiteiro com a referência SE-FGD004-009649-2009, de 14-10-2009 (CD\1.13 – Reclamação de erros e omissões\Primeira reclamação de erros e omissões).

²⁵ Cfr. carta do empreiteiro com a referência SE-FGD004-000694-2010, de 27-01-2010 (CD\1.13 – Reclamação de erros e omissões\Segunda reclamação de erros e omissões).

²⁶ Os valores indicados foram apurados com base na relação de trabalhos a mais e a menos que instruiu o processo relativo ao primeiro contrato adicional [CD\1.5 – Processo de remessa do primeiro adicional\Elementos documentais enviados (fls. 48 a 98)].



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Adicionais ao contrato de empreitada de construção
dos centros de processamento de resíduos e de compostagem
das Ilhas das Flores e Graciosa (11/102.02)

Quadro V: 1.º adicional – Trabalhos a mais e a menos decorrentes de erros e omissões do projeto

1.º ADICIONAL - TRABALHOS DECORRENTES DE ERROS E OMISSÕES		ERROS			OMISSÕES c)	TOTAL (a+b+c)
		Trabalhos a mais (a)	Trabalhos a menos (b)	TOTAL (a+b)		
1 Centro de processamento de resíduos e de compostagem da Ilha Graciosa		199.496,08	-196.843,74	2.652,34	426.608,67	429.261,01
B Construção civil		187.504,34	-196.843,74	-9.339,40	424.848,67	415.509,27
1.1 Movimento geral de terras		38.688,61		38.688,61		38.688,61
1.2 Edifício da Portaria, Zona Administrativa e Apoio à Exploração		9.166,08	-15.030,41	-5.864,33	22.727,51	16.863,18
1.3 Bâscula de pesagem		414,00		414,00	339,50	753,50
1.4 Ecocentro		1.941,65		1.941,65	496,72	2.438,37
1.5 Central de valorização orgânica		48.558,05	-1.347,49	47.210,56	79.286,61	126.477,17
1.6 Reservatório de água de serviços e de água de incêndio		5.713,65		5.713,65	2.615,19	8.328,84
1.7 Plataforma para lavagem de rodados		7,56		7,56	789,94	797,50
1.8 Estação elevatória de águas residuais		804,99		804,99	1.268,02	2.073,01
1.9 Plataforma do centro de processamento de resíduos		2.579,36		2.579,36	57.215,50	59.794,86
1.10 Sistema de tratamento de odores		21,53		21,53		21,53
1.11 Plataforma de implantação geral		2.448,10		2.448,10		2.448,10
1.12 Posto de transformação		899,48		899,48	1.094,64	1.994,12
1.13 ETAL		1.466,15		1.466,15	11.045,13	12.511,28
1.14 Redes de águas		11.320,02		11.320,02	3.529,57	14.849,59
1.15 Rede de drenagem de águas residuais e pluviais		42.878,17		42.878,17		42.878,17
1.16 Condução elevatória de águas residuais e circuito de ar		618,16		618,16		618,16
1.17 Arranjos exteriores		19.978,78	-180.465,84	-160.487,06	244.460,34	83.973,28
C Equipamento eletromecânico		11.991,74		11.991,74		11.991,74
1.1 Edifício da Portaria, Zona Administrativa e Apoio à Exploração		3.070,01		3.070,01		3.070,01
1.4 Central de valorização orgânica		6.111,60		6.111,60		6.111,60
1.7 Estação elevatória de águas residuais		34,69		34,69		34,69
1.9 Estação de tratamento de águas lixiviantes		2.775,44		2.775,44		2.775,44
2 Centro de processamento de resíduos e de compostagem da Ilha das Flores		302.441,12	-174.343,01	128.098,11	453.139,12	581.237,23
B Construção civil		286.829,56	-174.343,01	112.486,55	453.139,12	565.625,67
0 Estaleiro					3.500,00	3.500,00
2.1 Movimento geral de terras		97.962,66		97.962,66		97.962,66
2.2 Edifício da Portaria, Zona Administrativa e Apoio à Exploração		8.779,71	-15.030,41	-6.250,70	22.926,04	16.675,34
2.3 Bâscula de pesagem		419,97		419,97	339,50	759,47
2.4 Ecocentro		1.865,47		1.865,47	496,72	2.362,19
2.5 Central de valorização orgânica		38.227,83		38.227,83	76.984,89	115.212,72
2.6 Reservatório de água de serviços e de água de incêndio		6.593,81		6.593,81	2.615,19	9.209,00
2.7 Plataforma para lavagem de rodados		12,73		12,73	789,94	802,67
2.8 Estação elevatória de águas residuais		820,87		820,87	1.268,02	2.088,89
2.9 Plataforma do centro de processamento de resíduos e da estação de transferência		42.418,42		42.418,42	51.856,93	94.275,35
2.10 Sistema de tratamento de odores		100,42		100,42		100,42
2.11 Posto de transformação		847,85		847,85	1.094,64	1.942,49
2.12 ETAL		1.853,72		1.853,72	11.197,59	13.051,31
2.13 Redes de águas		3.984,11		3.984,11	2.861,28	6.845,39
2.14 Rede de drenagem de águas residuais		25.774,05		25.774,05		25.774,05
2.15 Condução elevatória de águas residuais e circuito de ar		4.960,61		4.960,61		4.960,61
2.16 Arranjos exteriores		52.207,33	-159.312,60	-107.105,27	277.208,38	170.103,11
C Equipamento eletromecânico		15.611,56		15.611,56		15.611,56
2.1 Edifício da Portaria, Zona Administrativa e Apoio à Exploração		3.070,01		3.070,01		3.070,01
2.4 Central de valorização orgânica		9.494,10		9.494,10		9.494,10
2.6 Reservatório de água de serviços e de água de incêndio		237,32		237,32		237,32
2.7 Estação elevatória de águas residuais		34,69		34,69		34,69
2.10 Estação de tratamento de águas lixiviantes		2.775,44		2.775,44		2.775,44
TOTAL		501.937,20	-371.186,75	130.750,45	879.747,79	1.010.498,24

A execução destes trabalhos, enquadráveis no artigo 14.º do RJEOP, compete ao empreiteiro em obra, cabendo ao dono da obra assumir os sobrecustos que deles decorrem.

O custo associado a alterações decorrentes de erros e omissões do projeto reclamados pelo empreiteiro com fundamento no artigo 14.º do RJEOP ascendeu a € 1 010 498,24, correspondente a 9,52% do valor de adjudicação.

9.1.2. Outras deficiências do projeto

De acordo com o estudo a que se reporta o n.º 2 do artigo 45.º do RJEOP, no decorrer dos trabalhos da empreitada foram detetadas diversas indefinições no projeto de execução que o projetista foi chamado a resolver no âmbito da assistência técnica que prestou à empreitada.



No aludido documento concluiu-se, ainda, que em muitas dessas situações o projetista verificou a necessidade de proceder à reavaliação e reformulação de soluções previstas inicialmente no projeto, por forma a garantir a conformidade geral atendendo à funcionalidade exigida.

Os trabalhos em causa decorreram, designadamente, das seguintes circunstâncias²⁷:

a) Alterações na cota da plataforma geral (obra da Ilha das Flores)

Em conformidade com os relatórios preliminares das sondagens realizadas, observou-se que a generalidade dos produtos resultantes da escavação eram lixos industriais ou solos sem qualidade para aterro, o que implicou a revisão da solução estabelecida no projeto (na solução inicial previa-se utilizar o material da escavação no aterro).

Verificou-se, ainda, a existência de diversas incompatibilidades de cotas altimétricas nos projetos postos a concurso, tornando-se necessária a retificação das referidas cotas, assim como a definição da cota de fundação das sapatas dos diversos edifícios.

Anulou-se praticamente todo o aterro e foram definidas novas cotas, estando prevista a remoção de todo o lixo industrial, e, em consequência, um volume de escavação total de 41.184m³.

Esta alteração traduziu-se num acréscimo de 31.989m³ de escavação, os quais acrescem às quantidades que já haviam ficado estabelecidas no processo de erros e omissões.

b) Contenção periférica da plataforma geral (obra da Ilha Graciosa)

Com o início da preparação da obra, nomeadamente da plataforma geral de implantação, foram detetadas algumas incompatibilidades entre o projeto de estabilidade do muro de contenção e as condições existentes no local. Tais incompatibilidades relacionavam-se, essencialmente, com o dimensionamento do muro, nomeadamente por se verificar que as fundações (sapatas) eram insuficientes para suportar a altura prevista na zona mais alta.

O projeto previa um muro que, no máximo, podia ter 9 metros de altura mas, face às condições do local, verificou-se que o muro deveria ter, pelo menos, 10 metros. Da solução finalmente adotada resultou uma extensão superior de muro junto à estrada, substituindo uma parte do muro por talude, bem como o aumento do volume de escavação e betão previstos anteriormente.

A substituição do muro por talude resultou no aumento do volume de aterro do projeto em 21.000m³.

c) Aterro de animais mortos (obra da Ilha Graciosa)

Aquando da preparação dos trabalhos, o empreiteiro foi alertado pelo Presidente da Câmara Municipal para a existência, no local de implantação da obra, de valas que serviram de depósito de carcaças de animais mortos, com implicações na execução do

²⁷ Cfr. carta do empreiteiro com a referência SE-FGD004-006635-2010, de 12-08-2010 [CD\I.5 – Processo de remessa do primeiro adicional\Elementos documentais enviados (fls. 17 a 24)].



aterro geral, sobre o qual iriam ser edificados os edifícios da portaria, PT, reservatórios de água, sistema de tratamento de odores, báscula e os arranjos exteriores envolventes.

Esta circunstância obrigou à remoção dos referidos resíduos orgânicos em decomposição, daí resultando um adicional de volume de aterro correspondente a 3.221m³.

d) *Variante dos edifícios dos Centros de Valorização Orgânica por Compostagem* (obras das ilhas das Flores e Graciosa)

Em 16-12-2009, na ausência de esclarecimento às dúvidas suscitadas relativamente ao projeto dos edifícios dos CVOC das ilhas das Flores e Graciosa, o empreiteiro apresentou uma variante ao projeto de execução (fundações e superestrutura), que, segundo este, permitiria ultrapassar as questões que estavam omissas no projeto posto a concurso e, simultaneamente, reduzir o prazo e os custos de execução²⁸.

De acordo com o parecer técnico emitido pela Ecoserviços, L.^{da} em 15-02-2010²⁹, a «solução variante apresentada pelo empreiteiro tem uma “filosofia” de construção diferente da solução base, pois é maioritariamente metálica»³⁰, e iria permitir uma redução nos custos de construção dos referidos edifícios no montante de, aproximadamente, € 166 000,00.

A solução alternativa proposta pelo empreiteiro foi aprovada em 18-02-2010, com a indicação de que deveriam ser revistos alguns aspetos do projeto, designadamente, prevendo-se a inclusão de um compartimento separado da nave de compostagem para instalação dos quadros elétricos.

De acordo com a informação técnica de 21-07-2011³¹, a aprovação da solução alternativa proposta representou uma economia de € 191 430,32 relativamente ao valor inicial. Em 01-10-2010, ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 30.º do RJEOP, o empreiteiro reclamou o pagamento de metade do valor economizado com a aprovação da solução alternativa (€ 95 715,16), o que foi autorizado por despacho do Secretário Regional do Ambiente e do Mar, de 25-07-2011.

Os trabalhos que decorrem da aprovação da solução alternativa apresentada pelo empreiteiro enquadram-se no conceito de variantes ao projeto, consentidas pelo referido artigo 30.º do RJEOP.

As deficiências do projeto reconhecidas pelo dono da obra refletiram-se nas seguintes espécies de trabalhos³²:

²⁸ O projeto variante apresentado pelo empreiteiro foi elaborado pela P.E. – Projetos de Engenharia, L.^{da}.

²⁹ CD\I.9 – Projeto variante (CVOC)\Projeto variante (CVOC).

³⁰ No projeto base estava prevista uma estrutura resistente até à cobertura em betão armado, sendo os únicos elementos metálicos os da estrutura principal e secundária da cobertura e os da estrutura secundária das fachadas, acima da cota dos muretes de bordadura.

³¹ CD\I.9 – Projeto variante (CVOC)\Informação e autorização.

³² Os valores indicados foram apurados com base na relação de trabalhos a mais e a menos que instruiu o processo relativo ao primeiro contrato adicional [CD\I.5 – Processo de remessa do primeiro adicional\Elementos documentais enviados (fls. 34 a 47)].



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Adicionais ao contrato de empreitada de construção dos centros de processamento de resíduos e de compostagem das Ilhas das Flores e Graciosa (11/102.02)

Quadro VI: 1.º adicional – Trabalhos a mais e a menos decorrentes de outras deficiências do projeto

1.º ADICIONAL - TRABALHOS DECORRENTES DE OUTRAS DEFICIÊNCIAS DO PROJETO		Trabalhos a mais a preços contratuais	Trabalhos a mais a preços acordados	Trabalhos a menos
<i>Unid.: euro</i>				
1	Centro de processamento de resíduos e de compostagem da Ilha Graciosa	283.598,53	258.938,02	-212.416,26
B	Construção civil	283.293,67	73.207,04	-151.940,40
1.1	Movimento geral de terras	243.912,97		
1.2	Edifício da Portaria, Zona Administrativa e Apoio à Exploração	1.259,41	14.661,07	-12.599,60
1.4	Ecocentro	27.503,12	27.665,40	-42.653,52
1.5	Central de valorização orgânica		12.299,71	-14.487,31
1.11	Plataforma de implantação geral	10.618,17	18.580,86	-82.199,97
C	Equipamento eletromecânico		185.643,48	-60.475,86
1.1	Edifício da Portaria, Zona Administrativa e Apoio à Exploração		5.987,60	
1.4	Central de valorização orgânica		179.061,60	-60.475,86
1.7	Estação elevatória de águas residuais		364,00	
1.9	Estação de tratamento de águas lixiviantes		210,26	
D	Instalações elétricas	304,86	87,50	
1.1	Trabalhos acessórios		11.500,00	
1.2	Movimento geral de terras		101.522,02	
1.3	Estação de transferência de resíduos		225.971,95	
1.4	Redes de águas de serviço de incêndios		9.455,17	
1.5	Redes de drenagem de águas residuais doméstica e pluvial		34.352,48	
1.6	Serralharias		15.501,78	
1.7	Arranjos exteriores		53.165,83	
1.8	Equipamentos de segurança e sinalização		4.416,75	
1.9	Equipamento eletromecânico		118.893,62	
1.10	Instalações elétricas		18.518,09	
2	Centro de processamento de resíduos e de compostagem da Ilha das Flores	317.189,19	708.597,61	-286.788,32
B	Construção civil	317.013,97	522.929,63	-226.312,46
2.1	Movimento geral de terras	262.741,26		-98.570,07
2.2	Edifício da Portaria, Zona Administrativa e Apoio à Exploração	1.438,79	13.478,47	-12.525,51
2.3	Báscula de pesagem		27.665,40	
2.4	Ecocentro	27.503,12		-42.653,52
2.5	Central de valorização orgânica		173.792,76	-19.935,61
2.8	Estação elevatória de águas residuais		7.849,02	-436,54
2.9	Plataforma do centro de processamento de resíduos e da estação de transferência		18.010,82	-806,07
2.10	Sistema de tratamento de odores		24.704,03	
2.11	Posto de transformação			
2.12	ETAL			-4.305,15
2.13	Redes de águas		27.377,22	-4.186,51
2.14	Rede de drenagem de águas residuais	25.330,80	112.371,09	-30.909,03
2.15	Conduta elevatória de águas residuais e circuito de ar		16.350,29	-2.500,28
2.16	Arranjos exteriores		103.330,53	-9.484,17
C	Equipamento eletromecânico		185.580,48	-60.475,86
2.1	Edifício da Portaria, Zona Administrativa e Apoio à Exploração		5.987,60	
2.4	Central de valorização orgânica		179.061,60	-60.475,86
2.7	Estação elevatória de águas residuais		531,28	
D	Instalações elétricas	175,22	87,50	
	Sub-total	600.787,72	967.535,63	-499.204,58
	TOTAL			1.069.118,77

Na sua grande maioria, os trabalhos titulados pelo primeiro contrato adicional estão relacionados com as características dos terrenos.

Conforme decorre da *memória descritiva e justificativa* dos projetos, o reconhecimento geotécnico dos solos nas ilhas das Flores e Graciosa foi feito «através de inspeção ao local de obra e do conhecimento e experiência adquiridas de obras realizadas nas imediações»³³.

Como a elaboração dos projetos não foi precedida da realização de estudos geológicos ou geotécnicos, as características dos terrenos só foram verificadas em obra. Em cada uma das ilhas, as condições locais encontradas acabaram por se revelar muito diferentes daquelas em que o projeto se baseou.

Atenta a natureza dos trabalhos em causa, **se os estudos geológicos ou geotécnicos tivessem sido efetuados aquando da elaboração dos projetos**, o dono da obra e o projetista teriam tido a possibilidade de constatar que os terrenos não apresentavam as características necessárias para a execução dos projetos postos a concurso, pelo que os trabalhos adicionais realizados poderiam ter sido, desde logo, contemplados nos projetos da empreitada e, consequentemente, submetidos à concorrência.

³³ CD\1.1 – Projeto (obra da Ilha das Flores)\Peças escritas\Tomo 2 e CD\1.2 – Projeto (obra da Ilha Graciosa)\Peças escritas\Tomo 2.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Adicionais ao contrato de empreitada de construção dos centros de processamento de resíduos e de compostagem das Ilhas das Flores e Graciosa (11/102.02)

Refira-se que, embora o RJEOP não obrigasse à realização de estudo geológico ou geotécnico, nos termos do n.º 4 do artigo 63.º o dono da obra devia, contudo, definir as «características geológicas do terreno previstas para efeitos do concurso». O cumprimento desta obrigação permitiria a elaboração de um projeto que contemplasse e previsse as soluções mais adequadas, quer do ponto de vista técnico quer do ponto de vista funcional, não deixando, assim, para a fase de execução da obra a sua definição, em função das condições encontradas.

Neste pressuposto, **as justificações apresentadas para fundamentar a necessidade de executar estes trabalhos adicionais não permitem concluir que os mesmos resultaram de acontecimentos inesperados surgidos no decurso da execução da obra e que um decisor normalmente diligente não estava em condições de prever.** Pelo contrário, estas deficiências podiam e deviam ter sido acauteladas por uma atuação medianamente diligente por parte do projetista e pela revisão dos projetos promovida pelo dono de obra, cuja obrigação de patentear a concurso projetos rigorosos, no exercício dos seus deveres de cuidada gestão pública, não é afastada pelo facto de recorrer a outras entidades.

Consequentemente, estes trabalhos não são enquadráveis na previsão do artigo 26.º do RJEOP. Como foram causados por deficiências e ou omissões do projeto cuja correção se tornou necessária efetuar no decurso da execução da empreitada, subsumem-se no n.º 5 do artigo 14.º do RJEOP.

A execução dos trabalhos em causa compete ao empreiteiro em obra, cabendo ao dono da obra assumir os sobrecustos que daí decorrem.

O custo associado às alterações que decorreram de outros erros e omissões, para além dos que foram reclamados pelo empreiteiro ao abrigo do n.º 1 do artigo 14.º do RJEOP, foi contabilizado em € 1 069 118, 77, correspondente de 10,07% do valor de adjudicação.

9.1.3. Reformulação do projeto

Durante a execução da empreitada, o dono da obra procedeu à reavaliação do projeto global tendo decidido suprimir a realização dos trabalhos correspondentes ao fornecimento e instalação do sistema de osmose inversa nas ilhas das Flores e Graciosa e, simultaneamente, proceder à construção de uma estação de transferência na Ilha Graciosa.

Com efeito, o projeto para a Ilha das Flores contemplou, desde logo, a realização de uma estação de transferência, fundamentada como segue³⁴:

Antevendo situações em que os RSU e RINP recolhidos indiferenciadamente não poderão ser encaminhados para o CVOC e tal como previsto no SIGRA e PEGRA, projetou-se a instalação de uma estação de transferência integrada no Ecocentro, que será constituída pelos seguintes elementos:

- Uma tremonha de alimentação;
- Um compactador estacionário;
- Uma mesa de translação com 3 postos de estacionamento (máximo 2 contentores);
- Três contentores fechados de 30 m³.

³⁴ Cfr. memória descritiva e justificativa da obra (CD\1.1 – Projeto (obra da Ilha das Flores)\Peças escritas\Tomo I).



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Adicionais ao contrato de empreitada de construção dos centros de processamento de resíduos e de compostagem das Ilhas das Flores e Graciosa (11/102.02)

Também, o refugo do CVOC será conduzido para a estação de transferência com vista ao acondicionamento e compactação para transferência.

Posteriormente, os contentores serão encaminhados para o centro de triagem da Ilha Terceira.

Diversamente, o projeto lançado a concurso para a Ilha Graciosa assumiu que não seria necessário executar uma estação de transferência, uma vez que os refugos e os resíduos sólidos urbanos indiferenciados seriam enviados para o futuro aterro sanitário da Graciosa.

Porém, já em fase de execução da empreitada, o dono da obra, em articulação com o projetista, decidiu proceder à construção de uma estação de transferência também na Ilha Graciosa.

As alterações decorrentes da reformulação do projeto traduziram-se na supressão dos trabalhos relativos às estações de tratamento de águas lixiviantes nas ilhas das Flores e Graciosa, no valor total de € 1 095 889,00 (€ 547 944,50, cada), e na realização de trabalhos a mais, no valor de € 593 297,69, correspondentes à execução da estação de transferência na Ilha da Graciosa, conforme proposta apresentada pelo empreiteiro em 11-06-2010³⁵.

As alterações decorrentes da reformulação do projeto, impostas pelo dono da obra, implicaram um decréscimo da despesa da empreitada, de € 502 591,31, como segue³⁶:

Quadro VII: 1.º adicional – Trabalhos a mais e a menos decorrentes da reformulação do projeto

Unid.: euro

1.º ADICIONAL - TRABALHOS DECORRENTES DA REFORMULAÇÃO DO PROJETO		Trabalhos a mais a preços acordados	Trabalhos a menos
1	Centro de processamento de resíduos e de compostagem da Ilha Graciosa	593.297,69	-547.944,50
C	Equipamento eletromecânico		-547.944,50
1.9	Estação de tratamento de águas lixiviantes		-547.944,50
E	Estação de transferência	593.297,69	
1.1	Trabalhos acessórios	11.500,00	
1.2	Movimento geral de terras	101.522,02	
1.3	Estação de transferência de resíduos	225.971,95	
1.4	Redes de águas de serviço de incêndios	9.455,17	
1.5	Redes de drenagem de águas residuais doméstica e pluvial	34.352,48	
1.6	Serralharias	15.501,78	
1.7	Arranjos exteriores	53.165,83	
1.8	Equipamentos de segurança e sinalização	4.416,75	
1.9	Equipamento eletromecânico	118.893,62	
1.10	Instalações elétricas	18.518,09	
2	Centro de processamento de resíduos e de compostagem da Ilha das Flores		-547.944,50
C	Equipamento eletromecânico		-547.944,50
2.10	Estação de tratamento de águas lixiviantes		-547.944,50
	Sub-total	593.297,69	-1.095.889,00
	TOTAL		-502.591,31

³⁵ CD\1.10 – Estação de transferência da Ilha Graciosa.

³⁶ Os valores indicados foram apurados com base na relação de trabalhos a mais e a menos que instruiu o processo relativo ao primeiro contrato adicional [CD\1.5 – Processo de remessa do primeiro adicional \Elementos documentais enviados (fls. 34 a 47)].



As modificações resultantes desta alteração da vontade do dono da obra não podem fundamentar a realização de trabalhos adicionais no âmbito da presente empreitada.

O regime dos trabalhos a mais exige que as prestações adicionais sejam *estritamente necessárias* à integral execução da obra contratada. Conforme se referiu, acima, no ponto 9., a realização de trabalhos a mais, de acordo com o regime do artigo 26.º do RJEOP, pressupõe, cumulativamente, que estes se destinem à realização da mesma empreitada, resultem de circunstâncias imprevistas e não possam ser técnica ou economicamente separados do contrato, sem inconveniente grave para o dono da obra ou, ainda que separáveis da execução do contrato, sejam estritamente necessários ao seu acabamento.

Nenhum dos pressupostos de recurso ao regime de trabalhos a mais se verifica. Os trabalhos em causa descaracterizaram o objeto contratual inicialmente definido, pondo em causa o fundamento do concurso e da adjudicação, uma vez que incidem sobre aspetos que, pelo seu valor e natureza, deveriam ter sido submetidos à concorrência.

Deste modo, a execução dos trabalhos relativos à construção da estação de transferência na Ilha Graciosa, por constituir obra nova separável da empreitada posta a concurso, envolvendo despesa no montante de € 593 297,69, teria de ser objeto de novo contrato de empreitada, precedido do adequado procedimento pré-contratual³⁷, sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas³⁸.

Em **contraditório**, a Secretaria Regional do Ambiente e do Mar fundamentou a opção de construção de uma estação de transferência na Ilha Graciosa, por ajuste direto, como segue³⁹:

5. Os projetos de execução dessas estruturas têm como objetivo dar seguimento à disciplina imposta pelas diretivas comunitárias em matéria de resíduos, a qual foi plasmada no PEGRA – Plano Estratégico de Gestão de Resíduos dos Açores, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 10/2008/A, que, no n.º 2 do artigo 8.º, contém exarado o princípio de que “A gestão integrada de resíduos envolve a seleção e aplicação das tecnologias e das práticas apropriadas para encontrar a melhor solução para cumprir os objetivos ambientais e minimizar os custos de operação, sendo que a eliminação de resíduos, nomeadamente o seu confinamento em aterro, constitui a última opção de gestão, justificando-se apenas quando seja financeiramente inviável a prevenção, a reutilização, a reciclagem ou outras formas de valorização integrada a nível da Região.”
6. Tanto à data da adjudicação como à data de consignação da obra foi assegurado pelo projetista que os projetos de execução de ambos os Centros de Processamento de Resíduos eram viáveis.
7. Todavia, já em obra, concluiu-se pela inviabilidade do funcionamento do Centro de Processamento de Resíduos na forma como fora projetado, uma vez que o projeto não permitia cumprir o PEGRA, nem as metas comunitárias e nacionais de redução de envio de materiais para aterro.
8. A solução preconizada pelo projetista de execução de aterro complementar que recebesse os materiais rejeitados revelou-se, ainda, desadequada à ilha Graciosa, tanto pela sua extensão, cerca de 19.200 m², como pela sua localização, num terreno inclinado próximo de

³⁷ No caso, atendendo à data dos factos e tendo em atenção o disposto no artigo 19.º do CCP, deveria ter sido realizado concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação.

³⁸ Nos termos dos artigos 46.º, n.º 1, alínea b), e 48.º da LOPTC, na redação em vigor à data dos factos.

³⁹ Ofício n.º SAI-SRAM/2012/1295, de 03-07-2012, a fls. 477 e ss, e transcrito no AnexoV.



uma falésia, bem assim, pelos custos de exploração de um aterro dependente de um fornecimento constante de materiais de cobertura trazidos de outra localização...

9. Apesar de não ser esperada nem expectável na obra face à informação disponibilizada ao dono da obra, a inclusão de uma estação de transferência revelou-se a única solução adequada técnica, ambiental e economicamente adequada para suprir a deficiência detectada, uma vez que custaria apenas 593.297,69 euros ..., questão fundamental para o equilíbrio económico de um equipamento cujo funcionamento será suportado pelos contribuintes durante toda a sua vida útil.
10. Portanto, foi decidido replicar o projeto da estação de transferência das Flores, procurando-se uma solução que viabilizasse as instalações então em construção.
11. O projeto estava naturalmente limitado ao espaço existente em torno da localização do Centro de Processamento de Resíduos e às considerações de natureza funcional relacionadas com o encaminhamento dos resíduos no interior das instalações, pelo que a configuração teria de ser viável face à implantação das diversas estruturas em construção.
12. Na estação de transferência da Graciosa, o empreiteiro manteve os preços contratuais da das Flores, pelo que os custos foram determinados com segurança ...
13. Muito embora o douto tribunal não considere relevante a imprevisibilidade dos trabalhos necessários à execução da estação de transferência da Graciosa, nos termos do n.º 1 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, os mesmos não se concebem separadamente da obra em causa, sob pena de inviabilidade de funcionamento do todo, isto é, do Centro de Processamento de Resíduos da Graciosa, devido aos erros de conceção inerentes ao projeto de execução.
14. Ao invés em última instância, sempre poderia ser celebrado um ajuste direto ao abrigo do artigo 136.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, ou ainda um ajuste direto com fundamento em critério material, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 25.º do Código dos Contratos Públicos, considerando tratar-se de obra nova (estação de transferência da Graciosa), a qual consiste na repetição de obra similar (estação de transferência das Flores), contratada entre o mesmo dono da obra e empreiteiro, sendo certo que essa obra está em conformidade com um projeto base comum (o projeto do centro de resíduos das Flores e do centro de resíduos da Graciosa é idêntico, à exceção da estação de transferência), para além de que o procedimento subjacente à celebração do contrato de empreitada em apreço ter sido um concurso público internacional e ainda não terem decorrido mais de três anos entre a data de celebração do contrato de empreitada inicial e a data da celebração do adicional.

No **exercício do contraditório**, José Gabriel do Álamo Meneses, na qualidade de Secretário Regional do Ambiente e do Mar, justificou a decisão tomada, alegando, em suma, o seguinte⁴⁰:

- a. O alegante confiou plenamente na bondade das fases anteriores do processo, nomeadamente na boa conceção do projeto de construção dos Centros, dada a elevada capacidade técnica do projetista e a sua reputação científica e técnica;
- b. O alegante, já como decisor político, só se apercebeu do erro de conceção do Centro da ilha Graciosa, numa fase adiantada da obra, pois nunca lhe ocorreria que um departamento do Instituto Superior Técnico de Lisboa cometesse semelhante lapso;

⁴⁰ Resposta de 27-06-2012, a fls. 551 e ss, transcrita no Anexo V.



- c. Anular o processo de concurso para a Empreitada de Construção do Centros de Processamento de Resíduos das ilhas Flores e Graciosa, teria como resultado pesadas indemnizações e um prejuízo gravíssimo no cumprimento das diretivas europeias em matéria de processamento de resíduos, em que já decorria um procedimento pré-contencioso iniciado pela Comissão Europeia, e um atraso redutor e prejudicial na implementação do processo de eliminação de lixeiras e aterros, logo, um incomensurável prejuízo para o interesse público;
- d. Por outro lado, não é admissível qualificar a «estação de transferência na ilha Graciosa» como uma obra separada da construção do Centro de Processamento de Resíduos daquela ilha, por ser parte integrante e indefectível de qualquer Centro de Processamento de Resíduos que cumpra com a legislação em vigor e com as normas ambientais vigentes e que aquela estrutura dele não pode estar física ou funcionalmente dissociada;
- e. Pelo que, a decisão de construção daquela «estação de transferência» não foi mera “opção” do dono da obra, mas sim de uma necessidade absoluta “*sine qua non*”, dado que o Centro, sem a estação de transferência, não cumpriria a sua finalidade e o seu funcionamento seria ineficaz;
- f. Aliás, a não construção da estação de transferência constituiria um ónus sobre o alegante de “*damnum emergens*” que este nunca quereria assumir, como decisor político, dado que inutilizaria uma obra “*ab initio*” e desacreditaria todo o processo de gestão de resíduos devido à não existência da referida estação de transferência, traduzindo-se, concomitantemente, num grave prejuízo para o património regional e fazendo perigar a boa gestão da “*res publica*”, preocupação que sempre pautou a conduta do alegante;
- g. Neste contexto, o alegante procedeu corretamente quando se apercebeu do lapso existente no projeto ao solicitar a correção do mesmo, com a colaboração do projetista, e a contratualizar imediatamente com o empreiteiro a sua construção, com base nos preços da estação do Centro de Processamento de Resíduos das Flores, situação enquadrável, em última instância, na alínea a) do n.º 1 do artigo 25.º do Código dos Contratos Públicos, a fim de evitar a paralisação de uma estrutura fundamental para a prossecução da política ambiental e para a salvaguarda do interesse público, incluindo a boa gestão financeira do contrato;

Compreendem-se as razões que conduziram à reformulação do projeto posto a concurso, no sentido de dele fazer constar a execução de uma estação de transferência, na ilha Graciosa.

Porém, o que aqui está em causa é, apenas, a adoção do regime legal de trabalhos a mais para a realização desta obra. Nesta perspetiva, os factos alegados não desvirtuam a conclusão a que se chegou: **os trabalhos autorizados em 30-08-2010 configuram uma obra nova.**

Conforme se tem referido, a realização de trabalhos a mais, de acordo com o regime do artigo 26.º do RJEOP, na altura em vigor, pressupõe, desde logo, que estes se destinem à realização da mesma empreitada, para além da necessária verificação de outros requisitos cumulativos.

A circunstância dos trabalhos não se destinarem à realização da mesma empreitada, mas sim de uma obra nova – uma estação de transferência – impedia que os mesmos pudessem ser executados seguindo o regime de trabalhos a mais, sendo irrelevante, neste caso, que na sua base estivesse a ocorrência de circunstâncias com que o dono da obra não pudesse razoavelmente contar.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

*Adicionais ao contrato de empreitada de construção
dos centros de processamento de resíduos e de compostagem
das Ilhas das Flores e Graciosa (11/102.02)*

Ao contrário do alegado em contraditório, também não seria possível o recurso ao ajuste direto com fundamento no artigo 136.º do RJEOP, por força do disposto no artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, ou com fundamento na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 25.º do CCP, neste caso, por não ter sido considerada esta possibilidade no anúncio e no programa do concurso.

Reitera-se, assim, que a adjudicação deveria ter sido precedida de novo procedimento pré-contratual que assegurasse a concorrência, uma vez que estava em causa uma obra diferente da que foi posta a concurso.

A autorização para a realização de trabalhos a mais sem que se mostrem preenchidos os respetivos pressupostos legais, é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa entre 15 e 150 UC⁴¹, nos termos da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, na medida em que envolveu a execução de obra pública, por ajuste direto, com inobservância do disposto no artigo 19.º do CCP, que exigia a realização de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação.

A responsabilidade direta recai sobre o agente da ação (n.º 1 do artigo 61.º e n.º 3 do artigo 67.º da LOPTC).

É responsável o Secretário Regional do Ambiente e do Mar, José Gabriel do Álamo Meneses, que, por despacho de 30-08-2010, autorizou a realização dos trabalhos⁴².

No entanto, para a punição, é necessário que o agente do facto atue com culpa, seja na forma dolosa, seja na forma negligente, sendo que, neste caso, o limite máximo é reduzido a metade, nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 65.º acima referido.

No caso em apreço, atendendo a que:

- a)* Mostra-se suficientemente evidenciado não haver dolo por parte do responsável;
- b)* Não há recomendações anteriores e é a primeira vez que se efetua um juízo de censura sobre esta matéria;
- c)* Na ótica do controlo financeiro interessa, sobretudo, o cumprimento futuro das normas relativas à contratação pública;
- d)* Para tanto, bastará recomendar a tomada de medidas necessárias e adequadas, as quais terão o acompanhamento que o Tribunal dispensa à verificação do acatamento das suas recomendações.

Com estes fundamentos, o Tribunal, ao abrigo do disposto no artigo 65.º, n.º 8, da LOPTC, desde já **declara relevada a responsabilidade por esta infração.**

Anota-se, para finalizar, que a posição defendida pela Secretaria Regional do Ambiente e do Mar, e pelo respetivo Secretário Regional, José Gabriel do Álamo Meneses, nesta matéria, levantaria a questão da inobservância do limite decorrente do regime de controlo de custos

⁴¹ À data dos factos, entre € 1 500,00 e € 15 300,00.

⁴² O despacho do Secretário Regional do Ambiente e do Mar, de 30-08-2010, foi exarado em documento, sem data, assinado por Mário Veiros, engenheiro técnico civil, sem identificação do Serviço nem da qualidade funcional do autor [CD\1.5 – Processo de remessa do primeiro adicional\Elementos documentais enviados (fls. 8 e 9)].



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Adicionais ao contrato de empreitada de construção dos centros de processamento de resíduos e de compostagem das Ilhas das Flores e Graciosa (11/102.02)

fixado nos n.ºs 1 e 4 do artigo 45.º do RJEOP. Com efeito, o acréscimo de custos decorrente do adicional onde foi integrada a construção da estação de transferência atingiria, com esta obra, **28,06%** do valor do contrato inicial (sobre o assunto, *cf.* ponto 15., *infra*). Ora, o regime de controlo de custos (artigo 45.º, n.ºs 1 e 4, do RJEOP) **impõe a realização de novo procedimento pré-contratual quando o valor acumulado do acréscimo de custos exceda 25% do valor do contrato inicial.**

9.2. Segundo adicional

De acordo com o estudo a que se refere o n.º 2 do artigo 45.º do RJEOP, os trabalhos titulados pelo segundo contrato adicional decorrem, essencialmente, de «várias indefinições e incongruências detectadas no projecto de execução», sobre as quais foi o projetista chamado a pronunciar-se no âmbito da assistência técnica que presta à obra, e, ainda, de uma «questão relacionada com as condições locais apenas conhecidas na fase de execução da obra»⁴³. **Estas circunstâncias, consideradas no seu conjunto, são responsáveis pela realização de trabalhos a mais, no montante de € 337 830,52, e pela supressão de trabalhos, no montante de € 135 009,72, implicando um acréscimo de custos de € 202 820,80, correspondente a 1,91% do valor de adjudicação.**

Os trabalhos a mais e menos refletiram-se nas seguintes espécies de trabalhos⁴⁴:

Quadro VIII: 2.º adicional – Trabalhos a mais e a menos

		Unid.: euro	
2.º ADICIONAL - TRABALHOS A MAIS E A MENOS		Trabalhos a mais	Trabalhos a menos
1	Centro de processamento de resíduos e de compostagem da Ilha Graciosa	161.452,31	-78.292,99
B	Construção civil	60.670,36	-25.600,48
1.2	Edifício da Portaria, Zona Administrativa e Apoio à Exploração	3.635,43	-14.576,91
1.4	Ecocentro		-2.131,20
1.5	Central de valorização orgânica	45.248,36	
1.6	Reservatório de água de serviços e de água de incêndio		-5.508,27
1.8	Estação elevatória de águas residuais		-384,00
1.12	Posto de transformação	774,01	-1.872,32
1.13	ETAL		-1.127,78
1.15	Rede de drenagem de águas residuais e pluviais	9.430,16	
1.17	Arranjos exteriores	1.582,40	
D	Instalações elétricas	84.795,47	-38.457,43
E	Estação de transferência	15.988,48	-14.235,08
1.2	Movimento geral de terras	2.346,70	
1.5	Redes de drenagem de águas residuais doméstica e pluvial	3.201,09	-2.212,14
1.6	Serralharias		-6.348,74
1.7	Arranjos exteriores	10.181,74	-5.282,20
1.8	Equipamentos de segurança e sinalização	256,95	-392,00
2	Centro de processamento de resíduos e de compostagem da Ilha das Flores	176.378,21	-56.716,73
B	Construção civil	93.612,67	-25.537,48
2.2	Edifício da Portaria, Zona Administrativa e Apoio à Exploração	3.635,43	-14.576,91
2.5	Central de valorização orgânica	45.248,36	-2.131,20
2.6	Reservatório de água de serviços e de água de incêndio		-5.508,27
2.8	Estação elevatória de águas residuais		-321,00
2.11	Posto de transformação	167,18	-1.872,32
2.12	ETAL		-1.127,78
2.13	Redes de águas	6.462,72	
2.14	Rede de drenagem de águas residuais	28.517,01	
2.15	Conduta elevatória de águas residuais e circuito de ar	3.859,68	
2.16	Arranjos exteriores	5.722,29	
D	Instalações elétricas	82.765,54	-31.179,25
	Sub-total	337.830,52	-135.009,72
	TOTAL		202.820,80

⁴³ CD\1.6 – Processo de remessa do segundo adicional\Estudo (fls. 1 a 36).

⁴⁴ Os valores indicados foram apurados com base na relação de trabalhos a mais e a menos que instruiu o processo relativo ao primeiro contrato adicional [CD\1.6 – Processo de remessa do segundo adicional\Elementos documentais enviados (fls. 24 a 38)].



9.2.1. Deficiências do projeto

As **indefinições e deficiências detetadas pelo empreiteiro** no projeto de execução posto a concurso e reconhecidas pelo dono da obra, encontram-se refletidas no conjunto de alterações apresentadas pelo empreiteiro em 16-05-2011, das quais se destacam, entre muitas outras, as seguintes⁴⁵:

- Alteração da capacidade de elevação do grupo da bombagem central de incêndios;
- Novo projeto de eletricidade;
- Arranjos exteriores na ligação da estação de transferência (Ilha da Graciosa);
- Alteração da vedação (Ilha das Flores);
- Alteração da liga da caleira na zona de veículos fim de vida;
- Alteração da quantidade de lancil nos arranjos exteriores (Ilha da Graciosa);

De acordo com o estudo a que se reporta o n.º 2 do artigo 45.º do RJEOP, de modo a colmatar as insuficiências do projeto verificou-se a **necessidade de introduzir várias alterações às soluções inicialmente concebidas**, as quais implicaram a supressão de trabalhos previstos no montante de € 135 009,72 e a realização de outros trabalhos, no montante de € 303 436,12, que o projetista considerou essenciais para garantir o bom acabamento da obra e as exigências funcionais dos sistemas projetados.

Sobre os fundamentos e a natureza destes trabalhos, valem as observações feitas a propósito do primeiro adicional (ponto 9.1.2., *supra*), onde se concluiu, designadamente, que os mesmos não resultaram de acontecimentos inesperados, inopinados, surgidos no decurso da execução da obra, pelo que um decisor normalmente diligente estava em condições de os prever, não sendo, por isso, suscetíveis de enquadramento no artigo 26.º do RJEOP.

9.2.2. Circunstâncias imprevistas

No decurso da execução da empreitada veio a verificar-se que o material escavado na abertura das valas das infraestruturas (rocha) não correspondia ao previsto nos projetos. Foi, então, necessário recorrer a material de empréstimo adquirido pelo empreiteiro, uma vez que o aterro com recurso aos materiais provenientes da escavação, como considerado em projeto, não era tecnicamente adequado.

Como já foi referido (ponto 9.1.2., *supra*), **não foram feitos estudos geológicos ou geotécnicos** dos terrenos.

Na elaboração dos projetos para ambas as ilhas, o projetista teve em consideração as características dos terrenos vizinhos onde já tinham sido construídos outros edifícios, pelo que as características técnicas dos terrenos só puderam ser verificadas durante a execução dos trabalhos de escavação.

Nestes termos, a justificação apresentada para fundamentar a necessidade de executar estes trabalhos adicionais não preenche os condicionalismos exigidos para a sua qualificação como circunstância imprevista, uma vez que não consubstanciam algo inesperado que surgiu

⁴⁵ Situações descritas com os n.ºs 1, 2, 3, 12, 13, 22, 25 e 26 na carta do empreiteiro com a referência SE-FGD004-005315-2011, de 16-05-2011 [CD\1.6 – Processo de remessa do segundo adicional\Elementos documentais enviados (fls. 19 a 23)].



durante a execução da obra e que um agente normalmente diligente não estava em condições de prever antes do lançamento do concurso, pelo que não são enquadráveis no artigo 26.º do RJEOP.

No entanto, tendo presente os circunstancialismos que conduziram à realização dos trabalhos, estes encontram-se abrangidos pela previsão do artigo 14.º do RJEOP, uma vez que resultaram de diferenças verificadas entre os dados em que o projeto se baseou e a realidade efetivamente encontrada.

As alterações decorrentes das condições locais apenas conhecidas na fase de execução da obra traduziram-se num encargo financeiro adicional de € 34 394,40.

A execução dos trabalhos em causa compete ao empreiteiro em obra, cabendo ao dono da obra assumir os sobrecustos que daí decorrem.

9.3. Síntese

Os trabalhos titulados pelos contratos adicionais não eram suscetíveis de ser adjudicados com fundamento no artigo 26.º do RJEOP – que foi a base legal invocada para o efeito –, por, nomeadamente, não resultarem de circunstâncias imprevistas na execução da obra.

Na sua grande maioria, as alterações introduzidas ao projeto decorreram do facto das soluções projetadas não se adequarem às condições locais existentes, o que poderia ter sido evitado mediante a realização de estudos geológicos ou geotécnicos.

Além disso, o primeiro adicional titula a execução dos trabalhos de construção da estação de transferência na Ilha Graciosa, obra esta que, desde logo por não ser necessária à realização da empreitada posta a concurso e na medida em que envolve despesa no montante de € 593 297,69, teria de ser objeto de novo contrato de empreitada, precedido de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

Os contratos adicionais tiveram as seguintes repercussões financeiras no contrato inicial⁴⁶:

Quadro IX: Repercussões financeiras dos adicionais

Unid.: euro

N.º	FUNDAMENTOS	VALOR		
		Trabalhos a mais	Trabalhos a menos	Acréscimo de despesa
1	Erros e omissões do projeto	1.381.684,99	371.186,75	1.010.498,24
	Outras deficiências do projeto	1.568.323,35	499.204,58	1.069.118,77
	Reformulação do projeto por decisão do dono da obra	593.297,69	1.095.889,00	-502.591,31
	Sub-total	3.543.306,03	1.966.280,33	1.577.025,70
2	Deficiências do projeto	303.436,12	135.009,72	168.426,40
	Circunstâncias imprevistas à execução da obra	34.394,40		34.394,40
	Sub-total	337.830,52	135.009,72	202.820,80
	TOTAL	3.881.136,55	2.101.290,05	1.779.846,50

⁴⁶ Pontos 9.1.1., 9.1.2., 9.1.3., 9.2.1. e 9.2.2., *supra*.



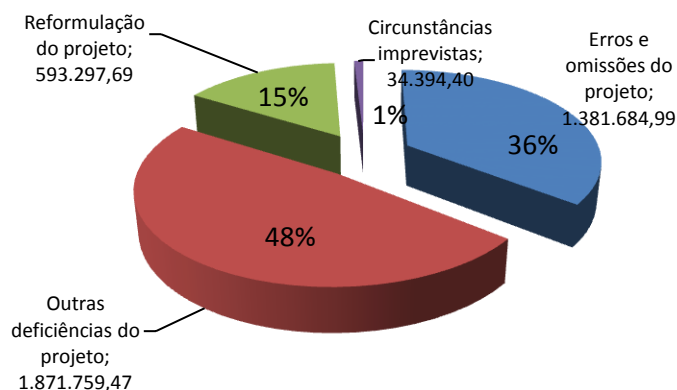
De acordo com o estudo a que se reporta o n.º 2 do artigo 45.º do RJEOP, na execução da empreitada verificou-se, de forma excessiva, a necessidade de corrigir erros, omissões e deficiências do projeto patentado a concurso, cabendo especiais responsabilidades à equipa projetista. Ali se refere que:

Na opinião de alguns dos intervenientes na empreitada, com a qual concordamos até certo ponto, os erros, omissões e deficiências no projecto, sucedem normalmente em projectos de grande envergadura, altamente especializados e complexos, como trata a situação em apreço.

Muito embora no caso vertente, seja indiscutível que resulta, em grande parte, de falhas na concepção e de uma deficiente coordenação das várias especialidades que compõem o projecto de execução. Esta opinião é também partilhada pela Fiscalização e pelo Dono da Obra.

Com efeito, os trabalhos que decorrem de deficiências do projeto, para além das reclamadas pelo empreiteiro ao abrigo do artigo 14.º do RJEOP, são os mais expressivos no contexto global dos trabalhos realizados (correspondendo a 48% do total dos trabalhos a mais), seguindo-se os erros e omissões reclamados, enquanto tal, pelo empreiteiro (36% do total), como segue:

Gráfico I: Fundamentos dos adicionais



A análise dos adicionais, na ótica do regime legal do controlo de custos das obras públicas, será feita no ponto 15., *infra*.



III – Execução material da empreitada

10. Quadro geral

Apresenta-se, a seguir, o cronograma da execução da empreitada, onde estão identificadas as fases mais relevantes:

Quadro X: Cronograma da execução da empreitada

2009			2010												2011																	
7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12			
17-07-2009			Celebração do contrato inicial																													
14-09-2009			Consignação da empreitada																													
02-10-2009			Aprovação do plano definitivo de trabalhos																													
			12-08-2010 Aprovação da primeira alteração ao plano de trabalhos																													
			30-08-2010 Prorrogação do prazo da empreitada por 245 dias																													
			30-09-2010 Celebração do primeiro adicional ao contrato																													
			10-05-2011 Aprovação da segunda alteração ao plano de trabalhos																													
			16-05-2011 Prorrogação do prazo da empreitada por 60 dias																													
			12-07-2011 Celebração do segundo adicional ao contrato																													
			08-08-2011 Receção provisória da obra da ilha da Graciosa																													
			09-08-2011 Receção provisória da obra da ilha das Flores																													
			09-11-2011 Última vistoria à obra da ilha da Graciosa																													
			10-11-2011 Última vistoria à obra da ilha das Flores																													

11. Prorrogações de prazo

A obra não ficou concluída em 13-09-2010, conforme resultava do prazo de 365 dias contratado⁴⁷, tendo sido aprovadas pelo Secretário Regional do Ambiente e do Mar as prorrogações de prazo que, de seguida, se analisam.

Quadro XI: Prorrogações do prazo contratual

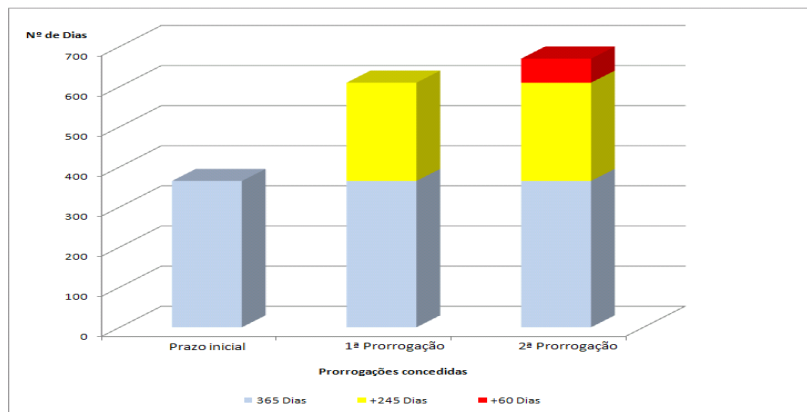
N.º	Data		Fundamento	Prorrogação (dias)	Data de conclusão
	Pedido	Aprovação			
1	12-08-2010	30-08-2010	Primeiro contrato adicional	245	16-05-2011
2	10-05-2011	16-05-2011	Indefinições e alterações do projeto de execução	60	16-07-2011
TOTAL				305	

As prorrogações de prazo concedidas totalizaram 305 dias (cerca de 10 meses), fixando-se o prazo de execução da empreitada em 670 dias, como se expõe no gráfico seguinte:

⁴⁷ Cfr. auto de consignação (CD\I.4 – Auto de consignação das obras).



Gráfico II: Prorrogações do prazo contratual



A primeira prorrogação de prazo solicitada pelo empreiteiro (de 245 dias) fundamentou-se⁴⁸:

- No acréscimo das quantidades de trabalho objeto do primeiro contrato adicional;
- Na existência de condicionantes ao normal desenvolvimento dos trabalhos decorrentes de indefinições detetadas no projeto, que reclamaram a intervenção do projetista.

Na apreciação do pedido, a fiscalização considerou que «[a]ssociado aos novos trabalhos a contemplar no âmbito da ... empreitada está, efetivamente, um acréscimo do seu prazo de execução, na medida em que o Empreiteiro carece de tempo para serem concretizados»⁴⁹.

Por outro lado, no tocante à alegada existência de condicionantes ao normal desenvolvimento dos trabalhos, a fiscalização referiu que, «efectivamente, houve diversos casos em que o respectivo esclarecimento por parte do Projectista implicou prazos alargados, condição que, por si só, condicionou o normal desenvolvimento das frentes de obra directa e indirectamente envolvidas». Mais adiantou que:

~~Neste domínio, importa particularizar o caso relativo à plataforma de implantação geral da obra da ilha das Flores, na medida em que as alterações introduzidas nas cotas da plataforma, indispensáveis para o bom acabamento da obra, obrigaram a uma sobre escavação em relação ao inicialmente previsto.~~

No seguimento desta alteração, e tendo em conta a demora na definição da solução, que desde a colocação do problema ao Projectista até à sua efectiva resolução por este decorreram cerca de 4 meses, esta actividade de escavação, que, de acordo com o planeamento ainda em vigor, embora obsoleto, não era crítica para o prazo de execução da empreitada, passou agora a sê-lo.

Em suma, constata-se que o período de prorrogação que o Empreiteiro vem agora reclamar, resulta em exclusivo desta situação, uma vez que as implicações para a empreitada, em termos de prazo, associadas a todas as outras situações elencadas neste âmbito, são por ela abrangidas.

O acréscimo de despesa resultante da celebração do primeiro contrato adicional corresponde a 14,85% da despesa inicial. O acréscimo de prazo concedido ao abrigo do

⁴⁸ Cfr. carta do empreiteiro com a referência SE-FGD004-006635-2010, de 12-08-2010 [CD\1.5 – Processo de remessa do primeiro adicional\Elementos documentais enviados (fls. 17 a 33)].

⁴⁹ CD\1.5 – Processo de remessa do primeiro adicional\Elementos documentais enviados (fls. 10 a 16).



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

*Adicionais ao contrato de empreitada de construção
dos centros de processamento de resíduos e de compostagem
das Ilhas das Flores e Graciosa (11/102.02)*

mesmo adicional (245 dias) corresponde a 67% do prazo inicialmente contratado (365 dias). Neste sentido, o dono da obra admitiu a existência de condicionantes ao normal desenvolvimento dos trabalhos decorrentes de indefinições detetadas no projeto e que não se traduziram em acréscimos das quantidades de trabalhos a realizar, as quais condicionaram fortemente o prazo de execução da empreitada.

A segunda prorrogação de prazo solicitada pelo empreiteiro (de 60 dias) fundamentou-se na existência de situações decorrentes de indefinições e alterações impostas para suprimir deficiências do projeto de execução, relacionadas com⁵⁰:

- Projeto de eletricidade;
- Portões do CVOC e Portaria;
- Vigotas de suporte das lajes das medas;
- Arranjos exteriores junto à estação de transferência da Ilha Graciosa;
- Alimentação da ETAL.

Na apreciação do pedido, a fiscalização considerou⁵¹:

Conforme é aí mencionado, o Empreiteiro alega que essas situações, condicionaram determinantemente o desenvolvimento dos trabalhos, resultando em atrasos diversos, nomeadamente nas actividades que lhe estão directa e indirectamente associadas, repercutindo-se em fim no prazo global de execução da obra.

Efectivamente, e tal como refere o Empreiteiro, têm-se registado durante praticamente todo o decorrer da empreitada, inúmeras situações relacionadas com anomalias e incorrecções do projecto.

Acrescenta-se que, para além das situações expressamente identificadas pelo Empreiteiro, verificaram-se ainda outras relacionadas com o projecto que não foram por si mencionadas mas que, não lhe sendo imputáveis, comprovadamente condicionaram, e muito, o andamento da obra.

Os condicionalismos assinalados não afetaram o custo total da empreitada.

Nos livros de registo da obra, os trabalhos da empreitada da Ilha Graciosa foram dados como concluídos em 08-07-2011⁵², e os da empreitada da Ilha das Flores em 18-07-2010⁵³.

A vistoria para efeitos de receção provisória foi efetuada em 08-08-2011, na obra da Ilha Graciosa, e em 09-08-2011, na obra da Ilha das Flores.

No auto de receção provisória da obra⁵⁴:

⁵⁰ Cfr. carta do empreiteiro com a referência SE-FGD004-003817-2011, de 10-05-2011 [CD\1.12 – Segunda prorrogação de prazo (fls. 7 a 10)].

⁵¹ CD\1.12 – Segunda prorrogação de prazo (fls. 2 a 6).

⁵² CD\1.16 – Livro de registo da obra (Ilha Graciosa).

⁵³ CD\1.17 – Livro de registo da obra (Ilha das Flores). Houve erro evidente na indicação do ano de conclusão da obra. No livro de registo de obra da Ilha das Flores todos os trabalhos registados após 31-12-2009 reportam-se necessariamente a 2010 e não a 2009, como indicado, o mesmo sucedendo com os trabalhos registados em 2010, os quais que se reportam necessariamente a 2011.

⁵⁴ CD\1.15 – Autos de receção provisória das obras\Auto de vistoria para a receção provisória.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Adicionais ao contrato de empreitada de construção dos centros de processamento de resíduos e de compostagem das Ilhas das Flores e Graciosa (11/102.02)

- Estipulou-se um prazo de 150 dias para o dono da obra efetuar as diligências necessárias para que as infraestruturas pudessem ser ligadas à rede pública de abastecimento de água, instalações elétricas e telecomunicações, de modo a possibilitar a realização dos ensaios de funcionamento dos equipamentos (ainda por efetuar naquelas datas);
- Fixou-se um prazo adicional de 90 dias para o empreiteiro concluir e retificar os trabalhos identificados, em anexo, na «lista de anomalias observadas»;
- Com exceção dos trabalhos identificados na alínea anterior, as obras foram consideradas em condições de ser recebidas.

Em 9 e 10 de novembro de 2011 foi lavrado o aditamento n.º 1 ao auto de receção provisória, para efeitos de receção dos trabalhos constantes da respetiva «lista de anomalias observadas»⁵⁵, dando-se a obra por concluída naquelas datas.

Entre a consignação da empreitada (14-09-2009) e a conclusão dos trabalhos (10-11-2011), decorreram mais de dois anos, o que corresponde ao dobro do prazo inicialmente contratado.

12. Planos de trabalhos

O empreiteiro apresentou o plano definitivo de trabalhos, incluindo o correspondente plano de pagamentos em 30-09-2009⁵⁶, dentro do prazo fixado, para o efeito, no caderno de encargos⁵⁷.

Nos termos do n.º 2 do artigo 159.º do RJEOP, o plano definitivo de trabalhos não pode, em caso algum, subverter o plano de trabalhos que instruiu a respetiva proposta⁵⁸.

No plano definitivo de trabalhos apresentado, o empreiteiro manteve o prazo de execução da empreitada e o valor da empreitada inicialmente proposto (€ 10 620 000,00).

O escalonamento dos trabalhos a realizar sofreu, no entanto, substanciais alterações, com o seguinte reflexo no plano de pagamentos:

⁵⁵ CD\1.15 – Autos de receção provisória das obras\Aditamento ao auto de receção provisória.

⁵⁶ CD\1.11 – Planos de trabalhos\Plano definitivo de trabalhos (fls. 8 a 18).

⁵⁷ 25 dias a contar da consignação (*cf.* alínea *g*) do ponto 4.1.2 das Cláusulas Jurídicas e Administrativas Gerais e da alínea *g*) do ponto 4.1.2 das Cláusulas Jurídicas e Administrativas Complementares).

⁵⁸ No caderno de encargos posto a concurso (alínea *h*) do ponto 4.4.2 das Cláusulas Jurídicas e Administrativas Complementares) foi também determinado que o plano definitivo de trabalhos não poderia «alterar as operações e datas fundamentais previstas no Programa de Trabalhos (apresentado com a proposta)».



Quadro XII: Plano de trabalhos da proposta vs plano definitivo de trabalhos

Unid.: euro

PLANO DE PAGAMENTOS					
Plano de trabalhos da proposta			Plano definitivo de trabalhos		
Dias	Mensal	Acumulado	Meses	Mensal	Acumulado
30	390.816,00	390.816,00	set.09	60.000,00	60.000,00
60	494.892,00	885.708,00	out.09	224.000,00	284.000,00
90	555.426,00	1.441.134,00	nov.09	212.000,00	496.000,00
120	637.200,00	2.078.334,00	dez.09	190.000,00	686.000,00
150	791.190,00	2.869.524,00	jan.10	540.000,00	1.226.000,00
180	883.584,00	3.753.108,00	fev.10	480.000,00	1.706.000,00
210	1.024.830,00	4.777.938,00	mar.10	1.180.000,00	2.886.000,00
240	1.062.000,00	5.839.938,00	abr.10	1.240.000,00	4.126.000,00
270	1.180.994,00	7.020.882,00	mai.10	1.220.000,00	5.346.000,00
300	1.274.400,00	8.295.282,00	jun.10	1.270.000,00	6.616.000,00
330	1.230.858,00	9.526.140,00	jul.10	1.480.000,00	8.096.000,00
365	1.093.860,00	10.620.000,00	ago.10	1.364.000,00	9.460.000,00
			set.10	1.160.000,00	10.620.000,00

O plano de trabalhos apresentado (e correspondente plano de pagamentos) reflete as vicissitudes que a execução da obra registou desde o seu início.

Desde logo, na preparação da obra da Ilha Graciosa, e ainda antes da consignação, o empreiteiro detetou incompatibilidades entre o projeto de estabilidade do muro de contenção e as condições locais existentes, tendo igualmente suscitado diversas questões relacionadas com o projeto de execução, designadamente⁵⁹:

a) Cobertura metálica – Ecocentro

Compatibilização entre as soluções construtivas indicadas nos desenhos T1-007A, T2-008A e T2-008A.

b) Edifício da Portaria

Dimensionamento da viga localizada a 1,00 m do alinhamento G.

c) Bâscula de pesagem

Incompatibilidade verificada nos desenhos T1-006A e T2-007A, designadamente pelo facto de no primeiro desenho fazer referência a uma laje e no segundo estão dimensionados pilares e vigas.

Por outro lado, logo após a consignação da obra, o empreiteiro alertou o dono da obra para a existência de diversos condicionalismos nas zonas de implantação das obras, de entre os quais sobressaem, na Ilha das Flores, a existência de depósito de inertes, gerido por entidade estranha à obra, e a existência de um contentor marítimo no interior da zona de implantação da obra e, na Ilha Graciosa, a existência de um lote de terreno particular no local de implantação da obra, a continuação da utilização do local de execução da obra como depósito de animais mortos e a existência, no interior do local de execução da obra, de postes de telecomunicações⁶⁰.

⁵⁹ Cfr. Ata de reunião de obra n.º 1, de 02-10-2009 (CD\I.7 – Atas de reunião de obra).

⁶⁰ O que foi feito através de telecópia com a referência SE-FGD005-006568-2009, de 22-09-2009.



Na apreciação do plano definitivo de trabalhos, a fiscalização considerou, no essencial, que o documento era «compatível face às condições contratadas», existindo «correspondência entre a produção quantitativa dos trabalhos a empreitada patenteada no Plano de Trabalhos e os contemplados no Cronograma Financeiro»⁶¹.

O plano definitivo de trabalhos foi aprovado por despacho do Secretário Regional do Ambiente e do Mar, de 11-01-2010, altura em que, nos termos do n.º 3 do artigo 159.º do RJEOP, já se considerava definitivamente aprovado, por não ter havido pronúncia sobre o mesmo no prazo de 22 dias.

Posteriormente, o empreiteiro apresentou dois novos planos de trabalhos, associados às prorrogações de prazo solicitadas ao dono da obra:

Quadro XIII: Alterações ao plano definitivo de trabalhos

N.º	Data		Fundamento	Prorrogação (dias)	Data de conclusão
	Pedido	Aprovação			
1	12-08-2010	30-08-2010	Primeiro contrato adicional	245	16-05-2011
2	10-05-2011	16-05-2011	Indefinições e alterações do projeto de execução	60	16-07-2011

A primeira alteração ao plano definitivo de trabalhos reflete o impacto que a celebração do primeiro contrato adicional teve no prazo⁶², projetando a conclusão dos trabalhos para 16-05-2011.

No correspondente plano de pagamentos, o custo associado à realização dos trabalhos contratuais e dos trabalhos a mais ascendia a € 12 005 595,37, com a seguinte distribuição:

Contratual:	€ 9 398 845,29
Erros e omissões:	€ 944 333,63
Trabalhos não previstos:	€ 1 069 118,77
Estação de Transferência:	€ 593 297,68
TOTAL	12 005 595,37

O valor em causa é inferior, em € 191 430,33, ao que decorre da celebração do primeiro contrato adicional (a saber, € 12 197 025,70)⁶³.

A segunda alteração ao plano definitivo de trabalhos decorre da segunda prorrogação de prazo solicitada pelo empreiteiro com fundamento na existência de indefinições e alterações do projeto de execução que condicionaram o normal desenvolvimento dos trabalhos (de 60 dias), não tendo tido repercussões no custo total da empreitada (os pagamentos previstos sofreram um reescalamento, mantendo-se o custo total de € 12 005 595,37).

Em 12-07-2011 foi outorgado o segundo adicional ao contrato de empreitada. O prazo de execução da empreitada não sofreu alterações por esta via⁶⁴, mas registou-se um acréscimo do

⁶¹ CD\1.11 – Planos de trabalhos\Plano definitivo de trabalhos (fls. 1 a 7).

⁶² Embora a parte mais significativa do acréscimo do prazo não decorra a realização de trabalhos a mais.

⁶³ Cfr. quadro IV.

⁶⁴ Cfr. cláusula quinta do contrato adicional [CD\1.6 – Processo de remessa do segundo adicional\Segundo contrato adicional (fls. 1 a 7)].



custo da empreitada, de € 202 820,80, decorrente da realização dos trabalhos a mais descritos no ponto 9.2., *supra*.

O empreiteiro não apresentou um novo plano de trabalhos, com as alterações decorrentes da celebração do segundo adicional ao contrato.

Na verdade, na data da outorga do segundo adicional (12-07-2011), os trabalhos da empreitada da Ilha Graciosa já se encontravam concluídos (08-07-2011) e os trabalhos da empreitada da Ilha das Flores terminariam pouco depois (18-07-2011), pelo que o documento em causa também não poderia prosseguir o fim a que se destina – a saber, fixar a sequência, prazo e ritmo de execução de cada uma das espécies de trabalhos que constituem a empreitada e a especificar os meios com que o empreiteiro se propõe executá-los⁶⁵.

Em função das alterações do plano de trabalhos e das prorrogações de prazo de execução da empreitada, o empreiteiro reclamou, em novembro de 2011, ao abrigo do disposto no artigo 160.º do RJEOP, o pagamento de uma indemnização ao dono da obra, no montante de € 1 202 095,50, correspondente a 11,32% do valor do contrato inicial, destinada a cobrir «o acréscimo de encargos indiretos e de estrutura que incidem por cerca de oito meses adicionais da obra, que não foram absorvidos pelo aumento de trabalhos verificado»⁶⁶.

Em 19-04-2012 ainda não havia sido proferida a decisão relativa ao pedido de indemnização apresentado pelo empreiteiro.

13. Início da execução dos trabalhos objeto dos adicionais

Com a entrada em vigor da Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, que aprovou a quarta alteração à LOPTC, os contratos adicionais aos contratos visados deixaram de estar sujeitos à fiscalização prévia, passando, no entanto, a ser obrigatória a sua remessa ao Tribunal de Contas, no prazo de 15 dias a contar do início da sua execução⁶⁷.

Para verificar a observância do prazo de envio dos adicionais torna-se, assim, essencial determinar a data de início dos trabalhos objeto do adicional.

No processo de remessa do primeiro e segundo adicionais ao contrato de empreitada foram prestadas as seguintes informações quanto à data de início de execução dos trabalhos⁶⁸:

⁶⁵ N.º 1 do artigo 169.º do RJEOP.

⁶⁶ *Cfr.* pedido de pagamento de indemnização, de fls. 45 a 392 do processo.

⁶⁷ Nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto. 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 adicionais que titulem a execução de trabalhos a mais ou de suprimento de erros e omissões. Este novo prazo aplica-se apenas aos contratos adicionais celebrados após 17-12-2011 (artigo 3.º da Lei n.º 61/2011).

⁶⁸ Informações contidas 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, publicadas no *DR*, 2.ª série, n.º 202, de 19-10-2006, p. 22 522. *CD\1.5 – Processo de remessa do primeiro adicional\Anexo às Instruções 1-2006*.



Quadro XIV: Início da execução dos trabalhos objeto dos adicionais

N.º	Celebração do contrato	Início de execução dos trabalhos	Envio do processo
1	30-09-2010	30-09-2010	07-10-2010
2	12-07-2011	28-06-2011	12-07-2011

De acordo com as informações prestadas, em ambas as situações foi observado o prazo de remessa dos adicionais.

No processo da auditoria existem, no entanto, elementos documentais que suscitam dúvidas quanto ao momento em que teve início a execução dos trabalhos titulados pelos adicionais.

Conforme decorre dos pontos precedentes, os trabalhos titulados pelo primeiro adicional decorrem essencialmente de erros e omissões, de indefinições do projeto de execução e de alterações desse mesmo projeto por decisão dono da obra. No pedido de prorrogação do prazo de execução da empreitada⁶⁹, aprovado por despacho do Secretário Regional do Ambiente e do Mar, de 30-08-2010, são assinaladas as seguintes circunstâncias:

- *Contenção periférica da plataforma geral da obra da Ilha Graciosa* – Em 09-10-2009, 10-12-2009 e 13-12-2009 foram recebidos, respetivamente, o projeto de alteração do muro de suporte, o projeto de alteração do muro de contenção e o projeto de alteração do muro de contenção, substituindo uma parte do muro por talude.
- *Alterações na cota da plataforma geral da obra da Ilha das Flores* – A definição final da plataforma geral de implantação da obra da Ilha das Flores foi recebida por correio eletrónico, em 08-01-2010.
- *Novo projeto de eletricidade da obra da Ilha Graciosa e da Ilha das Flores* – Foi entregue na reunião de coordenação realizada em 12-03-2010.
- *Aprovação da variante do CVOC na obra da Ilha Graciosa e da Ilha das Flores* – Foi aprovada pelo dono da obra em 18-02-2010.

Os factos destacados ocorreram em datas muito anteriores a 30-09-2010, indiciando que os correspondentes trabalhos terão tido início em momento anterior ao declarado.

Os trabalhos titulados pelo segundo adicional decorrem, essencialmente, de indefinições do projeto de execução e de uma situação relacionada com as condições locais apenas conhecidas na fase de execução da obra. Estas circunstâncias estão refletidas no conjunto de situações reclamadas pelo empreiteiro em 16-05-2011⁷⁰, de onde foi extraída a seguinte informação:

- *Alteração da capacidade de elevação do grupo da bombagem central de incêndios* – Decidido na reunião de assistência técnica n.º 5, de 27-04-2010;

⁶⁹ Cfr. carta do empreiteiro com a referência SE-FGD004-006635-2010, de 12-08-2010 [CD\I.5 – Processo de remessa do primeiro adicional\Elementos documentais enviados (fls. 17 a 24)].

⁷⁰ Cfr. carta do empreiteiro com a referência SE-FGD004-005315-2011, de 16-05-2011 [CD\I.6 – Processo de remessa do segundo adicional\Elementos documentais enviados (fls. 19 a 23)].



- *Novo projeto de eletricidade - vãos do PT* – Resposta recebida por correio eletrónico, em 03-05-2010;
- *Drenagem de águas residuais do sistema de tratamento de odores* – Situação não prevista em projeto, cuja resposta foi recebida em 28-05-2010;
- *Vigas, montantes e vergas do Edifício Administrativo* – Situação não prevista em projeto, cuja resposta foi recebida em 03-05-2010;
- *Drenagem de águas residuais da ETAL* – Alteração introduzida pelo projetista, enviada por correio eletrónico em 16-06-2010;
- *Arranjos exteriores na ligação da Estação de Transferência* (obra da Ilha Graciosa) – Alteração introduzida pelo projetista, enviada por correio eletrónico em 15-12-2010;
- *Alteração da vedação* (obra da Ilha das Flores) – Alteração introduzida pelo projetista, enviada por correio eletrónico em 12-11-2010;
- *Drenagem de águas pluviais na zona reservatório de água junto à vedação* (obra da Ilha Graciosa) – Definição do projetista efetuada na reunião realizada em 1 e 2 de março de 2011;
- *Alteração da liga da caleira na zona de veículos em fim de vida* – Alteração solicitada pelo dono da obra, em 06-04-2010, na visita à obra da Ilha das Flores;
- *Base de fixação da vedação* – Alteração solicitada pelo dono da obra na reunião de coordenação n.º 6, de 17-01-2011;
- *Alteração da quantidade de lancil nos arranjos exteriores* (obra da Ilha Graciosa) – Alteração dos arranjos exteriores resultantes do projeto recebido em 16-11-2010 e 15-12-2010.

Na sua parte mais significativa, as circunstâncias assinaladas são também de data muito anterior à declarada como correspondendo ao início dos trabalhos (28-06-2011), sendo certo que os trabalhos da empreitada da Ilha Graciosa foram concluídos em 08-07-2011 (apenas 10 dias após aquela data e ainda antes da formalização do contrato adicional), e os trabalhos da empreitada da Ilha das Flores concluíram-se, pouco depois, em 18-07-2011. Estas circunstâncias indiciam, também, que os trabalhos se iniciaram em data anterior à declarada.

Por outro lado, a fiscalização deu como tendo sido executados em junho e julho de 2011 apenas os seguintes trabalhos⁷¹:

JUNHO

A) ILHA GRACIOSA

A.1) Edifício da Portaria

Fornecimento e montagem de mobiliário diverso;

A.2) Arranjos Exteriores

Revestimento de pavimentos (passeios);

A.3) Equipamento Electromecânico

Fornecimento e montagem de equipamento diverso;

⁷¹ Cfr. Relatório n.º 12, da fiscalização (CD\1.8 – Relatórios da fiscalização).



A.4) Redes Técnicas

Rede de distribuição de energia eléctrica (iluminação);

A.5) Estação de Transferência

Fornecimento e aplicação de pavimento betuminoso;

Fornecimento e montagem de sinalização vertical;

B) ILHA DAS FLORES

B.1) Equipamento Electromecânico

Fornecimento e montagem de equipamento diverso;

B.7) Redes Técnicas

Rede de distribuição de energia eléctrica (cabos, aparelhagem e iluminação);

Rede de telecomunicações (cabos e aparelhagem);

Instalações Especiais de Segurança (cabos, aparelhagem e equipamento).

JULHO

A) ILHA GRACIOSA

A.1) Estaleiro

Desmontagem do estaleiro da obra;

B) ILHA DAS FLORES

B.1) Estaleiro

Desmontagem do estaleiro da obra;

B.2) Redes Técnicas

Rede de distribuição de energia eléctrica (aparelhagem);

Rede de telecomunicações (equipamento)

Daqui decorre, com grande probabilidade, que uma parte dos trabalhos que foram objeto do segundo contrato adicional teve início e ficou concluída em data anterior a 28-06-2011.

No relato, para além dos indícios apontados, deu-se como provado que o processo relativo à movimentação dos resíduos orgânicos em decomposição, na ilha Graciosa, teve início em 22-02-2010, parecendo contrariar a informação prestada por Dália Cristina da Silva Leal, Adjunta do Secretário Regional do Ambiente e do Mar, no sentido de que os trabalhos objeto do primeiro adicional se iniciaram em 30-09-2010.

Na sua resposta em **sede de contraditório**, a Secretaria Regional do Ambiente e do Mar, veio esclarecer que tais trabalhos encerram «em si um novo procedimento, na forma de ajuste direto em regime simplificado, atendendo à urgência, à natureza e ao valor dos trabalhos a realizar, admissível nos termos do n.º 5 do artigo 370.º do CCP e do artigo 11.º, do Decreto Legislativo Regional n.º 15/2009/A, de 06 de Agosto», juntando os necessários documentos probatórios.

Conforme decorre dos elementos enviados, tratam-se efetivamente de trabalhos novos, realizados antes dos trabalhos titulados pelo primeiro adicional, e adjudicados mediante a realização de um procedimento pré-contratual (ajuste direto) autónomo⁷².

Fica, assim, **afastada a responsabilidade financeira indiciada.**

⁷² O valor dos trabalhos atingiu € 17 197,20 (cfr. doc. a fls. 549 do processo).



IV – Execução financeira dos contratos

14. Autos de medição faturados e pagos

Quanto ao modo de retribuição, a empreitada é por preço global (ou preço único e fixo). Como tal, o montante da remuneração a receber pelo empreiteiro encontra-se fixado no contrato e corresponde à realização de todos os trabalhos necessários para a execução da obra⁷³.

Justifica-se, no essencial, ter presente o seguinte enquadramento:

- De acordo com o artigo 202.º do RJEOP, os pagamentos a realizar efetuam-se através de prestações variáveis, sempre em função das quantidades de trabalho periodicamente executadas, mensalmente medidas e lançadas nos correspondentes autos.
- No caderno de encargos estipulou-se, sobre a matéria, o seguinte⁷⁴:
 - 1 - ...
 - 2 - Os pagamentos serão feitos por prestações mensais tendo presente os autos de medição dos trabalhos executados, a elaborar pelo Empreiteiro, com a assistência da Fiscalização.
 - 3 - As medições referir-se-ão ao 20.º dia de cada mês e serão efectuadas nos cinco dias seguintes, sendo acompanhadas dos desenhos, levantamentos topo-hidrográficos, se necessários, bem como os cálculos necessários para uma análise clara das medições efectuadas.
 - 4 - Para efeito do pagamento, o Empreiteiro apresentará, mensalmente ao Dono da Obra, através da Fiscalização, factura correspondente ao auto de medição.
 - 5 - A forma de apresentação da conta (Balancete) deverá ser aprovada pelo Dono da Obra através da fiscalização.
 - 6 - ...
- Quando não seja contratualmente estabelecido prazo diferente, os pagamentos relativos aos trabalhos executados e eventuais acertos devem ser efetuados pelo dono da obra até ao prazo máximo de 44 dias contados das datas dos respetivos autos de medição.
- O contrato de empreitada não fixa o prazo em que o dono da obra fica obrigado a proceder ao pagamento dos trabalhos executados, pelo que, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 212.º do RJEOP, os pagamentos deveriam realizar-se até 44 dias a contar da data da aprovação do respetivo cálculo.
- Nos termos do n.º 1 do artigo 213.º do RJEOP, se os pagamentos forem processados com atraso relativamente aos prazos fixados, terá o empreiteiro direito a ser abonado dos respetivos juros calculados à taxa fixada por despacho conjunto do Ministro das Finanças e do Ministro responsável pelo sector das obras públicas. Os juros que forem devidos serão pagos até 22 dias úteis contados da data dos pagamentos dos trabalhos, revisões ou acertos que lhes deram origem (n.º 5 do mesmo artigo).

⁷³ Não incluindo o valor de trabalhos que resultem de erros e omissões do projeto e de trabalhos a mais (artigos 9.º e 15.º do RJEOP).

⁷⁴ Cfr. ponto 3.1.1 das Cláusulas Jurídicas e Administrativas Complementares (CD\I.3 – Caderno de encargos).



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Adicionais ao contrato de empreitada de construção dos centros de processamento de resíduos e de compostagem das Ilhas das Flores e Graciosa (11/102.02)

— No caderno de encargos, sob a epígrafe «Mora no pagamento», foi estipulado que⁷⁵:

3.4.1 O juro previsto na lei para a mora no pagamento das contas liquidadas e aprovadas será abonado ao Empreiteiro, independentemente de este o solicitar e incidirá sobre a totalidade em dívida.

3.4.2 O pagamento do juro previsto na cláusula 3.4.1. deverá efectuar-se até 22 dias depois da data em que haja tido lugar o pagamento dos trabalhos, revisões ou acertos que lhes deram origem.

Em execução do contrato inicial foram medidos e pagos trabalhos no montante de € 8 500 074,18, os quais já se encontravam integralmente pagos em 31-12-2011⁷⁶. Desse valor, € 825 705,01 correspondem a adiantamentos concedidos para a aquisição de equipamentos a instalar na obra, autorizados por despachos do Vice-Presidente do Governo Regional, de 17-03-2010, e do Secretário Regional do Ambiente e do Mar, de 21-04-2010⁷⁷.

Por conta do primeiro e segundo contratos adicionais foram medidos e pagos trabalhos no montante de € 3 708 341,99.

No quadro seguinte regista-se a informação essencial relativa à execução destes contratos⁷⁸:

Quadro XV: Execução financeira dos contratos adicionais

Unid.: euro

ADICIONAL	ANO	AUTOS DE MEDIÇÃO				FATURAÇÃO			
		N.º	Data	Valor	Acumulado	Data de emissão	Valor	Data de pagamento	Acumulado
1	2010	1	29-10-10	103.521,88	103.521,88	02-11-10	103.521,88	31-12-2010	103.521,88
		2	03-11-10	171.814,36	275.336,24	30-11-10	171.814,36	31-12-2010	275.336,24
		3	10-12-10	453.406,64	728.742,88	10-12-10	453.406,64	31-12-2010	728.742,88
	2011	4	30-01-11	592.631,19	1.321.374,07	31-01-11	592.631,19	24-10-2011	1.321.374,07
		5	28-02-11	477.972,39	1.799.346,46	28-02-11	477.972,39	31-12-2011	1.799.346,46
		6	31-03-11	520.414,69	2.319.761,15	31-03-11	520.414,69	31-12-2011	2.319.761,15
		7	30-04-11	454.303,60	2.774.064,75	29-04-11	454.303,60	24-10-2011	2.774.064,75
		8	31-05-11	570.953,27	3.345.018,02	31-05-11	570.953,27	31-12-2011	3.345.018,02
		9	30-06-11	10.396,64	3.355.414,66	30-06-11	10.396,64	16-11-2011	3.355.414,66
		10	29-07-11	15.096,81	3.370.511,47	29-07-11	15.096,81	16-11-2011	3.370.511,47
2		1	29-07-11	337.830,52	3.708.341,99	29-07-11	337.830,52	31-12-2011	3.708.341,99

A fatura relativa ao auto de medição n.º 7 do primeiro contrato adicional, no montante de € 454 303,60, foi emitida antes da sua aprovação, contrariando o disposto nos artigos 202.º e 207.º do RJEOP⁷⁹.

⁷⁵ Cfr. Cláusulas Jurídicas e Administrativas Gerais (CD\1.3 – Caderno de encargos).

⁷⁶ Cfr. Anexo IV. Os valores indicados foram obtidos a partir do último relatório da fiscalização (CD\1.8 – Relatórios da fiscalização).

⁷⁷ O valor corresponde a 85% do valor de venda constante da proposta. O adiantamento foi requerido pelo empreiteiro, em 08-02-2010, ao abrigo do disposto no n.º 5 do artigo 214.º do RJEOP e cláusula 3.2.1 das Cláusulas Jurídicas e Administrativas do Caderno de Encargos.

⁷⁸ CD\1.14 – Autos de medição (primeiro e segundo adicionais) e CD\1.19 – Correspondência (SRAM)\CUSTO DA EMPREITADA.

⁷⁹ O total do auto de medição n.º 10 do primeiro contrato adicional, no montante de € 15 096,81, é inferior ao somatório das parcelas em € 0,68 (na lista de preços unitários, o total apurado do Grupo 4 da Ilha Graciosa é € 4 301,93 e não € 4 301,25).



O montante faturado por conta da execução dos contratos adicionais (€ 3 708 341,99) é inferior ao montante global autorizado pelos despachos do Secretário Regional do Ambiente e do Mar, de 30-08-2010 e de 28-06-2011 (€ 3 881 136,55), o que decorre da existência de trabalhos a menos na execução do primeiro contrato adicional, registados nos respetivos autos de medição n.ºs 8, 9 e 10 (*cfr.* Anexos II e III).

A despesa da empreitada, incluindo a celebração dos contratos adicionais e o pagamento de metade do valor correspondente à economia obtida com a aprovação da solução alternativa para os edifícios dos CVOC das ilhas das Flores e Graciosa (alínea *d*) do ponto 9.1.2., *supra*) é, assim, de € 12 304 131,33, como segue⁸⁰:

Quadro XVI: Despesa da empreitada (provisória)

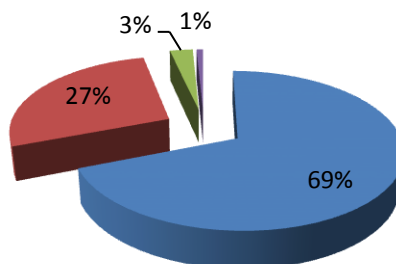
Unid.: euro

CUSTO DA EMPREITADA	
Contrato inicial (a)	8.500.074,18
1.º Adicional (b)	3.370.511,47
2.º Adicional (c)	337.830,52
Solução alternativa para o CVOC (d)	95.715,16
TOTAL (a+b+c+d)	12.304.131,33

No gráfico seguinte apresenta-se a distribuição da despesa da empreitada, tendo em conta a respetiva origem.

Gráfico III: Despesa da empreitada, por fonte

■ Contrato inicial ■ 1.º adicional ■ 2.º adicional ■ Solução alternativa



Considerando o valor da adjudicação (€ 10 620 000,00), a celebração dos adicionais originou um acréscimo de despesa no montante de € 1 684 131,33, correspondente a 15,86% daquele valor. No entanto, se se atender ao preço base com que a obra foi lançada a concurso (€ 8 500 000,00), a despesa da empreitada (€ 12 304 131,33) ultrapassou, em 43,17%, a estimativa inicial.

⁸⁰ *Cfr.* Anexo IV.



Para o apuramento do custo total da empreitada concorrem ainda as despesas relativas às revisões de preços aprovadas e à eventual indemnização devida ao empreiteiro pela prorrogação do prazo de execução da empreitada (por decidir à data de 19-04-2012).

Haverá ainda a considerar os eventuais encargos financeiros decorrentes do pagamento de juros de mora pelos atrasos registados no pagamento das faturas (todas as faturas emitidas em 2011, relativas aos contratos adicionais, registam atraso no pagamento), sendo que, até 09-03-2012 não haviam sido pagos juros de mora.

Em maio de 2012 ainda não havia sido aprovada a conta da empreitada, com inobservância do disposto no n.º 1 do artigo 220.º do RJEOP.

15. Regime de controlo de custos

Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 45.º do RJEOP, o dono da obra não poderá, em caso algum, autorizar a realização de trabalhos a mais, alterações ao projeto ou outros, caso o seu valor acumulado exceda 25% do valor do contrato de empreitada de que são resultantes⁸¹.

Nesta operação, haverá que compensar o valor dos trabalhos a mais com o dos trabalhos a menos, quando forem da mesma espécie⁸².

Seguidamente, para apuramento do valor do contrato relevante para este efeito, importa considerar as alterações ao objeto contratual que impliquem a supressão de trabalhos, sem que estes sejam substituídos por trabalhos a mais da mesma espécie.

Neste sentido, foram suprimidos os trabalhos relativos ao sistema de osmose inversa, no valor de € 1 095 889,00, correspondente a 10,32% do valor de adjudicação. Estes trabalhos não foram substituídos por outros da mesma espécie⁸³.

Consequentemente, o valor da adjudicação terá de ser deduzido da importância dos trabalhos suprimidos, fixando-se em € 9 524 111,00, sendo este o valor a considerar para efeitos de apuramento do desvio percentual de custos fixado no artigo 45.º do RJEOP.

Daqui decorre que o acréscimo relevante para efeitos do regime legal do controlo de custos das obras públicas é o seguinte:

⁸¹ Por outro lado, quando o valor dos trabalhos exceder 15% do valor do contrato, ou for igual ou superior a € 4 987 978,97, é exigível um estudo realizado por entidade externa (n.º 2 do artigo 45.º do RJEOP).

⁸² No mesmo sentido, o n.º 4 do artigo 31.º do RJEOP manda compensar os trabalhos a menos com trabalhos a mais a propósito do direito de rescisão por parte do empreiteiro.

⁸³ Cfr. Quadro VII.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Adicionais ao contrato de empreitada de construção dos centros de processamento de resíduos e de compostagem das Ilhas das Flores e Graciosa (11/102.02)

Quadro XVII: Acréscimo de custos

Unid.: euro

Valor corrigido da empreitada	Adicionais	Acréscimo de custos ⁸⁴	%	Custo acumulado	%
9 524 111,00	1	2.079.617,01	21,835	11.603.728,01	21,835
	2	202.820,80	2,129	11.806.548,81	23,964
	TOTAL	2.282.437,81	23,964	11.806.548,81	23,964

Consequentemente, não foi excedido o limite de 25% de acréscimo de custos fixado no n.º 1 do artigo 45.º do RJEOP.

Note-se, porém, que só foi possível chegar a este resultado na medida em que se concluiu que a construção da estação de transferência na Ilha Graciosa, no montante de € 593 297,69, não pode ser incluída no âmbito da presente empreitada⁸⁵.

Caso assim não fosse, como pretendia o dono da obra, o desvio verificado com a celebração do primeiro contrato adicional seria de 28,06%, situando-se em 30,19% com o segundo adicional, o que excederia o limite de 25% de acréscimo de custos fixado no n.º 1 do artigo 45.º do RJEOP.

⁸⁴ O acréscimo de custos com o primeiro contrato adicional corresponde à soma dos saldos do valor dos trabalhos a mais e a menos decorrentes de erros e omissões do projeto (€ 1 010 498,24) e de outras deficiências do projeto (€ 1 069 118,77), sem incluir o valor dos trabalhos da obra de construção da estação de transferência na Ilha Graciosa (€ 593 297,69), que não fazem parte da presente empreitada (*cf.*, ponto 9.1.3., *supra*). O acréscimo de custos com o segundo adicional resulta do saldo do valor dos trabalhos a mais e a menos nele contratados que, por serem da mesma espécie, são compensáveis (*cf.* Quadro VIII).

⁸⁵ Esta obra, por não preencher os pressupostos fixados no artigo 26.º do RJEOP, deveria, antes, ter sido objeto de novo contrato de empreitada, precedido do adequado procedimento pré-contratual e sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas. *Cfr.*, ponto 9.1.3., *supra*.



PARTE III

CONCLUSÕES

16. Principais conclusões

Principais conclusões	Ponto do Relatório
<p>1.^a Os trabalhos a mais objeto do primeiro e segundo adicionais ao <i>contrato de empreitada de construção dos centros de processamento de resíduos e centros de valorização orgânica por compostagem das Ilhas das Flores e Graciosa</i>, decorreram, na sua maioria, de erros e omissões do projeto, reclamados pelo empreiteiro, bem como da inadequação do projeto às condições locais existentes.</p>	<p>9.1.1. 9.1.2.</p>
<p>2.^a Durante a execução dos trabalhos o dono da obra decidiu construir uma estação de transferência na Ilha Graciosa, adjudicando-a ao empreiteiro em obra, por ajuste direto, pelo preço de € 593 297,69, sendo integrada no primeiro adicional.</p> <p>Os trabalhos em causa constituem obra nova, distinta da empreitada posta a concurso, pelo que a sua realização teria de fundamentar-se em novo contrato de empreitada, precedido de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação e sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.</p>	<p>9.1.3.</p>
<p>3.^a Foram concedidas duas prorrogações de prazo que envolveram, no total, um acréscimo do prazo de execução da empreitada de 305 dias, correspondente a 83% do prazo inicial.</p>	<p>11.</p>
<p>4.^a A despesa (provisória) emergente da empreitada, na sequência da celebração dos contratos adicionais foi de € 12 304 131,33, excedendo, em 15,86%, o valor da adjudicação (€ 10 620 000,00). No entanto, se se atender ao preço base com que a obra foi lançada a concurso (€ 8 500 000,00), a despesa da empreitada (€ 12 304 131,33) ultrapassou, em 43,17%, a estimativa inicial.</p>	<p>14.</p>
<p>5.^a Para efeitos do regime legal de controlo de custos, o desvio percentual de custos relativamente ao valor corrigido do contrato foi de 23,96%, decorrendo, essencialmente, de erros, omissões e alterações do projeto.</p>	<p>15.</p>



17. Recomendações

Face ao exposto, e tendo presente o dever de cuidado no planeamento das obras públicas, de modo a que os resultados a atingir e as condições de execução correspondam às que foram postas a concurso, recomenda-se⁸⁶:

- 1.^a Deve promover-se a cuidada revisão dos projetos antes de serem postos a concurso, zelando para que cumpram as exigências legais e regulamentares aplicáveis ao tipo de obra em causa.
- 2.^a Em caso de realização de trabalhos não previstos, designadamente, trabalhos a mais, deve demonstrar-se a verificação de todos os pressupostos legais de que depende a pretendida modificação objetiva do contrato.
- 3.^a Se for decidida a realização de trabalhos que não se destinem à execução de obra que foi posta a concurso, esses trabalhos devem ser objeto de novo contrato, precedido de adequado procedimento pré-contratual.

Recomenda-se ainda que:

- 4.^a Nos adicionais aos contratos de empreitada de obras públicas que hajam sido visados deve indicar-se com rigor a data de início de execução dos respetivos trabalhos, promovendo-se o seu envio ao Tribunal de Contas no prazo de 60 dias, contado a partir daquela data.

⁸⁶ As recomendações que seguem, com exceção da 1.^a, correspondem, *mutatis mutandis*, às recomendações formuladas à Secretaria Regional do Ambiente e do Mar – Gabinete do Subsecretário Regional das Pescas no Relatório n.º 09/2011 – FC/SRATC, de 04-07-2011 (Auditoria aos adicionais ao contrato de empreitada de ampliação e melhoramento das instalações para a pesca no porto de Vila do Porto), disponível em www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2011/sratc/audit-sratc-rel009-2011-fc.shtm.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Adicionais ao contrato de empreitada de construção
dos centros de processamento de resíduos e de compostagem
das Ilhas das Flores e Graciosa (11/102.02)

18. 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.

Ao abrigo do disposto no artigo 65.º, n.º 8, da LOPTC, e com os fundamentos expressos no ponto 9.1.3. do presente relatório, declara-se relevada a responsabilidade de José Gabriel do Álamo Meneses, na qualidade de Secretário Regional do Ambiente e do Mar, pela infração decorrente da autorização de trabalhos a mais, sem que se mostrassem preenchidos os respetivos pressupostos legais, e que, no caso, envolveram a execução de obra pública, por ajuste direto, com inobservância do disposto no artigo 19.º do CCP, que exigia a realização de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação.

A Secretaria Regional do Ambiente e do Mar deverá remeter ao Tribunal de Contas a conta final da empreitada, no prazo de 30 dias a contar da sua aceitação.

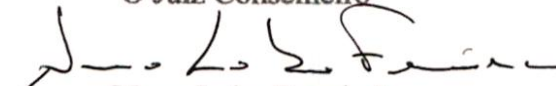
São devidos emolumentos, nos termos do n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, conforme conta de emolumentos a seguir apresentada.

Remeta-se cópia do presente relatório à entidade auditada e aos eventuais responsáveis ouvidos em sede de contraditório.

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

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 12 de setembro de 2012

O Juiz Conselheiro



(Nuno Lobo Ferreira)

Os Assessores



(Fernando Flor de Lima)



(António Afonso Arruda)

Fui presente
A Representante do Ministério Público



(Joana Marques Vidal)



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Adicionais ao contrato de empreitada de construção dos centros de processamento de resíduos e de compostagem das Ilhas das Flores e Graciosa (11/102.02)

Conta de emolumentos

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

Unidade de Apoio Técnico-Operativo I		Proc.º n.º 11/102.02	
Custo standart da unidade de tempo (UT) ⁽³⁾		Emolumentos	
Fora da área da residência oficial	Na área da residência oficial	Mínimos ⁽⁴⁾	Máximos ⁽⁵⁾
€ 119,99	€ 88,29	€ 1 716,40	€ 17 164,00
a	b		

Entidade sem receitas próprias	Sujeito passivo	Desenvolvimento da ação:		Encargos com empresas de auditoria e consultores técnicos ⁽⁶⁾	Emolumentos	
		UT fora da área da residência oficial ⁽²⁾	UT na área da residência oficial ⁽²⁾		Calculados	Devidos ⁽⁴⁾⁽⁵⁾
		c	d	e	(c x a) + (d x b) + e	

<input checked="" type="checkbox"/>	Secretaria Regional do Ambiente e do Mar	104	9 182,16	1 716,40
-------------------------------------	--	-----	----------	----------

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 standart, por UT, aprovado por deliberação do Plenário da 1.ª Secção, de 3 de novembro de 1999: — Ações fora da área da residência oficial.....€ 119,99 — Ações na área da residência oficial.....€ 88,29</p>	<p>(4) Às entidades sem receitas próprias aplicam-se os emolumentos mínimos (n.º 2 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas). Os 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), corresponde a € 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) Os 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>(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

*Adicionais ao contrato de empreitada de construção
dos centros de processamento de resíduos e de compostagem
das Ilhas das Flores e Graciosa (11/102.02)*

Ficha técnica

Função	Nome	Cargo/Categoria
Coordenação	Carlos Manuel Maurício Bedo	Auditor-Coordenador
	João José Cordeiro de Medeiros	Auditor-Chefe
Execução	Cristina Isabel Soares Ribeiro	Auditora
	Maria Bárbara Rego Costa Soares de Oliveira	Técnica Verificadora Superior Estagiária



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Adicionais ao contrato de empreitada de construção
dos centros de processamento de resíduos e de compostagem
das Ilhas das Flores e Graciosa (11/102.02)

Anexo I: Espécies de trabalhos

	<i>Unid.: euro</i>
1 Centro de processamento de resíduos e de compostagem da Ilha Graciosa	5.590.406,14
A Trabalhos acessórios	48.000,00
1.1 Estaleiro	14.000,00
1.2 Levantamentos e sondagens	7.500,00
1.3 Segurança e sinalização	5.500,00
1.4 Arranque e comissionamento	20.500,00
1.5 Telas finais	500,00
B Construção civil	3.570.077,30
1.1 Movimento geral de terras	479.182,52
1.2 Edifício da Portaria, Zona Administrativa e Apoio à Exploração	331.351,69
1.3 Bâscula de pesagem	23.524,47
1.4 Ecocentro	196.588,29
1.5 Central de valorização orgânica	1.191.492,81
1.6 Reservatório de água de serviços e de água de incêndio	69.138,14
1.7 Plataforma para lavagem de rodados	6.788,58
1.8 Estação elevatória de águas residuais	13.750,84
1.9 Plataforma do centro de processamento de resíduos	226.037,43
1.10 Sistema de tratamento de odores	67.217,98
1.11 Plataforma de implantação geral	273.330,18
1.12 Posto de transformação	17.531,32
1.13 ETAL	91.180,91
1.14 Redes de águas	34.093,28
1.15 Rede de drenagem de águas residuais e pluviais	112.145,48
1.16 Conduta elevatória de águas residuais e circuito de ar	42.806,66
1.17 Arranjos exteriores	385.985,74
1.18 Equipamento de segurança e sinalização	837,76
1.19 Coletor de descarga pluvial	2.050,32
1.20 Outros trabalhos	5.042,90
C Equipamento eletromecânico	1.767.089,44
1.1 Edifício da Portaria, Zona Administrativa e Apoio à Exploração	74.383,76
1.2 Bâscula de pesagem	26.247,82
1.3 Ecocentro	106.367,47
1.4 Central de valorização orgânica	476.118,93
1.5 Sistema de tratamento de odores	224.890,56
1.6 Reservatório de água de serviços e de água de incêndio	63.820,65
1.7 Estação elevatória de águas residuais	25.308,26
1.8 Plataforma para lavagem de rodados	46.965,87
1.9 Estação de tratamento de águas lixivantes	722.986,12
D Instalações elétricas	205.239,40
2 Centro de processamento de resíduos e de compostagem da Ilha das Flores	5.029.593,86
A Trabalhos acessórios	44.500,00
2.2 Levantamentos e sondagens	7.500,00
2.3 Segurança e sinalização	5.500,00
2.4 Arranque e comissionamento	20.500,00
2.5 Telas finais	500,00
B Construção civil	2.864.343,78
2.1 Movimento geral de terras	176.952,64
2.2 Edifício da Portaria, Zona Administrativa e Apoio à Exploração	331.023,73
2.3 Bâscula de pesagem	20.278,47
2.4 Ecocentro	196.149,27
2.5 Central de valorização orgânica	1.103.667,64
2.6 Reservatório de água de serviços e de água de incêndio	79.139,80
2.7 Plataforma para lavagem de rodados	7.457,98
2.8 Estação elevatória de águas residuais	13.769,31
2.9 Plataforma do centro de processamento de resíduos e da estação de transferência	250.023,76
2.10 Sistema de tratamento de odores	44.036,13
2.11 Posto de transformação	16.343,61
2.12 ETAL	89.275,81
2.13 Redes de águas	38.175,91
2.14 Rede de drenagem de águas residuais	119.385,28
2.15 Conduta elevatória de águas residuais e circuito de ar	14.774,06
2.16 Arranjos exteriores	356.581,25
2.17 Equipamento de segurança e sinalização	658,24
2.18 Colector de descarga pluvial	1.607,99
2.19 Outros trabalhos	5.042,90
C Equipamento eletromecânico	1.905.769,45
2.1 Edifício da Portaria, Zona Administrativa e Apoio à Exploração	74.624,19
2.2 Bâscula de pesagem	26.247,82
2.3 Ecocentro	107.972,99
2.4 Central de valorização orgânica	476.118,93
2.5 Sistema de tratamento de odores	224.890,56
2.6 Reservatório de água de serviços e de água de incêndio	63.868,88
2.7 Estação elevatória de águas residuais	25.308,26
2.8 Plataforma de lavagem de rodados	46.965,87
2.9 Estação de transferência	118.893,62
2.10 Estação de tratamento de águas lixivantes	740.878,33
D Instalações elétricas	214.980,63
TOTAL	10.620.000,00



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Adicionais ao contrato de empreitada de construção dos centros de processamento de resíduos e de compostagem das Ilhas das Flores e Graciosa (11/102.02)

Anexo II: Autos de medição dos adicionais - Obra da Ilha Graciosa

Unid.: euro

ART.	ESPÉCIES DE TRABALHOS	1.º ADICIONAL																		2.º ADICIONAL		TOTAL				
		1.º AUTO		2.º AUTO		3.º AUTO		4.º AUTO		5.º AUTO		6.º AUTO		7.º AUTO		8.º AUTO		9.º AUTO		10.º AUTO			1.º AUTO			
		Trabalhos a mais	Trabalhos a menos	Trabalhos a mais	Trabalhos a menos	Trabalhos a mais	Trabalhos a menos	Trabalhos a mais	Trabalhos a menos	Trabalhos a mais	Trabalhos a menos	Trabalhos a mais	Trabalhos a menos	Trabalhos a mais	Trabalhos a menos	Trabalhos a mais	Trabalhos a menos	Trabalhos a mais	Trabalhos a menos	Trabalhos a mais	Trabalhos a menos		Trabalhos a mais	Trabalhos a menos		
1	Centro de processamento de resíduos e de compostagem da Ilha Graciosa	87.511,06		171.814,36		453.406,64		270.678,02		141.438,55		200.737,14		199.025,57		194.578,00		-5.829,72	17.189,18	-19.330,46	13.153,27	-16.930,72	161.452,31		1.888.894,20	
A	Trabalhos acessórios																									
1.1	Estaleiro																									
1.2	Levantamentos e sondagens																									
1.3	Segurança e sinalização																									
1.4	Arranque e comissionamento																									
1.5	Telas finas																									
B	Construção civil	87.511,06		3.330,59		453.406,64		100.237,77		72.494,05		33.868,07		100.037,43		99.540,08		-3.617,59	12.418,93	-19.330,46	8.252,58	-16.930,72	76.866,84		1.007.876,28	
D	Demolições					1.760,00																			1.760,00	
1.1	Movimento geral de terras	38.888,61				243.912,97																	2.346,70		284.948,28	
1.2	Edifício da Portaria, Zona Administrativa e Apoio à Exploração	3.007,20				16.099,28						13.478,47						13.028,17			2.210,95		3.635,43		51.449,50	
1.3	Báscula de pesagem	153,23				339,50												258,77							753,50	
1.4	Ecoentro	1.671,65				496,72		55.168,52										270,00							57.606,89	
1.5	Central de valorização orgânica	38.539,38				89.285,28		2.227,20				15.839,19						-1.445,61		-19.330,46		-16.930,72	45.248,36		153.432,62	
1.6	Reservatório de água de serviços e de água de incêndio	5.445,40				2.664,09															219,35				8.328,84	
1.7	Plataforma para lavagem de rodados					791,17								2,74											793,91	
1.8	Estação elevatória de águas residuais	3,59		754,23		1.268,02								50,76											2.076,60	
1.9	Plataforma do centro de processamento de resíduos			2.579,38		263,12		29.989,66						26.962,73												59.794,87
1.10	Sistema de tratamento de odores					21,53																			21,53	
1.11	Plataforma de implantação geral					5.710,49		12.852,39				4.550,41		8.533,84				-1.044,19							30.602,94	
1.12	Posto de transformação					1.637,53															366,59		774,01		2.768,13	
1.13	ETAL					10.842,24												-1.127,78	1.669,04						11.383,50	
1.14	Redes de águas					14.849,59																			14.849,59	
1.15	Rede de drenagem de águas residuais e pluviais					42.878,17																	12.631,25		55.509,42	
1.16	Conduta elevatória de águas residuais e circuito de ar					618,16																			618,16	
1.17	Arranjos exteriores					19.978,78				72.494,05				64.487,36		85.983,14			10.747,89		5.465,69		11.784,14		270.921,05	
1.18	Equipamento de segurança e sinalização																						256,95		256,95	
1.19	Coletor de descarga pluvial																									
1.20	Outros trabalhos																									
C	Equipamento eletromecânico							34,69				57.961,73		64.075,89		68.813,47					598,76				191.484,54	
1.1	Edifício da Portaria, Zona Administrativa e Apoio à Exploração													2.993,80		5.465,05					598,76				9.057,61	
1.2	Báscula de pesagem																								0,00	
1.3	Ecoentro																								0,00	
1.4	Central de valorização orgânica											57.961,73		58.306,65												116.268,38
1.5	Sistema de tratamento de odores																	63.138,14							63.138,14	
1.6	Reservatório de água de serviços e de água de incêndio																									
1.7	Estação elevatória de águas residuais							34,69										210,28							244,97	
1.8	Plataforma para lavagem de rodados																									
1.9	Estação de tratamento de águas lixivantes													2.775,44											2.775,44	
D	Instalações elétricas							392,36																84.795,47	85.187,83	
E	Estação de transferência			168.490,77				170.013,20		68.944,50		108.907,34		34.912,25		26.225,45		-2.212,14	4.772,25		4.301,93				584.345,55	
1.1	Trabalhos acessórios			11.000,00																	500,00				11.500,00	
1.2	Movimento geral de terras			101.522,02				170.013,20																	271.535,22	
1.3	Estação de transferência de resíduos			55.958,75																					55.958,75	
1.4	Redes de águas de serviço de incêndios									7.584,14		1.891,03													9.455,17	
1.5	Redes de drenagem de águas residuais doméstica e pluvial									25.712,27		5.295,23		2.212,14				1.132,84	-2.212,14						32.140,34	
1.6	Serralharias																	9.030,71		2,65		119,68			9.153,04	
1.7	Arranjos exteriores											9.854,92		22.925,40		15.958,40				3.889,60		437,50			53.165,82	
1.8	Equipamentos de segurança e sinalização																			780,00		3.244,75			4.024,75	
1.9	Equipamento eletromecânico							35.868,09				83.225,53		9.774,71											128.868,33	
1.10	Instalações elétricas											8.640,63						103,50							8.744,13	



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Adicionais ao contrato de empreitada de construção dos centros de processamento de resíduos e de compostagem das Ilhas das Flores e Graciosa (11/102.02)

Anexo III: Autos de medição dos adicionais – Obra da Ilha das Flores

ART.	ESPÉCIES DE TRABALHOS	1.º ADICIONAL																				2.º ADICIONAL		TOTAL			
		1.º AUTO		2.º AUTO		3.º AUTO		4.º AUTO		5.º AUTO		6.º AUTO		7.º AUTO		8.º AUTO		9.º AUTO		10.º AUTO		1.º AUTO					
		Trabalhos a mais	Trabalhos a menos	Trabalhos a mais	Trabalhos a menos	Trabalhos a mais	Trabalhos a menos	Trabalhos a mais	Trabalhos a menos	Trabalhos a mais	Trabalhos a menos	Trabalhos a mais	Trabalhos a menos	Trabalhos a mais	Trabalhos a menos	Trabalhos a mais	Trabalhos a menos	Trabalhos a mais	Trabalhos a menos	Trabalhos a mais	Trabalhos a menos	Trabalhos a mais	Trabalhos a menos				
2	Centro de processamento de resíduos e de compostagem da Ilha das Flores	16.010,82						321.953,17		336.533,84			319.677,55		255.270,03		499.020,79	-96.816,80	45.136,36		-32.598,44	18.874,94		176.378,21		1.839.448,47	
A	Trabalhos acessórios																										
2.1	Estaleiro																										
2.2	Levantamentos e sondagens																										
2.3	Segurança e sinalização																										
2.4	Arranque e comissionamento																										
2.5	Telas finais																										
B	Construção civil	16.010,82						321.690,45		336.533,84			313.876,18		249.120,09		281.210,67	-86.816,80	44.034,74		-32.598,44	18.874,94		93.612,67		1.555.549,16	
0	Estaleiro																									3.500,00	
2.1	Movimento geral de terras											327.828,44		32.875,48													301.283,85
2.2	Edifício da Portaria, Zona Administrativa e Apoio à Exploração							5.843,36		2.399,63		8.220,53		13.669,38		15.570,61							919,50		3.635,43		50.258,44
2.3	Báscula de pesagem							161,20						339,50								258,77					759,47
2.4	Ecoentro							2.092,19						55.168,52								270,00					57.530,71
2.5	Central de valorização orgânica							50.805,69		1.003,85		185.158,99		42.371,12		10.770,57	-4.589,76					-32.598,44	242,78		45.248,36		298.433,16
2.6	Reservatório de água de serviços e de água de incêndio							8.137,11														1.071,89					9.209,00
2.7	Plataforma para lavagem de rodados													315,49		484,44						2,74					802,67
2.8	Estação elevatória de águas residuais							9.887,28														-328,06	50,76				9.609,98
2.9	Plataforma do centro de processamento de resíduos e da estação de transferência	16.010,82						9.794,17					33.163,89				37.035,52					14.281,77					110.286,17
2.10	Sistema de tratamento de odores							24.804,45																			24.804,45
2.11	Posto de transformação							25,84		466,64		50,45										-1.044,19	1.399,56		167,18		1.065,48
2.12	ETAL							1.546,01		1.974,00		77,56		650,10		5.450,67	-2.091,26					1.721,15		1.723,83			11.052,06
2.13	Redes de águas							31.160,91		2.861,28		200,42													34.394,40		68.617,01
2.14	Rede de drenagem de águas residuais							146.284,38				2.932,50		3.861,21		10.397,85	-7.379,02								4.445,01		160.541,93
2.15	Conduto elevatória de águas residuais e circuito de ar							3.720,46				1.240,16				16.350,29	-2.500,29										18.810,62
2.16	Arranjos exteriores							27.427,40				49.656,20		132.744,77		185.150,52	-9.484,15						12.489,03		5.722,28		404.006,06
2.17	Equipamento de segurança e sinalização																					24.978,10					24.978,10
2.18	Colector de descarga pluvial																										
2.19	Outros trabalhos																										
C	Equipamento eletromecânico												5.801,37		6.157,94		187.810,12					1.101,62					200.871,05
2.1	Edifício da Portaria, Zona Administrativa e Apoio à Exploração																7.956,00					1.101,62					9.057,62
2.2	Báscula de pesagem																										
2.3	Ecoentro																										
2.4	Central de valorização orgânica												5.766,68		3.382,50		179.406,52										188.555,70
2.5	Sistema de tratamento de odores																										
2.6	Reservatório de água de serviços e de água de incêndio																					237,32					237,32
2.7	Estação elevatória de águas residuais												34,69				210,28										244,97
2.8	Plataforma de lavagem de rodados																										
2.9	Estação de transferência																										
2.10	Estação de tratamento de águas lixiviantes														2.775,44												2.775,44
D	Instalações elétricas							262,72																	82.765,54		83.028,26
	Sub-total	103.521,88		171.814,36		453.406,64		592.631,19		477.972,39		520.414,69		454.303,60		663.599,79	-92.646,52	62.325,54		-51.928,90		32.028,21	-16.930,72	337.830,52		3.708.342,67	
	TOTAL	103.521,88		171.814,36		453.406,64		592.631,19		477.972,39		520.414,69		454.303,60		570.953,27		10.396,64				15.097,49		337.830,52		3.708.342,67	



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Adicionais ao contrato de empreitada de construção
dos centros de processamento de resíduos e de compostagem
das Ilhas das Flores e Graciosa (11/102.02)

Anexo IV: Faturação da empreitada

Unid.: euro

CONTRATO INICIAL						1.º ADICIONAL					2.º ADICIONAL					OUTROS PAGAMENTOS	TOTAL ACUMULADO		
AUTOS DE MEDIÇÃO			FATURAÇÃO			AUTOS DE MEDIÇÃO			FATURAÇÃO			AUTOS DE MEDIÇÃO			FATURAÇÃO				
N.º	Data	Valor	Data	Valor	Data do pagamento	N.º	Data	Valor	Data	Valor	Data do pagamento	N.º	Data	Valor	Data			Valor	Data do pagamento
1	30-09-2009	63.273,71	30-09-2009	63.273,71	28-12-2009													63.273,71	
2	30-10-2009	113.170,28	02-11-2009	113.170,28	28-12-2009													176.443,99	
3	30-11-2009	359.685,97	30-11-2009	359.685,97	28-12-2009													536.129,96	
4	18-12-2009	264.580,31	18-12-2009	264.580,31	20-01-2010													800.710,27	
5	29-01-2010	44.187,48	29-01-2010	44.187,48	08-03-2010													844.897,75	
6	26-02-2010	307.045,60	26-02-2010	307.045,60	09-04-2010													1.151.943,35	
7	31-03-2010	279.996,27	31-03-2010	279.996,27	07-05-2010													1.431.939,62	
8	30-04-2010	357.676,56	30-04-2010	357.676,56	10-07-2010													1.789.616,18	
9	31-05-2010	340.321,66	31-05-2010	340.321,66	10-08-2010													2.129.937,84	
10	30-06-2010	482.812,23	30-06-2010	482.812,23	10-08-2010													2.612.750,07	
11	30-07-2010	696.496,16	30-07-2010	696.496,16	23-09-2010													3.309.246,23	
12	31-08-2010	951.433,22	31-08-2010	951.433,22	19-10-2010													4.260.679,45	
13	30-09-2010	994.369,94	30-09-2010	994.369,94	26-11-2010													5.255.049,39	
14	29-10-2010	1.904.885,05	02-11-2010	1.904.885,05	31-12-2010	1	29-10-2010	103.521,88	02-11-2010	103.521,88	31-12-2010							7.263.456,32	
15	30-11-2010	1.007.104,92	30-11-2010	1.007.104,92	31-12-2010	2	30-11-2010	171.814,36	30-11-2010	171.814,36	31-12-2010							8.442.375,60	
16	10-12-2010	406.224,68	10-12-2010	406.224,68	31-12-2010	3	10-12-2010	453.406,64	10-12-2010	453.406,64	31-12-2010							9.302.006,92	
17	31-01-2011	63.284,09	31-01-2011	63.284,09	12-04-2011	4	31-01-2011	592.631,19	31-01-2011	592.631,19	24-10-2011							9.957.922,20	
18	28-02-2011	79.021,06	28-02-2011	79.021,06	06-05-2011	5	28-02-2011	477.972,39	28-02-2011	477.972,39	31-12-2011							10.514.915,65	
19	31-03-2011	61.967,35	31-03-2011	61.967,35	09-06-2011	6	31-03-2011	520.414,69	31-03-2011	520.414,69	31-12-2011							11.097.297,69	
20	30-04-2011	61.668,36	30-04-2011	61.668,36	26-07-2011	7	29-04-2011	454.303,60	29-04-2011	454.303,60	24-10-2011							11.613.269,65	
21	31-05-2011	-480.116,22	31-05-2011	-480.116,22	31-12-2011	8	31-05-2011	570.953,27	31-05-2011	570.953,27	31-12-2011							11.704.106,70	
22	30-06-2011	37.794,19	30-06-2011	37.794,19	18-10-2011	9	30-06-2011	10.396,64	30-06-2011	10.396,64	16-11-2011							11.752.297,53	
23	29-07-2011	103.191,31	29-07-2011	103.191,31	31-12-2011	10	29-07-2011	15.096,81	29-07-2011	15.096,81	16-11-2011	1	29-07-2011	337.830,52	29-07-2011	337.830,52	31-12-2011	12.208.416,17	
TOTAL		8.500.074,18		8.500.074,18				3.370.511,47		3.370.511,47				337.830,52		337.830,52		95.715,16	12.304.131,33



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

*Adicionais ao contrato de empreitada de construção
dos centros de processamento de resíduos e de compostagem
das Ilhas das Flores e Graciosa (11/102.02)*

Anexo V
Respostas ao contraditório institucional e pessoal

VATI
6/7/12



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
SECRETARIA REGIONAL DO AMBIENTE E DO MAR
Gabinete do Secretário Regional

TRIBUNAL DE CONTAS
Secção Regional dos Açores
Serviço de Apoio

06 JUL 2012

ENTRADA
N.º 2078

Correio eletrónico: sra@tcontas.pt

R/AR

Exmo. Sr. Subdirector Geral
da Secção Regional dos Açores do
Tribunal de Contas
Palácio Canto
Rua Ernesto do Canto, n.º 34
9504-526 PONTA DELGADA

Sua Referência
954-ST

Sua Comunicação
29-05-2012

Nossa Referência
SAI-SRAM/2012/1295
117.3.1/2012/4

Horta,
03 JUL 2012

ASSUNTO: FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE – PROCESSO N.º 11/102.02 – “EMPREITADA DE CONSTRUÇÃO DOS CENTROS DE PROCESSAMENTO DE RESÍDUOS E CENTROS DE VALORIZAÇÃO ORGÂNICA POR COMPOSTAGEM DAS ILHAS DAS FLORES E GRACIOSA” – Exercício do Contraditório

Em resposta ao Vosso ofício à margem referenciado e na sequência do douto despacho de 25-05-2012 do Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, aposto no Relatório de Auditoria aos Adicionais ao contrato de Empreitada de Construção dos Centros de Processamento de Resíduos e Centros de Valorização Orgânica por Compostagem das Ilhas das Flores e Graciosa, comunicado pelo ofício 955-ST, de 29-05-2012, do mesmo Tribunal de Contas, vem, na qualidade de Chefe do Gabinete do Secretário Regional do Ambiente e do Mar, apresentar a defesa, em sede de direito ao contraditório, nos termos do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, das imputações efetuadas aos elementos deste Gabinete:

- A. Relativamente ao exposto no ponto 9.1.3. do Relatório em apreço e ao imputado no ponto 17.1. do mesmo Relatório, procede-se à alegação dos seguintes factos:
1. Na prossecução de uma política de prevenção e gestão de resíduos, assente em objetivos e estratégias que visam garantir a preservação dos recursos naturais e a minimização dos impactes negativos sobre a saúde pública, o ambiente e a segurança de pessoas e bens, maximizando a recuperação do valor dos resíduos, foi autorizado o lançamento do Concurso Público para a “EMPREITADA DE CONSTRUÇÃO DOS CENTROS DE PROCESSAMENTO DE RESÍDUOS E CENTROS DE VALORIZAÇÃO ORGÂNICA POR COMPOSTAGEM DAS ILHAS DAS FLORES E GRACIOSA”, através da Resolução do Conselho de Governo n.º 18/2008, de 15 de Fevereiro, ou seja, durante a vigência do IX Governo Regional.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
SECRETARIA REGIONAL DO AMBIENTE E DO MAR
Gabinete do Secretário Regional

2. A aprovação das peças do concurso e das comissões de acompanhamento foi tomada por Despacho de 13 de Maio de 2008.
3. Tendo, o anúncio desse mesmo procedimento, sido remetido para publicação em Diário da República em 13 de Maio de 2008, sido, efetivamente, publicado em 20 de Maio de 2008, constante do Diário da República, 2.ª série, n.º 97, de 20 de Junho de 2008.
4. Os projetos de execução, parte integrante das peças do procedimento, foram elaborados em 2007 e 2008, pelo CESUR – Centro de Sistemas Urbanos Regionais, departamento do prestigiado e internacionalmente reputado Instituto Superior Técnico, da Universidade Técnica de Lisboa.
5. Os projetos de execução dessas estruturas têm como objetivo dar seguimento à disciplina imposta pelas diretivas comunitárias em matérias de resíduos, a qual foi plasmada no PEGRA – Plano Estratégico de Gestão de Resíduos dos Açores, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 10/2008/A, que, no n.º 2 do artigo 8.º, contém exarado o princípio de que *“A gestão integrada de resíduos envolve a seleção e aplicação das tecnologias e das práticas apropriadas para encontrar a melhor solução para cumprir os objetivos ambientais e minimizar os custos de operação, sendo que a eliminação de resíduos, nomeadamente o seu confinamento em aterro, constitui a última opção de gestão, justificando-se apenas quando seja financeiramente inviável a prevenção, a reutilização, a reciclagem ou outras formas de valorização integrada a nível da Região.”*
6. Tanto à data da adjudicação como à data da consignação da obra foi assegurado pelo projetista que os projetos de execução de ambos os Centros de Processamento de Resíduos eram viáveis.
7. Todavia, já em obra, concluiu-se pela inviabilidade do funcionamento do Centro de Processamento de Resíduos na forma como fora projetado, uma vez que o projeto não permitia cumprir o PEGRA, nem as metas comunitárias e nacionais de redução de envio de materiais para aterro.
8. A solução preconizada pelo projetista de execução de aterro complementar que recebesse os materiais rejeitados revelou-se, ainda, desadequada à ilha Graciosa, tanto pela sua extensão, cerca de 19.200 m², como pela sua localização, num terreno inclinado próximo de uma falésia, bem assim, pelos custos de exploração de um aterro dependente de um fornecimento constante de materiais de cobertura trazidos de outra localização. Acresce que a ilha Graciosa é parca em bagacinas exploráveis sem grande impacte paisagístico e que totalmente desprovida de outros materiais inertes próprios para a cobertura. Além disso, o custo da sua execução, de 1 786 991,37 euros a que acresceria o IVA, a aquisição de terrenos e a enorme escavação requerida pela topografia, conforme mapa de quantidade e de preços parciais em anexo.
9. Apesar de não ser esperada nem expectável na obra face à informação disponibilizada ao dono da obra, a inclusão de uma estação de transferência revelou-se a única solução adequada técnica, ambiental e economicamente adequada para suprir a

2/5



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
SECRETARIA REGIONAL DO AMBIENTE E DO MAR
Gabinete do Secretário Regional

- deficiência detectada, uma vez que custaria apenas 593.297,69 euros, conforme mapa de quantidades e preços parciais em anexo e não acresce custos de exploração à estrutura, questão fundamental para o equilíbrio económico de um equipamento cujo funcionamento será suportado pelos contribuintes durante toda a sua vida útil.
10. Portanto, foi decidido mandar replicar o projeto da estação de transferência das Flores, procurando-se uma solução que viabilizasse as instalações então em construção.
 11. O projeto estava naturalmente limitado ao espaço existente em torno da localização do Centro de Processamento de Resíduos e às considerações de natureza funcional relacionadas com o encaminhamento dos resíduos no interior das instalações, pelo que a configuração teria de ser viável face à implantação das diversas estruturas em construção.
 12. Na estação de transferência da Graciosa, o empreiteiro manteve os preços concursais da das Flores, pelo que os custos foram determinados com segurança, conforme teor do mapa de quantidades e preços em anexo;
 13. Muito embora o douto tribunal não considere relevante a imprevisibilidade dos trabalhos necessários à execução da estação de transferência da Graciosa, nos termos do n.º 1 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, os mesmos não se concebem separadamente da obra em causa, sob pena de inviabilidade de funcionamento do todo, isto é, do Centro de Processamento de Resíduos da Graciosa, devido aos erros de conceção inerentes ao projeto de execução.
 14. Ao invés e em última instância, sempre poderia ser celebrado um ajuste direto ao abrigo do artigo 136.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, ou ainda um ajuste direto com fundamento em critério material, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 25.º do Código dos Contratos Públicos, considerando tratar-se de obra nova (estação de transferência da Graciosa), a qual consiste na repetição de obra similar (estação de transferência das Flores), contratada entre o mesmo dono da obra e empreiteiro, sendo certo que essa obra está em conformidade com um projeto base comum (o projeto do centro de resíduos das Flores e do centro de resíduos da graciosa é idêntico, à exceção da estação de transferência), para além de que o procedimento subjacente à celebração do contrato de empreitada em apreço ter sido um concurso público internacional e ainda não terem decorrido mais de três anos entre a data de celebração do contrato de empreitada inicial e a data da celebração do adicional.
 15. Em suma:
 - a. Este departamento da administração regional autónoma confiou plenamente na bondade das soluções propostas e na boa conceção do projeto de construção dos Centros, dada a elevada capacidade técnica do projetista e da sua reputação científica internacional;
 - b. As verificações feitas não permitiram detectar qualquer anomalia nas soluções propostas;



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
SECRETARIA REGIONAL DO AMBIENTE E DO MAR
Gabinete do Secretário Regional

- c. A SRAM só se apercebeu do erro de conceção do Centro da ilha Graciosa numa fase adiantada da obra, pois nunca ocorreu aos seus decisores técnicos e políticos que o projecto enfermasse de tão sérios lapsos;
 - d. Anular o processo de concurso para a Empreitada de Construção dos Centros de Processamento de Resíduos das ilhas Flores e Graciosa, por uma questão de erro do projeto relativo somente à ilha Graciosa, teria como resultado em pesadas indemnizações e um prejuízo gravíssimo no cumprimento das diretivas europeias em matéria de processamento de resíduos e um atraso redutor e prejudicial na implementação de um processo de eliminação de lixeiras e aterros na Região Autónoma dos Açores, logo, um incomensurável prejuízo para o interesse público.
 - e. Por outro lado, não é admissível qualificar a «estação de transferência na ilha Graciosa» como uma obra separada da construção do Centro de Processamento de Resíduos daquela Ilha, por ser parte integrante e indefectível de qualquer Centro de Processamento de Resíduos que cumpra com a legislação em vigor e com as normas ambientais vigentes e que a ele não pode estar física ou funcionalmente dissociada;
 - f. Pelo que, a construção daquela «estação de transferência» não se tratou de uma mera “opção” do dono da obra, mas sim de uma necessidade absoluta “sine qua non”, dado que o Centro, sem a estação de transferência, não cumpriria a sua finalidade e o seu funcionamento seria ineficaz;
 - g. Neste contexto, este departamento procedeu correctamente quando se apercebeu do lapso existente no projeto ao solicitar a correção do mesmo, com a colaboração do projetista, e a contratualizar imediatamente com o empreiteiro a sua construção, com base nos preços da estação de transferência do Centro de Processamento de Resíduos da Ilha das Flores, situação enquadrável, em última instância, como um ajuste direto ao abrigo do artigo 136.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, ou ainda um ajuste direto com fundamento em critério material, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 25.º do Código dos Contratos Públicos, a fim de evitar a paralisação de uma infraestrutura fundamental para a prossecução da política ambiental;
 - h. Ou seja, deverá ser reconhecido, a este departamento do governo regional, o mérito de uma boa gestão dos dinheiros públicos e atender a que sempre se agiu dentro dos limites legais e contratuais que regiam aquela empreitada.
 - i. Assim, não deverá ser assacada qualquer responsabilidade a qualquer dos seus decisores uma vez que nunca houve intenção de desrespeitar a legislação em vigor, tendo-se sempre diligenciado na prossecução do interesse público patente nas decisões tomadas no decurso de todo o procedimento.
- B. Relativamente ao exposto no ponto 13. do Relatório em apreço e ao imputado no ponto 17.2. do mesmo Relatório, procede-se à alegação dos seguintes factos:

4/5



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
SECRETARIA REGIONAL DO AMBIENTE E DO MAR
Gabinete do Secretário Regional

1. Na descrição da infração constante do ponto 17.2. do Relatório em apreço, é afirmado pelo douto Tribunal, com base em afirmação contida no ofício com a referência SE-FGD004-006635-2010, datado de 12/08/2010, que os trabalhos do primeiro adicional foram iniciados em 22-02-2010, o que não se revela verdadeiro.
2. Contudo, no ofício do consórcio empreiteiro com a referência SE-FGD004-006635-2010, datado de 12/08/2010, no 5.º parágrafo do ponto 2., onde se lê: "o consórcio empreiteiro iniciou os trabalhos em 22 de Fevereiro de 2010, ficando os mesmos concluídos em 08 de Março de 2010", cumpre esclarecer que os trabalhos em causa se referem à remoção e movimentação de resíduos orgânicos (carcaças de bovinos) no lugar do Quitadouro, em si um novo procedimento, na forma de ajuste direto em regime simplificado, atendendo à urgência, à natureza e ao valor dos trabalhos a realizar, admissível nos termos do n.º 5 do artigo 370.º do CCP e do artigo 11.º, do Decreto Legislativo Regional n.º 34/2008/A, de 28 de Julho, na redação do Decreto Legislativo Regional n.º 15/2009/A, de 06 de Agosto, conforme documentação anexa.
3. Além do mais, a sua menção no ofício do consórcio empreiteiro com a referência SE-FGD004-006635-2010, datado de 12/08/2010, visa apenas justificar o pedido de prorrogação do prazo, por aqueles trabalhos terem condicionado o normal andamento dos trabalhos contratuais, nada podendo daí inferir-se em relação aos trabalhos que depois foram objeto de adicional.
4. Em conclusão:
 - a. Do teor do ofício do consórcio empreiteiro com a referência SE-FGD004-006635-2010, datado de 12/08/2010, não resulta que os trabalhos do primeiro adicional tenham tido início em 22/02/2010.
 - b. Ao invés, atendem a trabalhos novos, contratados ao abrigo de um novo procedimento, para a remoção de resíduos orgânicos, que teriam inevitavelmente de ser executados antes do início dos trabalhos contidos no referido adicional.
 - c. Por conseguinte, não se aceita a imputação da infração constante no ponto 17.2 do Relatório em apreço, uma vez que não foram prestadas, nem nunca se pretendeu prestar, informações imprecisas que pudessem induzir este Tribunal em erro, pelo que não deverá ser aplicada qualquer sanção.

O CHEFE DO GABINETE,

João Pedro Terra Garcia.

5/5



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
SECRETARIA REGIONAL DO AMBIENTE E DO MAR
Gabinete do Secretário Regional

Anexos: Mapa de quantidades e preços parciais do aterro;
Mapa de quantidades e preços parciais da estação de transferência;
Ofício SAID-SRAM/2010/61, de 14/01/2010;
Fatura n.º 1120/504029, de 30/06/2010;

VATI
2/7/12

Exmo. Sr. Subdirector Geral
Secção Regional dos Açores do Tribunal de
Contas
Palácio Canto
Rua Ernesto do Canto, n.º 34
9504-526 PONTA DELGADA

TRIBUNAL DE CONTAS
Secção Regional dos Açores
Serviço de Apoio

02 JUL 2012

ENTRADA
N.º 2024

ASSUNTO: FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE – PROCESSO N.º 11/102.02 – "EMPREITADA DE CONSTRUÇÃO DOS CENTROS DE PROCESSAMENTO DE RESÍDUOS E CENTROS DE VALORIZAÇÃO ORGÂNICA POR COMPOSTAGEM DAS ILHAS DAS FLORES E GRACIOSA" – Exercício do Contraditório

Na sequência do duto despacho de 25-05-2012 do Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, aposto no Relatório de Auditoria aos Adicionais ao Contrato de Empreitada de Construção dos Centros de Processamento de Resíduos e Centros de Valorização Orgânica por Compostagem das Ilhas das Flores e Graciosa, comunicado pelo ofício 955-ST, de 29-05-2012, do mesmo Tribunal de Contas, José Gabriel do Álamo Meneses, Secretário Regional do Ambiente e do Mar do X Governo Regional, vem pronunciar-se, usando o direito ao contraditório, nos termos do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, alegando em sua defesa os seguintes factos:

1. No âmbito das competências próprias da Secretaria Regional do Ambiente e do Mar cabe definir a política regional no domínio ambiental, promovendo e coordenando as ações necessárias à sua execução, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º do Anexo I do Decreto Regulamentar Regional n.º 13/2007/A, de 16 de Maio, atualmente revogado pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 23/2011/A, de 21 de Novembro, matéria agora com acolhimento na alínea g) do artigo 2.º do Anexo I do referido diploma.
2. Na prossecução de uma política de prevenção e gestão de resíduos, assente em objetivos e estratégias que visam garantir a preservação dos recursos naturais e a minimização dos impactes negativos sobre a saúde pública, o ambiente e a segurança de pessoas e bens, maximizando a recuperação do valor dos resíduos, foi autorizado o lançamento do Concurso Público para a "EMPREITADA DE CONSTRUÇÃO DOS CENTROS DE PROCESSAMENTO DE RESÍDUOS E CENTROS DE VALORIZAÇÃO ORGÂNICA POR COMPOSTAGEM DAS ILHAS DAS FLORES E GRACIOSA", através da Resolução do Conselho de Governo n.º 18/2008, de 15 de Fevereiro, ou seja, durante a vigência do IX Governo Regional.
3. A aprovação das peças do concurso e das comissões de acompanhamento foi tomada por despacho de 13 de Maio de 2008.
4. O anúncio desse procedimento foi remetido para publicação em *Diário da República* em 13 de Maio de 2008, tendo sido, efetivamente, publicado em 20 de Maio de 2008, como consta do *Diário da República*, 2.ª série, n.º 97, de 20 de Junho de 2008.
5. Os projetos de execução, parte integrante das peças do procedimento, foram elaborados em 2007 e 2008, pelo CESUR – Centro de Sistemas Urbanos Regionais, departamento do prestigiado e internacionalmente reputado Instituto Superior Técnico, da Universidade Técnica de Lisboa.
6. Os projetos de execução dessas estruturas têm como objectivo dar seguimento à disciplina imposta pelas diretivas comunitárias em matérias de resíduos, a qual foi plasmada no PEGRA – Plano Estratégico de Gestão de Resíduos dos Açores, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 10/2008/A, que, no n.º 2 do artigo 8.º, contém

A

exarado o princípio de que “A *gestão integrada de resíduos envolve a seleção e aplicação das tecnologias e das práticas apropriadas para encontrar a melhor solução para cumprir os objetivos ambientais e minimizar os custos de operação, sendo que a eliminação de resíduos, nomeadamente o seu confinamento em aterro, constitui a última opção de gestão, justificando-se apenas quando seja financeiramente inviável a prevenção, a reutilização, a reciclagem ou outras formas de valorização integrada a nível da Região.*”

7. O alegante só foi nomeado Secretário Regional do Ambiente e do Mar pelo Decreto do Representante da República para a Região Autónoma dos Açores n.º 1-B/2008, de 18 de Novembro, tendo apenas intervenção no procedimento a partir da adjudicação.
8. Ainda assim, antes da decisão de adjudicar, reuniu com os técnicos envolvidos e procurou inteirar-se das características do projecto, tendo como objectivo assegurar-se que o mesmo cumpria os objectivos em matéria de gestão de resíduos contidos no PEGRA e no Programa do X Governo Regional. Sabendo que o responsável pela equipa projetista era um reputado professor do IST, ficou satisfeito com as explicações colhidas e convicto que os projetos dos Centros de Processamento de Resíduos das Flores e Graciosa cumpriam os objectivos traçados.
9. Foi com esse convencimento que a obra foi adjudicada a 21 de Maio de 2009.
10. Apenas na visita realizada à ilha Graciosa a 30 de Junho de 2009, aquando da ida ao local onde se desenvolveria a obra, o signatário, ao ser questionado sobre a data e localização prevista para a construção de um aterro, se apercebeu que eventualmente haveria uma diferença entre o Centro de Processamento de Resíduos das Flores e a equivalente estrutura da Graciosa.
11. Inicialmente o signatário admitiu que seria má informação, mas uma posterior análise do projecto, que incluiu uma reunião com o projetista a 20 de Julho de 2009, veio confirmar que, ao contrário do que ocorria no projeto das Flores, não estavam contempladas no Centro de Processamento de Resíduos da Graciosa estruturas que permitissem a transferência de resíduos, prevendo-se antes a construção, nas imediações e em terrenos ainda não disponíveis, de um aterro sanitário.
12. Após uma análise técnica feita pelos técnicos da SRAM, o signatário solicitou uma reunião com o projetista, a realizar antes da consignação da obra, para avaliação das consequências da inexistência no projecto de uma estrutura de transferência. A reunião realizou-se a 10 de Agosto de 2009, com a participação dos técnicos da SRAM e do responsável pelo projecto, na qual o signatário esteve presente na fase conclusiva. Nessa reunião, o projetista alegou que sempre estivera prevista a construção de um pequeno aterro e que nada obstava ao arranque da obra. Foi assim decidido prosseguir com o projecto.
13. A obra foi consignada a 14 de Setembro de 2009, estando o signatário convicto da viabilidade do projecto e da existência de soluções complementares adequadas, como preconizava o projetista, cuja reputação e conhecimento da carreira académica lhe mereceram sempre a máxima confiança.
14. Para surpresa do signatário, nos meses imediatos, em consequência da análise de outros projetos similares em aprovação para as ilhas de Santa Maria e São Jorge, foi informado que começavam a surgir fundadas dúvidas sobre a viabilidade do funcionamento do Centro de Processamento de Resíduos na forma como estava em construção, já que nem do ponto de vista técnico, nem do ponto de vista regulamentar, tal estrutura permitiria atingir os objectivos essenciais que estiveram na conceção da obra. Ficou então claro para o signatário que o projecto não permitiria cumprir o PEGRA, nem as metas comunitárias e nacionais de redução de envio de materiais para aterro,

para além de ser de funcionalidade duvidosa. Estava-se assim perante uma circunstância imprevista em cuja sequência se tornava necessário reequacionar aspectos essenciais do projecto.

15. Face à impossibilidade de garantir a funcionalidade do Centro de Processamento de Resíduos, então já em construção, sem que fosse encontrado um destino adequado para os resíduos não reutilizáveis nem recicláveis, estimados em cerca de 1/3 do volume de resíduos produzido na ilha, o signatário solicitou que fosse, com urgência, reavaliada a questão da construção do aterro e a eventual existência de outras alternativas que permitissem suprir o flagrante e inesperado erro conceptual do projecto, já que essa solução teria de estar pronta antes da entrada em funcionamento do Centro de Processamento de Resíduos, pois este não poderia funcionar sem um destino final adequado para os materiais rejeitados no processo de separação, pois obviamente estes não poderiam ser acumulados na instalação.
16. A análise veio a revelar que os terrenos existentes nas imediações do Centro de Processamento de Resíduos são inadequados pela sua localização, topografia e características pedológicas e geológicas, já que estão sobre uma plataforma elevada, expostos aos ventos do quadrante mais desfavorável, o que levaria à constante dispersão de resíduos e cheiros pelas imediações, onde já funciona uma fábrica de lacticínios, e que não existe localmente material de cobertura adequada.
17. Acresce que os custos de exploração de um aterro, ainda mais quando dependente de um fornecimento constante de materiais de cobertura trazidos de outra localização, seriam em extremo gravosos. Por outro lado, a disponibilidade de terrenos noutra localização, com uma área mínima de 19 200 m², é incerta e com custos ambientais e de exploração elevados devido à necessidade de transferência dos resíduos para esse local, a que acresceria a inexistência no Centro de Processamento de Resíduos de estrutura adequada para essa transferência.
18. Face a essa constatação, e após um período de análise e de procura de outras soluções, que se revelou infrutífero, foi solicitado ao projetista que avaliasse a integração no projecto de uma estrutura destinada à transferência dos resíduos rejeitados.
19. Comparados os custos dessa solução com os da construção de um aterro noutra qualquer ponto da ilha, concluiu-se que o aterro custaria cerca de 2 milhões de euros, não considerando os custos que seriam incursos com a aquisição de terrenos e elaboração do projecto, enquanto a estrutura transferência custaria menos de 600 mil euros. A esta vantagem em termos de investimento inicial, acrescentam as vantagens ambientais e de custo de exploração, pois a construção de uma central de transferência integrada permite concentrar toda a gestão de resíduos numa única instalação e evita o dispêndio com transportes e a duplicação da generalidade dos impactes ambientais do tratamento. É também evitada a extração de inertes para cobertura, matéria que é crítica na Graciosa por inexistência de locais adequados para exploração de bagacinas e outros materiais de cobertura.
20. Face às conclusões atrás apontadas, foi decidido mandar replicar o projecto da estação de transferência das Flores, procurando-se uma solução que garantisse a viabilidade funcional das instalações em construção.
21. O projecto estava naturalmente limitado ao espaço existente em torno da localização do Centro de Processamento de Resíduos e às considerações de natureza funcional relacionadas com a optimização do encaminhamento dos resíduos no interior das instalações, pelo que a configuração teria de ser compatibilizada com a implantação das diversas estruturas em construção.

10

22. Realizou-se uma reunião entre técnicos da SRAM e do empreiteiro a 4 de Fevereiro de 2010, concluindo-se pela absoluta falta de alternativas viáveis que não a inclusão de uma estação de transferência no pouco espaço que restava. Em consequência, a elaboração do projecto foi adjudicada ao projetista a 27 de Março de 2010, tendo como base um estudo prévio remetido em Dezembro de 2009. A 6 de Abril de 2010 realizou-se nova reunião para avaliar a possibilidade de compatibilizar o projecto da estação de transferência com a empreitada em curso sem incorrer em grandes sobrecustos e para solicitar informação sobre preços.
23. O signatário foi informado, conhecendo que era verdade, que das reuniões tidas se confirmavam os seguintes factos:
- A obra na forma como estava a ser construída tinha um erro inultrapassável, inesperado perante as informações anteriores do projetista, que fazia perigar os objectivos essenciais do projecto;
 - Não era de todo viável construir um aterro na Graciosa, e, mesmo que o fosse, tal era económica e ambientalmente desvantajoso;
 - A única solução que viabilizaria o projecto era a introdução de uma estrutura de transferência;
 - Que a estrutura de transferência teria de ficar funcional e estruturalmente integrada no Centro de Processamento de Resíduos, dado que o mesmo estava a ser construído literalmente encaixado entre a antiga estrada Santa Cruz-Praia, um paiol e a falésia costeira, e teria de partilhar acessos viários, alimentação eléctrica, vedações e estruturas de apoio, o que impedia a construção noutra sítio;
 - Que o empreiteiro mantinha os preços concursados, pelo que os custos podiam ser determinados com segurança;
 - Que a matéria era de decisão urgente, pois qualquer atraso levaria a que fossem construídas estruturas que teriam inevitavelmente de ser demolidas para criar espaço para a estação de transferência;
 - Que a total integração no mesmo espaço, e em estruturas que não podiam ser física e funcionalmente separadas, inviabilizava a eventual entrada de outro empreiteiro, sob pena de se criarem condições insanáveis de falta de coordenação e de desresponsabilização mútua que fariam perigar a boa gestão da obra, que entretanto já apresentava graves problemas;
 - Que os trabalhos não podiam assim ser técnica ou economicamente separados do contrato sem inconveniente grave para o dono da obra;
 - Que os trabalhos em causa eram estritamente necessários ao acabamento da obra.
24. Perante a falta de alternativas viáveis e por tratar-se de uma situação impossível de prever pelo dono da obra, de boa-fé concluiu o signatário que estava perante uma situação que se enquadrava plenamente no disposto no n.º 1 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, pelo que seria necessário executar como trabalhos a mais a construção da imprescindível estação de transferência, o que autorizou por despacho de 30 de Agosto de 2010.
25. Muito embora o douto Tribunal não considere relevante a imprevisibilidade dos trabalhos necessários à execução da estação de transferência da Graciosa, nos termos do n.º 1 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, os mesmos não se concebem separadamente da obra em causa, sob pena de inviabilidade de funcionamento do todo, isto é, do Centro de Processamento de Resíduos da Graciosa, devido aos erros de concepção inerentes ao projeto de execução.

- b*
26. Como os preços propostos eram os mesmos que haviam sido concursados, na mesma empreitada e para igual estrutura na ilha das Flores, não pode ser suscitada qualquer dúvida em relação ao cumprimento das normas de concorrência.
27. Aliás, em última instância, e sem conceder quanto à existência de obra nova, sempre poderia ser celebrado um ajuste direto com fundamento em critério material, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 25.º do Código dos Contratos Públicos (ou caso se considere a obra como regida pelo anterior quadro legal, ao abrigo da alínea d) do n.º 1 do artigo 136.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março), sendo a obra nova (estação de transferência da Graciosa), a repetição de obra similar (estação de transferência das Flores), contratada entre o mesmo dono da obra e empreiteiro, sendo certo que essa obra está em conformidade com um projeto base comum (o projeto do Centro de Processamento de Resíduos das Flores e do Centro de Processamento de Resíduos da Graciosa são idênticos, à exceção da estação de transferência), para além de que o procedimento subjacente à celebração do contrato de empreitada em apreço ter sido um concurso público internacional e ainda não terem decorrido mais de três anos entre a data de celebração do contrato de empreitada inicial e a data da celebração do adicional.
28. Até ser questionado na sequência da auditoria em epígrafe, sempre considerou como absolutamente correta a decisão tomada, pois permitiu uma boa gestão dos recursos públicos, poupando avultada soma ao erário público (veja-se o preço estimado do aterro), e evitou a construção de uma estrutura que não cumpriria os objetivos básicos que estão na base da decisão de construir.
29. Em suma:
- a. O alegante confiou plenamente na bondade das fases anteriores do processo, nomeadamente na boa conceção do projeto de construção dos Centros, dada a elevada capacidade técnica do projetista e a sua reputação científica e técnica;
 - b. O alegante, já como decisor político, só se apercebeu do erro de conceção do Centro da ilha Graciosa numa fase adiantada da obra, pois nunca lhe ocorreria que um departamento do Instituto Superior Técnico de Lisboa cometesse semelhante lapso;
 - c. Anular o processo de concurso para a Empreitada de Construção dos Centros de Processamento de Resíduos das ilhas Flores e Graciosa, por uma questão de erro do projeto relativo somente à ilha Graciosa, teria como resultado pesadas indemnizações e um prejuízo gravíssimo no cumprimento das diretivas europeias em matéria de processamento de resíduos, em que já decorria um procedimento pré-contencioso iniciado pela Comissão Europeia, e um atraso redutor e prejudicial na implementação do processo de eliminação de lixeiras e aterros, logo, um incomensurável prejuízo para o interesse público;
 - d. Por outro lado, não é admissível qualificar a «estação de transferência na ilha Graciosa» como uma obra separada da construção do Centro de Processamento de Resíduos daquela ilha, por ser parte integrante e indefectível de qualquer Centro de Processamento de Resíduos que cumpra com a legislação em vigor e com as normas ambientais vigentes e que aquela estrutura dele não pode estar física ou funcionalmente dissociada;
 - e. Pelo que, a decisão de construção daquela «estação de transferência» não foi uma mera “opção” do dono da obra, mas sim de uma necessidade absoluta “*sine qua non*”, dado que o Centro, sem a estação de transferência, não cumpriria a sua finalidade e o seu funcionamento seria ineficaz;
 - f. Aliás, a não construção da estação de transferência constituiria um ónus sobre o alegante de “*damnum emergens*” que este nunca quereria assumir, como decisor

político, dado que inutilizaria uma obra "ab initio" e desacreditaria todo o processo de gestão de resíduos devido à não existência da referida estação de transferência, traduzindo-se, concomitantemente, num grave prejuízo para o património regional e fazendo perigar a boa gestão da "res publica", preocupação que sempre pautou a conduta do alegante;

- g. Neste contexto, o alegante procedeu corretamente quando se apercebeu do lapso existente no projeto ao solicitar a correção do mesmo, com a colaboração do projetista, e a contratualizar imediatamente com o empreiteiro a sua construção, com base nos preços da estação de transferência do Centro de Processamento de Resíduos da Ilha das Flores, situação enquadrável, em última instância, na alínea a) do n.º 1 do artigo 25.º do Código dos Contratos Públicos, a fim de evitar a paralisação de uma infraestrutura fundamental para a prossecução da política ambiental e para salvaguarda do interesse público, incluindo a boa gestão financeira do contrato;
- h. Ou seja, ao alegante deve-lhe ser reconhecido que sempre decidiu de boa-fé e no pleno convencimento de que agia dentro dos limites legais e contratuais que regiam aquela empreitada e na procura de uma boa gestão dos dinheiros públicos;
- i. Assim, ao alegante não deverá ser assacada qualquer responsabilidade financeira sancionatória, constante do ponto 17.1 do Relatório "sub judice", uma vez que nunca teve intenção de desrespeitar a legislação em vigor, tendo sempre diligenciado na prossecução do interesse público, como aliás é bem patente nas decisões tomadas no decurso de todo o procedimento.

Horta, 27 de Junho de 2012.


José Gabriel do Álamo de Meneses

Junta:

- Extratos da agenda da SRAM, comprovando as reuniões havidas;
- Informação sobre as dimensões e custos do proposto aterro complementar (medições e orçamento);
- Mapa de comparação entre custos das estações de transferência dos Centros de processamento de Resíduos das Ilhas Flores e Graciosa;
- Troca de correspondência entre a Direção Regional do Ambiente e o projetista, em que este apresenta os seus argumentos;
- Exposição fundamentada enviada ao IROA demonstrando as restrições existentes na implementação de estruturas na zona do Quitadouro.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Adicionais ao contrato de empreitada de construção
dos centros de processamento de resíduos e de compostagem
das Ilhas das Flores e Graciosa (11/102.02)

Índice do processo

Descrição	Folhas
1 – CD:	
1.1 – Projeto (obra da Ilha das Flores)	
1.2 – Projeto (obra da Ilha Graciosa)	
1.3 – Caderno de encargos	
1.4 – Auto de consignação das obras	
1.5 – Processo de remessa do primeiro adicional	
1.6 – Processo de remessa do segundo adicional	
1.7 – Atas de reunião de obra	
1.8 – Relatórios da fiscalização	
1.9 – Projeto variante (CVOC)	
1.10 – Estação de transferência da Ilha Graciosa	2
1.11 – Planos de trabalhos	
1.12 – Segunda prorrogação de prazo	
1.13 – Reclamação de erros e omissões	
1.14 – Autos de medição (primeiro e segundo adicionais)	
1.15 – Autos de receção provisória das obras	
1.16 – Livro de registo da obra (Ilha Graciosa)	
1.17 – Livro de registo da obra (Ilha das Flores)	
1.18 – Correspondência (SRATC)	
1.19 – Correspondência (SRAM)	
2 – Despacho de 20-01-2011 (remessa do primeiro adicional)	3-10
3 – Despacho de 20-07-2011 (remessa da adenda ao primeiro adicional)	11-22
4 – Despacho de 20-07-2011 (remessa do segundo adicional)	23-26
5 – Plano Global de Auditoria	27-31
6 – Correspondência	32-44
7 – Pedido de pagamento de indemnização	45-392
8 – Relato	393-448
9 – Exercício do contraditório	449-476
10 – Respostas obtidas em contraditório:	
10.1 – Contraditório institucional	477-550
10.2 – Contraditório pessoal	551-602