

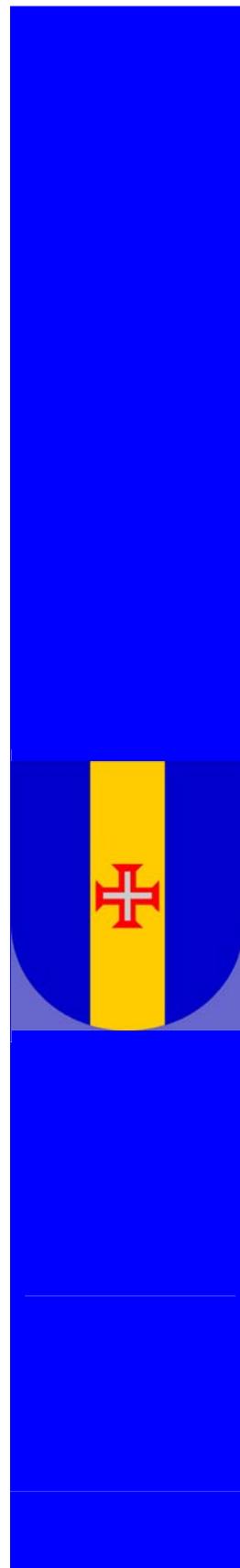


Relatório n.º 5/2009-FC/SRMTTC

**Auditoria a quatro contratos de empreitada  
da Câmara Municipal de Câmara de Lobos,  
com trabalhos a mais**

Processo n.º 05/08 – Aud/FC

Funchal, 2009







**PROCESSO N.º 05/08-AUD/FC**

**Auditoria a quatro contratos de empreitada da  
Câmara Municipal de Câmara de Lobos, com trabalhos  
a mais**

**RELATÓRIO N.º 5/2009-FC/SRMTC**  
**SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**

*Abril/2009*





## ÍNDICE

<b>ÍNDICE .....</b>	<b>1</b>
<b>ÍNDICE DE QUADROS .....</b>	<b>3</b>
<b>RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....</b>	<b>4</b>
<b>FICHA TÉCNICA.....</b>	<b>4</b>
<b>1. SUMÁRIO.....</b>	<b>5</b>
1.1.    CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS .....	5
1.2.    OBSERVAÇÕES .....	5
1.2.1.    Observações Comuns .....	5
1.2.2.    Observações Específicas .....	6
1.3.    EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS .....	7
1.4.    RECOMENDAÇÕES .....	7
<b>2. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
2.1.    FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJECTIVOS .....	8
2.2.    ENQUADRAMENTO LEGAL .....	9
2.3.    RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS .....	10
2.4.    METODOLOGIA E TÉCNICAS DE CONTROLO .....	10
2.5.    COLABORAÇÃO DO SERVIÇO .....	11
2.6.    AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS .....	11
<b>3. APRECIACÃO DAS ALEGAÇÕES COMUNS .....</b>	<b>12</b>
3.1.    OS ELEMENTOS PROBATÓRIOS QUE SUSTENTAM AS CONCLUSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS .....	12
3.2.    O CUSTO DOS TRABALHOS DOS QUATRO CONTRATOS VS VALOR DAS ADJUDICAÇÕES .....	13
3.3.    OS AUTOS DE MEDIÇÃO DOS TRABALHOS DOS CONTRATOS ADICIONAIS .....	16
3.4.    AS DELIBERAÇÕES DO EXECUTIVO CAMARÁRIO QUE AUTORIZARAM A CELEBRAÇÃO DOS CONTRATOS ADICIONAIS .....	20
<b>4. RESULTADOS DA ANÁLISE.....</b>	<b>22</b>
4.1.    CONTRATO DA EMPREITADA DE “CONSTRUÇÃO DA ESTRADA MUNICIPAL VARIANTE - RIBEIRO DE ALFORRA A PARTIR DA PONTE DO SABINO – CÂMARA DE LOBOS” .....	23
4.1.1.    Breve descrição .....	23
4.1.2.    Da execução física.....	23
4.1.3.    Da execução financeira .....	24

4.1.4. Do contrato adicional.....	27
4.2. CONTRATO DA EMPREITADA DE “RECUPERAÇÃO E REQUALIFICAÇÃO DO LARGO DA REPÚBLICA – 1. <sup>a</sup> FASE INFRA-ESTRUTURAS RODOVIÁRIAS - CÂMARA DE LOBOS” .....	37
4.2.1. Breve descrição .....	37
4.2.2. Da execução física.....	38
4.2.3. Da execução financeira .....	40
4.2.4. Do contrato adicional.....	41
4.3. CONTRATO DA EMPREITADA DE “CONSTRUÇÃO DO CAMINHO MUNICIPAL DE ACESSO À SEARA VELHA DE BAIXO - CURRAL DAS FREIRAS” .....	45
4.3.1. Breve caracterização.....	45
4.3.2. Da execução física.....	46
4.3.3. Da execução financeira .....	47
4.3.4. Do contrato adicional.....	48
4.4. CONTRATO DA EMPREITADA DE “CONSTRUÇÃO DA ESTRADA MUNICIPAL ENTRE A RIBEIRA DO ESCRIVÃO E O SÍTIO DA QUINTA – QUINTA GRANDE” .....	52
4.4.1. Breve caracterização.....	52
4.4.2. Da execução física.....	52
4.4.3. Da execução financeira .....	54
4.4.4. Do contrato adicional.....	55
4.5. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA .....	58
<b>5. DETERMINAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>61</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>63</b>
ANEXO I – QUADRO SÍNTESE DE INFRACÇÕES FINANCEIRAS.....	65
ANEXO II – METODOLOGIA E TÉCNICAS DE CONTROLO ADOPTADAS .....	67
ANEXO III – PLANO DE PAGAMENTOS INICIAL VS. EXECUÇÃO REAL .....	69
ANEXO IV – NOTA DE EMOLUMENTOS .....	73



## ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO I – CONTRATOS DE EMPREITADA REMETIDOS À SRMTC .....	8
QUADRO II – EXECUTIVO CAMARÁRIO .....	10
QUADRO III – ESPÉCIES DE TRABALHOS .....	23
QUADRO IV – AUTOS DE VISTORIA, MEDIÇÕES DE TRABALHOS E FACTURAS EMITIDAS PELO EMPREITEIRO .....	25
QUADRO V – ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O VALOR CONTRATUAL E A EXECUÇÃO REAL DA OBRA .....	26
QUADRO VI – TRABALHOS DISCRIMINADOS NO AUTO N.º 10-AD.....	32
QUADRO VII – ORÇAMENTO DA MEMÓRIA DESCRITIVA E JUSTIFICATIVA VS TRABALHOS DISCRIMINADOS NO AUTO .....	33
QUADRO VIII – TRABALHOS IMPREVISTOS .....	35
QUADRO IX – ESPÉCIE DE TRABALHOS .....	37
QUADRO X – PERSPECTIVA CRONOLÓGICA DOS TRABALHOS .....	38
QUADRO XI – AUTOS DE VISTORIA, MEDIÇÕES DE TRABALHOS E FACTURAS EMITIDAS PELO EMPREITEIRO .....	40
QUADRO XII - ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O VALOR CONTRATADO E A EXECUÇÃO REAL DA OBRA .....	40
QUADRO XIII – AUTO DE VISTORIA E MEDIÇÃO DE TRABALHOS N.º 9-AD .....	42
QUADRO XIV – EFEITOS DO CONTRATO ADICIONAL, EM CADA ESPÉCIE DE TRABALHO.....	42
QUADRO XV – ORÇAMENTO DA MEMÓRIA DESCRITIVA E JUSTIFICATIVA VS TRABALHOS DISCRIMINADOS NO AUTO .....	44
QUADRO XVI - ESPÉCIES DE TRABALHOS .....	45
QUADRO XVII – PERSPECTIVA CRONOLÓGICA DOS TRABALHOS.....	46
QUADRO XVIII – AUTOS DE VISTORIA, MEDIÇÕES DE TRABALHOS E FACTURAS EMITIDAS .....	47
QUADRO XIX - ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE VALOR CONTRATADO E A EXECUÇÃO REAL DA OBRA .....	48
QUADRO XX – AUTO DE VISTORIA E MEDIÇÃO DE TRABALHOS N.º 8-AD .....	49
QUADRO XXI – EFEITOS DO CONTRATO ADICIONAL, POR ESPÉCIE DE TRABALHO .....	50
QUADRO XXII – ORÇAMENTO DA MEMÓRIA DESCRITIVA E JUSTIFICATIVA VS TRABALHOS DISCRIMINADOS NO AUTO .....	51
QUADRO XXIII – PERSPECTIVA CRONOLÓGICA DOS TRABALHOS .....	53
QUADRO XXIV - AUTOS DE VISTORIA, MEDIÇÕES DE TRABALHOS E FACTURAS EMITIDAS.....	54
QUADRO XXV – AUTO DE VISTORIA E MEDIÇÃO DE TRABALHOS N.º 9-AD.....	56
QUADRO XXVI – EFEITOS DO CONTRATO ADICIONAL, POR ESPÉCIE DE TRABALHO .....	56
QUADRO XXVII – ORÇAMENTO DA MEMÓRIA DESCRITIVA E JUSTIFICATIVA VS TRABALHOS DISCRIMINADOS NO AUTO .....	57

### RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>SIGLAS/ABREVIATURAS</b>	<b>DESIGNAÇÃO</b>
AD	Adicional
al.	Alínea
Arq.º	Arquitecto
art.º(s)	Artigo(s)
c/	Com
CCP	Código dos Contratos Públicos
Cfr	Confrontar
CMCL	Câmara Municipal de Câmara de Lobos
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DR	Diário da República
DRIE	Direcção Regional de Infra-estruturas e Equipamentos
DROT	Direcção Regional do Ordenamento do Território
DRR	Decreto Regulamentar Regional
EM	Estrada Municipal
Eng.º(a)	Engenheiro(a)
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
GATAL	Gabinete de Apoio Técnico às Autarquias Locais
IGFC	Instituto de Gestão dos Fundos Comunitários
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JC	Juiz Conselheiro
JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira
LN	Trabalhos normais
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
n.º	Número
PCM	Presidente da Câmara Municipal
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
POP-RAM	Programa Operacional Plurifundos da RAM
RAM	Região Autónoma da Madeira
RV	Revisão de preços
s/	Sem
Sr	Senhor
SREST	Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes
SRPF	Secretaria Regional do Plano e Finanças
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
Ss	Seguintes
UAT	Unidade de Apoio Técnico

### FICHA TÉCNICA

<b>COORDENAÇÃO</b>	
<i>Mafalda Morbey Affonso a)</i>	<i>Auditora-Coordenadora</i>
<i>Miguel Pestana b)</i>	<i>Auditor-Coordenador</i>
<b>SUPERVISÃO</b>	
<i>Fernando Fraga</i>	<i>Auditor-Chefe</i>
<b>EQUIPA DE AUDITORIA</b>	
<i>Paula Câmara</i>	<i>Consultora</i>
<i>Paulo Lino</i>	<i>Técnico Verificador Assessor</i>

a) Até 31-12-2008.

b) Desde 03-01-2009.



## 1. SUMÁRIO

### 1.1. Considerações prévias

Os resultados da auditoria à execução de quatro contratos de empreitada da Câmara Municipal de Câmara de Lobos (CMCL), visados pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC), no âmbito dos quais foram adjudicados trabalhos a mais que obrigaram à celebração de outros tantos termos adicionais, são apresentados no presente relatório.

Com a realização da auditoria pretendeu-se controlar a legalidade e a regularidade da execução dos referidos contratos, tendo em conta os factores de risco evidenciados na celebração dos adicionais, representativos de encargos financeiros acrescidos de €1 875 353,29.

### 1.2. Observações

Na execução física e financeira dos trabalhos das empreitadas auditadas, foram apuradas algumas ilegalidades que suscitam as observações que se passam a enunciar, sem prejuízo do seu ulterior desenvolvimento nos pontos 3. e 4. do relatório.

#### 1.2.1. Observações Comuns

- a) Foi invertida a sequência de formalidades prevista no regime jurídico das empreitadas de obras públicas, em virtude de terem sido adjudicados trabalhos a mais e autorizada a celebração dos correspondentes contratos adicionais já depois de concluídas as obras há, pelo menos, 1 ano, sem haver possibilidades de verificar e comprovar a execução dos trabalhos nas quantidades e espécies medidas nos autos (cfr. os pontos 4.1.4., 4.1.4.2., 4.2.4., 4.3.4. e 4.4.4.).
- b) Tendo as obras municipais sido lançadas no regime remuneratório por série de preços, a verificação da premissa da realização de trabalhos a mais, ainda não pagos pelo Município, não se basta com a elaboração posterior das respectivas notas justificativas e medições artificiais não conformes com as funções que estão legalmente cometidas à fiscalização, designadamente as constantes das alíneas g) e h) do art.º 180.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março (cfr. os pontos 3.3., 4.1.4.2., 4.2.4., 4.3.4. e 4.4.4.).
- c) A prova fornecida pela documentação de suporte à execução das empreitadas constante dos processos de despesa, pelas memórias descritivas e justificativas dos trabalhos a mais dos adicionais e pelos respectivos autos de medição, evidencia que:
  - Houve atrasos nos prazos contratualmente fixados para a execução das quatro empreitadas, sem justificação em suspensões ou prorrogações devidamente autorizadas, bem como desrespeito pelas formalidades legais que enquadram a consignação (cfr. os pontos 4.1.2., 4.2.2., 4.3.2. e 4.4.2.);
  - Em três das empreitadas, a recepção provisória não observou a disciplina dimanada dos art.ºs 217.º a 219.º do DL n.º 59/99 (cfr. os pontos 4.1.2., 4.3.2.2. e 4.4.2.2.);
  - Os trabalhos considerados “a mais”, relativamente às espécies e quantidades previstas nas peças dos projectos, foram executados ao longo das obras municipais, medidos e integralmente pagos pelo dono da obra de acordo com as listas de preços unitários ao abrigo dos contratos iniciais, e sem que, aquando da sua facturação, os co-contratantes hajam formulado qualquer reclamação quanto à necessidade de proceder à respectiva

- correção, aceitando os correspondentes pagamentos e deles dando sempre quitação (cfr. os pontos 3.2., 4.1.3., 4.2.3., 4.3.3. e 4.4.3.);
- Do lado dos empreiteiros, nenhum motivo existe para admitir o seu silêncio como prova da realização dos trabalhos dos adicionais (cfr. os pontos 3.2. e 3.3.);
  - Confrontando o conteúdo das referidas memórias com o teor dos autos de medição, a força probatória dos factos aí narrados é afastada com base nas suas inexactidões e incongruências (cfr. os pontos 3.3., 4.1.4.2., 4.2.4., 4.3.4. e 4.4.4.).
- d) Atenta a circunstância de a lei não admitir o testemunho verbal ou escrito para efeitos de comprovar a medição das quantidades de trabalho realmente executadas, os autos de medição dos adicionais assinados em 30 de Setembro, 1 e 2 de Outubro de 2008, em violação das regras consagradas nos art.<sup>os</sup> 202.º e 203.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março, configuram declarações de factos falsos, juridicamente relevantes, designadamente, em sede de responsabilidade financeira (cfr. os pontos 3.3.3., 4.1.4.2., 4.2.4., 4.3.4. e 4.4.4.).
- e) Os trabalhos dos adicionais não resultaram de nenhuma modificação contratual lícita determinada pelo dono da obra e acordada pelas partes, sendo forçoso concluir, face à prova documental que:
- A execução das empreitadas não foi confrontada com vicissitudes e situações que legitimem a adjudicação dos trabalhos dos adicionais, como a mais, com fundamento no art.º 26.º, n.º 1, do DL n.º 59/99, de 2 de Março, não se divisando, por isso, qualquer custo suportado pelos empreiteiros que importasse compensar (cfr. os pontos 4.1.4.2., 4.2.4., 4.3.4. e 4.4.4.);
  - As deliberações do executivo camarário que autorizaram a realização das despesas relativas aos trabalhos “a mais” e os contratos adicionais posteriormente celebrados enfermam de nulidade, por força do preceituado no art.º 95.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, e no art.º 3.º, n.º 4, da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (cfr. o ponto 3.4.).

### **1.2.2. Observações Específicas**

#### **CONTRATO DA EMPREITADA DE “CONSTRUÇÃO DA ESTRADA MUNICIPAL VARIANTE - RIBEIRO DE ALFORRA A PARTIR DA PONTE DO SABINO – CÂMARA DE LOBOS”**

- a) Os trabalhos “a menos” do ramal nunca poderiam ter sido adjudicados pela Autarquia como se de trabalhos “a mais” se tratassem, mediante ajuste directo, e, conseqüentemente, incluídos no objecto do contrato adicional, com fundamento legal na alínea b) do n.º 1 do art.º 26.º do DL n.º 59/99, cuja despesa no valor de €319 987,57, à luz do regime jurídico das empreitadas de obras públicas, obrigava a seguir na sua realização o concurso público (ou o concurso limitado por prévia qualificação) previsto no art.º 48.º, n.º 2, alínea a), daquele diploma (cfr. o ponto 4.1.4.1.).
- b) Quanto aos trabalhos imprevistos, verificado que o “sistema de drenagem e de impermeabilização” não estava incluído na empreitada contratada, tal como foi proposto pela empresa Avelino Farinha & Agrela, S.A., a sua adjudicação não podia processar-se ao abrigo da al. b) do n.º 1 do art.º 26.º do DL n.º 59/99, uma vez que os trabalhos em causa não foram consequência de qualquer facto superveniente que não pudesse ter sido previsto em momento prévio à abertura do concurso (cfr. o ponto 4.1.4.3.).



### 1.3. Eventuais infracções financeiras

Os factos anteriormente descritos e sintetizados nas alíneas dos pontos 1.2.1. e 1.2.2. tipificam ilícitos geradores de responsabilidade financeira sancionatória, puníveis com multa, resultantes da inobservância de normas legais sobre a assunção de despesas com obras públicas [cfr. o art.º 65.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto (LOPTC), o ponto 4.5. do relatório e o Anexo I].

No caso das infracções constitutivas de responsabilidade financeira, as multas têm como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC e como limite máximo 150 UC<sup>1</sup>, tal como dispõe o n.º 2 do art.º 65.º da LOPTC. E, se a multa for paga pelo seu montante mínimo, extingue-se o procedimento tendente à efectivação de responsabilidade financeira, nos termos do art.º 69.º, n.º 2, al. d), daquela Lei.

### 1.4. Recomendações

No contexto da matéria exposta no relatório e resumida nas observações da auditoria, o Tribunal de Contas recomenda à Câmara Municipal de Câmara de Lobos que:

1. Na execução do contrato de empreitada de obras públicas, respeite as normas injuntivas do Código dos Contratos Públicos, designadamente, quanto:
  - a) Ao prazo de consignação da obra, e assegurando que os trabalhos são realizados de acordo com os prazos estabelecidos nos planos e nos contratos (art.º 359.º).
  - b) À formalização da suspensão dos trabalhos ordenada pelo dono da obra (art.º 369.º).
  - c) À realização da vistoria para efeitos da recepção provisória da obra, logo após a sua conclusão, no todo ou em parte (art.º 394.º).
  - d) À medição de todos os trabalhos executados, incluindo os trabalhos não previstos no projecto ou não devidamente ordenados pelo dono da obra (art.º 387.º).
  - e) Ao procedimento e critérios da medição, devendo ter presente que, na falta de estipulação contratual, os trabalhos devem ser medidos mensalmente e os respectivos resultados vertidos nos correspondentes autos (art.º 388.º).
  - f) À fiscalização de obras que se encontram a seu cargo, tornando-a eficiente, formal e fiável em estrita obediência ao estatuído no art.º 305.º, de maneira a vigiar e verificar o exacto cumprimento dos contratos e dos cadernos de encargos,
2. Na autorização para a execução de “trabalhos a mais”, observe os pressupostos que consentem a sua adjudicação com fundamento no art.º 370.º do Código dos Contratos Públicos, interessando ainda garantir a tempestividade das ordens escritas.

---

<sup>1</sup> Face ao disposto no art.º 6.º do DL n.º 212/89, de 30 de Junho, às disposições conjugadas do art.º 5.º do DL n.º 212/89, de 30 de Junho, com a alteração introduzida pelo DL n.º 323/2001, de 17 de Dezembro, e ao valor da retribuição mínima mensal garantida fixado pelo art.º 1.º do DL n.º 238/2005, de 30 de Dezembro, o valor da Unidade de Conta (UC) para o triénio de 2007 a 2009, é de €96,00.

## 2. INTRODUÇÃO

### 2.1. Fundamento, âmbito e objectivos

Com a vigência da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, os contratos adicionais aos contratos visados deixaram de estar sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, passando, no entanto, a ser obrigatória a sua remessa no prazo de 15 dias a contar do início da sua execução [cfr. o art.º 47.º, n.º 1, al. d) e n.º 2].

Esta alteração legislativa visou o reforço do acompanhamento da execução deste tipo de contratos, nos termos da al. a) do n.º 1 do art.º 49.º da referida Lei, onde se prevê que o Tribunal de Contas realize auditorias de fiscalização concomitante aos contratos que não devam ser remetidos para fiscalização prévia por força da lei, bem como à execução de contratos visados.

No ano de 2008, a CMCL<sup>2</sup> remeteu, à SRMTC, os quatro contratos de empreitada identificados no quadro abaixo, visados por esta Secção Regional, no âmbito dos quais foram adjudicados trabalhos a mais que levaram à celebração de outros tantos termos adicionais:

**Quadro I – Contratos de empreitada remetidos à SRMTC**

Identificação da empreitada	Data do contrato principal	Valor em euros (s/IVA)	Data do contrato adicional	Valor em euros (s/IVA) e % do contrato principal
Construção da EM variante – Ribeiro de Alforra a partir da Ponte do Sabino – Câmara de Lobos	22-09-2003	4 926 799,65	30-04-2008	1 222 091,47 24,80%
Recuperação e requalificação do Largo da República – 1ª Fase Infra-Estruturas Rodoviárias	07-01-2003	2 133 770,67	06-05-2008	295 000,00 13,83%
Construção do CM de acesso à Seara Velha de Baixo - Curral das Freiras	07-01-2003	1 308 554,62	12-05-2008	113 607,64 8,68%
Construção da EM entre a Ribeira do Escrivão e o Sítio da Quinta – Quinta Grande	09-09-2002	2 680 282,69	12-05-2008	244 654,18 9,13%

A sua análise evidenciou alguns factores de risco, designadamente quanto:

- ✓ Às datas de execução dos respectivos trabalhos a mais;
- ✓ À tempestividade da celebração dos contratos, uma vez que a informação disponível aponta no sentido de que os trabalhos já se encontram concluídos;
- ✓ À credibilidade dos elementos de suporte aos valores contratuais dos adicionais (falta de autos sobre os trabalhos executados e medidos em obra como a mais).

No mesmo sentido milita, ainda, um outro argumento que radica no facto de a CMCL não haver contabilizado os compromissos assumidos com os contratos adicionais, entretanto vencidos e não pagos, no mapa previsto no ponto 8.3.6.2.- *Outras dividas a terceiros*, do POCAL, nem ter inscrito

<sup>2</sup> Mediante os ofícios n.ºs 5785; 6112; 6154 e 6174, dos dias 14, 26, 27 e 28, todos do mês de Maio de 2008, respectivamente.



dotações nas pertinentes rubricas orçamentais para os saldar, tal como se apurou na auditoria realizada aos “Municípios da RAM no âmbito da contratação pública com empreitadas – encargos assumidos e não pagos”, que culminou com a aprovação do Relatório n.º 3/2008.

Nestas circunstâncias, por despacho do Juiz Conselheiro da SRMTC, de 18/09/2008, exarado na Informação n.º 73/2008-UAT I, de 02/09/2008, foi autorizada a realização da presente auditoria, não prevista no Programa de Fiscalização da UAT I para 2008, com o objecto circunscrito à fiscalização da execução dos referidos quatro contratos de empreitada<sup>3</sup>.

## 2.2. Enquadramento legal

O art.º 235.º da CRP prevê, entre as formas de organização descentralizada do Estado, a existência de autarquias locais dotadas de personalidade jurídica, que prosseguem o interesse público específico das comunidades locais, por via da devolução de atribuições e competências a órgãos próprios, os quais se encontram sujeitos unicamente a um mero controlo da legalidade dos actos por si praticados no respectivo domínio de actuação<sup>4</sup>.

Para além de possuírem autonomia administrativa e de disporem de património e finanças próprios, as autarquias locais detêm ainda poder regulamentar, que, no entanto, está limitado a matérias ou interesses próprios, ou sobre matéria delegada pela lei. As atribuições, o funcionamento e a estrutura das autarquias locais, assim como a competência dos seus órgãos, constam do DL n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterado pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, e pela Declaração de Rectificação n.º 4/2002, de 6 de Fevereiro<sup>5</sup>.

Em matéria de contratação pública, muito particularmente no tocante à formação e execução do contrato de empreitada de obra pública, a Autarquia de Câmara de Lobos está obrigada a seguir a disciplina normativa constante dos seguintes diplomas:

- ➔ O DL n.º 59/99, de 2 de Março, que regula o regime jurídico de empreitadas de obras públicas (e legislação conexas), alterado pela Lei n.º 163/99, de 14 de Setembro, pelo DL n.º 159/2000, de 27 de Julho, pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, e pelo DL n.º 245/2003, de 7 de Outubro, e entretanto revogado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, que aprovou o Código dos Contratos Públicos;
- ➔ O DL n.º 197/99, de 8 de Junho, que estabelece o regime da realização de despesas públicas com locação e aquisição de bens e serviços, bem como da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e de serviços, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 245/2003, de 7 de Outubro, e 1/2005, de 4 de Janeiro, parcialmente revogado pelo referido Código;
- ➔ E a restante legislação pertinente, designadamente o CPA<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Esta acção encontra-se delimitada pelo Objectivo Estratégico 1, a que corresponde a Linha de Orientação Estratégica 1.6 “Criar as condições para a operacionalidade da fiscalização prévia e concomitante, em consonância com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006” do Plano Trienal 2008-2010, aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, em 11 de Julho de 2007.

<sup>4</sup> Sobre a tutela da legalidade administrativa, vide os art.ºs. 227.º, n.º 1, al. m), e 242.º, n.º 1, da CRP, e a Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto, adaptada à RAM pelo DLR n.º 6/98/M, de 27 de Abril.

<sup>5</sup> Elemento fundamental da autonomia das autarquias locais é a sua autonomia financeira, como resulta desde logo do art.º 238.º da CRP e encontra expressão na Lei das Finanças Locais (cfr. a Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto). A autonomia das autarquias locais implica também que possuam quadros de pessoal próprios (cfr. o art.º 243.º, n.º 1, da CRP), estruturados em função das suas necessidades permanentes de gestão.

<sup>6</sup> Aprovado pelo DL n.º 442/91, de 15 de Novembro, alterado e republicado pelo DL n.º 6/96, de 31 de Janeiro.

Considerando a natureza desta acção, conferiu-se também atenção à legislação que orienta a realização de despesas públicas, tendo em vista verificar o cumprimento das regras jurídicas do regime financeiro aplicável aos municípios e às freguesias, vertido, nomeadamente:

- Na Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de financiamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, e rectificada pelas Declarações de Rectificação n.ºs 4/2002, de 6 de Fevereiro, e 9/2002, de 5 de Março;
- No DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, que aprovou o POCAL, alterado pela Lei n.º 169/99, de 14 de Setembro, pelo DL n.º 315/2000, de 2 de Dezembro, pelo DL n.º 84-A/2002, de 5 de Abril, e pela Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para o ano de 2006;
- No DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, na parte respeitante à classificação económica das despesas, cujo âmbito de aplicação abarca as Autarquias Locais;
- Na Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, que aprova a Lei das Finanças Locais.

Atendeu-se, ainda, ao estabelecido nos contratos e em todos os documentos que deles fazem parte integrante<sup>7</sup>, bem como à documentação que suporta a execução física e financeira das empreitadas.

### 2.3. Relação nominal dos responsáveis

À data dos factos vertidos no presente documento, entre 2006, 2007 e 2008, os responsáveis são os seguintes:

Quadro II – Executivo camarário

<i>Nome</i>	<i>Cargo</i>	<i>Competência, por áreas de intervenção</i>
<i>Arlindo Pinto Gomes</i>	<i>Presidente</i>	-
<i>Carlos Alberto Gomes Gonçalves</i>	<i>Vice-presidente a)</i>	<i>Urbanismo e Património</i>
<i>Marcelino Antelmo Vieira Gonçalves</i>	<i>Vereador a tempo inteiro</i>	<i>Cultura e Educação, Intervenção Social e Administração</i>
<i>Leonel Calisto Correia da Silva</i>	<i>Vereador a tempo inteiro</i>	<i>Ambiente e Recursos Humanos</i>
<i>Paulo Jorge Teles Abreu</i>	<i>Vereador sem pelouro</i>	-
<i>António Bruno de Freitas Coelho</i>	<i>Vereador sem pelouro</i>	-
<i>Nilson José de Freitas Jardim</i>	<i>Vereador sem pelouro</i>	-
<i>João Gabriel Ferreira</i>	<i>Vereador sem pelouro</i>	-

a) Substitui o presidente

### 2.4. Metodologia e técnicas de controlo

A execução dos trabalhos da auditoria seguiu os procedimentos descritos no Anexo II, adoptados, com as adaptações tidas por convenientes, a partir do *Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas* (Volume I)<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Consideram-se integrados no contrato o projecto, o caderno de encargos, os restantes elementos patenteados em concurso e mencionados no índice geral, a proposta dos adjudicatários e, bem assim, todos os outros documentos que sejam referidos no título contratual ou no caderno de encargos.

<sup>8</sup> Aprovado pela Resolução n.º 2/99-2.ª Secção, de 28 de Janeiro, e aplicado à SRMTC pelo Despacho Regulamentar n.º 1/01 – JC/SRMTC, de 15 de Novembro.



Os trabalhos de campo decorreram na CMCL no dia 21 de Outubro de 2008, sendo de assinalar que, na única reunião levada a cabo, estiveram presentes, não só o Presidente da Câmara, e o Arq.º José Ricardo Fraga Gomes Ferreira, Director do Departamento de Gestão e Ordenamento do Território, que se ausentaram, alegando compromissos profissionais, como, também, o Director do Departamento Administrativo e Financeiro da Autarquia, Dr. Nuno Barata, e a Eng.ª Civil responsável pelo acompanhamento das obras e infra-estruturas municipais, Ana Luísa Rodrigues de Jesus, cabendo a esta esclarecer os aspectos relacionados com a execução física e financeira dos contratos.

## 2.5. Colaboração do serviço

É de registar que os responsáveis, dirigentes e funcionários do Município contactados facultaram toda a documentação solicitada e prestaram os esclarecimentos requeridos, permitindo, deste modo, que os trabalhos da auditoria decorressem com normalidade, e dentro dos prazos previstos.

## 2.6. Audição dos responsáveis

Dando cumprimento ao princípio do contraditório, consagrado no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, procedeu-se à audição do Presidente e dos Vereadores que autorizaram a celebração dos contratos adicionais, e ainda do Arq.º José Ricardo Fraga Gomes Ferreira<sup>9</sup>, da Eng.ª Ana Luísa Rodrigues de Jesus<sup>10</sup> e do fiscal do GATAL<sup>11</sup>, Sr. João Manuel Dias Barcelos (apenas no que se refere ao contrato de empreitada de “*Construção da EM Variante – Ribeiro de Alforra a partir da Ponte do Sabino - Câmara de Lobos*”), relativamente ao conteúdo do relato de auditoria<sup>12</sup>.

À excepção do referido fiscal, as restantes entidades contraditadas (Arlindo Pinto Gomes Carlos Alberto Gomes Gonçalves Marcelino Antelmo Vieira Gonçalves Leonel Calisto Correia da Silva Paulo Jorge Teles Abreu António Bruno de Freitas Coelho Nilson José de Freitas Jardim João Gabriel Ferreira José Ricardo Fraga Gomes Ferreira Ana Luísa Rodrigues de Jesus) apresentaram as suas alegações em documento conjunto, subscrito por advogado com poderes para o efeito<sup>13</sup>.

Para tornar mais compreensiva a análise das alegações, o Tribunal opta por expor no ponto seguinte, autonomamente, as alegações do contraditório que, pela sua natureza e alcance, incidem sobre os quatro contratos, recorrendo à transcrição daquelas que revestem particular acuidade com as questões controvertidas no relatório, em simultâneo com os comentários considerados adequados<sup>14</sup>.

Depois, serão analisadas as alegações respeitantes a cada contrato de empreitada, designadamente através da inserção nos pontos pertinentes, daquelas tidas por relevantes para a fixação da matéria de facto.

Isto, naturalmente, sem prejuízo de, a propósito da análise jurídica de qualquer das questões suscitadas, o Tribunal, se e quando necessário, voltar a ter presentes factos anteriormente referidos noutros locais do relatório.

---

<sup>9</sup> Na qualidade de Director do Departamento de Gestão e Ordenamento do Território.

<sup>10</sup> Na qualidade de Chefe de Divisão de Obras e Infra-estruturas Municipais.

<sup>11</sup> A orgânica da SREST, aprovada pelo DRR 7/2008/M, de 21/04, extingue e reestrutura a DROT (onde se incluía o GATAL), passando as suas atribuições a serem exercidas pela DRIE.

<sup>12</sup> Cfr. os ofícios n.ºs 2093 a 2103, da SRMTC, todos remetidos a 26 de Novembro de 2008.

<sup>13</sup> Em 7 de Janeiro de 2009, sob a referência n.º 0068, deu entrada na SRMTC as respectivas procurações forenses.

<sup>14</sup> Na sequência das prorrogações do prazo concedidas pelos despachos do Sr Juiz Conselheiro da SRMTC, de 10 e 12 de Dezembro de 2008, deram entrada, na SRMTC, as alegações do representante do GATAL, João Manuel Dias Barcelos, e do Presidente da Câmara e demais membros do Executivo, em 22 de Dezembro de 2008 (sob o registo n.º 3086) e 2 de Janeiro de 2009 (com o registo n.º 0008), respectivamente (ver Pasta do Processo, Volume I/I, páginas 86 a 348).

### 3. APRECIÇÃO DAS ALEGAÇÕES COMUNS

A defesa oferecida pelo Presidente da Câmara e pelos vereadores<sup>15</sup>, bem como pelos dois dirigentes municipais com responsabilidades na área da contratação pública, o Arq.º José Ricardo Fraga Gomes Ferreira e a Eng.ª Ana Luísa Rodrigues de Jesus, está condensada num extenso documento, estruturado em cento e vinte (120) pontos, repartidos por sete (7) parágrafos, sendo, no ponto seguinte, escarpelizados, apenas, os aspectos comuns com interesse para a fixação e análise da matéria de facto relativa aos contratos auditados<sup>16</sup>.

A apreciação abarca ainda o material que, em aditamento às alegações, o advogado mandatário dos contraditados enviou a coberto do ofício n.º 177, de 21 de Janeiro de 2009<sup>17</sup>, requerendo a sua junção ao processo da auditoria, na sequência do que, na Informação n.º 4/2009-UAT I, de 22 de Janeiro do corrente ano, elaborada a este propósito, o Juiz Conselheiro da SRMTC proferiu o seguinte despacho: “*Junte e analise*”.

#### 3.1. Os elementos probatórios que sustentam as conclusões do Tribunal de Contas

No primeiro parágrafo do documento das alegações, todo ele dedicado às “*Considerações Introdutórias*”, designadamente no seu ponto 8, é referido que “*(...) os factos e as conclusões descritos (...) não têm qualquer suporte factual ou documental*”, asserção esta que é enfatizada mais adiante nos pontos n.ºs 22, 55, 78 e 101, onde se repete, embora por outras palavras, que “*As conclusões alcançadas pela auditoria do TC não decorrem da demonstração, por parte dessa entidade, apoiada em elementos probatórios relevantes, de que as circunstâncias descritas nos documentos apresentados pela Câmara Municipal de Câmara de Lobos não têm uma base real. Diferente disso – e a diferença não é despicienda – essas tais conclusões decorrem de o Tribunal de Contas não ter ficado convencido de que o conteúdo dos documentos referidos reflectisse, efectivamente a realidade*”.

Neste particular, esgrime ainda o advogado que “*(...) ao Tribunal de Contas apenas assiste a possibilidade de questionar e sancionar as decisões tomadas a partir do momento em que tenha elementos probatórios, documentais ou de outra natureza, suficientes e consistentes para inflectir o conteúdo de todas as decisões tomadas e que aqui estão em causa*”. Para, de seguida, concluir que “*esses elementos probatórios não existem, naturalmente*”<sup>18</sup>.

Mas sem razão. Na verdade, para demonstrar essa falta de razão, basta reparar que o Tribunal levou ao relato toda a matéria de facto relevante para a análise das questões suscitadas, em ordem a nela fundamentar as suas conclusões. E fê-lo atendendo à prova documental existente nos processos de despesa referentes às obras auditadas e a todas as circunstâncias juridicamente importantes nos casos

---

<sup>15</sup> Identificados no quadro Anexo I do relatório.

<sup>16</sup> Quanto à argumentação constante da peça apresentada pelo contraditado João Manuel Dias Barcelos, no âmbito do contrato de empreitada de “Construção da EM Variante – Ribeira de Alforra, a partir da Ponte do Sabino – Câmara de Lobos”, ela será tida em consideração nos comentários que se fizer a propósito do mesmo.

<sup>17</sup> No mesmo ofício informou o Tribunal que se encontra a recolher outros elementos complementares “*que antecipa conseguir juntar ao processo de auditoria no prazo de 15 dias*”, tendo em vista o “*(...) apuramento rigoroso de todos os factos relevantes para os diversos contratos de empreitada e o esclarecimento de quaisquer questões que se possam colocar (...)*”.

<sup>18</sup> A este propósito, vide os pontos n.ºs 23, 56, 79 e 102.



concretos, tendo por critério essencial as disposições legais que enquadram a execução do contrato de empreitada de obras públicas.

Por isso, se o representante das entidades contraditadas tivesse consultado os processos de despesa verificava que as conclusões do relato têm “*suporte factual ou documental*”. Ou, então, face à carência de elementos novos, não logrou demonstrar o contrário. Não tendo sido feita essa demonstração, o Tribunal só pode dar por assente factos relevantes para a análise, e não expressões valorativas ou interpretativas, como pretende o mandatário.

Aliás, em rigor, o que se contesta não é a falta de suporte factual ou documental, mas sim as conclusões do relatório que “*decorrem de o Tribunal de Contas não ter ficado convencido de que o conteúdo dos documentos referidos reflectisse, efectivamente a realidade*”. No fundo, será, portanto, uma questão de considerar, ou não, provados os factos que resultam dos documentos, numa aproximação ao princípio da livre apreciação das provas (art.º 655.º do Código do Processo Civil).

Mas se assim é, não se mostra suficiente argumentar com generalidades ou respigar frases sem as contextualizar, pois isso cria ambiguidades, e não se crê que daí surjam “*elementos probatórios relevantes*”, quando não se juntam documentos ou quaisquer elementos que, só por si, impliquem apreciação diversa da realizada e que o Tribunal não haja tomada em consideração<sup>19</sup>.

### **3.2. O custo dos trabalhos dos quatro contratos vs valor das adjudicações**

No parágrafo segundo da exposição, epigrafado de “*Caracterização das empreitadas promovidas pela Câmara Municipal de Câmara de Lobos*”<sup>20</sup>, o advogado discorre sobre o regime jurídico aplicável aos quatro contratos objecto de análise, qual seja: o da empreitada de obras públicas “*por série de preços*”, cujo recorte legal se encontra definido no art.º 18.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março, realçando as suas virtualidades e distinguindo-a da modalidade de empreitada “*por preço global*”, visando, deste modo, acentuar a “*incerteza no que respeita ao custo final da empreitada*”.

Em seu auxílio, invoca que “*(...) a doutrina entende, de forma pacífica, que o valor global de uma empreitada por série de preços apenas é identificado a final, depois de executadas todas as quantidades necessárias para a respectiva conclusão. Nesta perspectiva, e por força daquele enquadramento, o empreiteiro está obrigado a executar todos os trabalhos que sejam necessários para a conclusão da empreitada, mesmo que excedendo as quantidades previstas inicialmente, enquanto que o dono da obra está obrigado ao pagamento das quantidades executadas, mesmo que estas excedam as estimativas iniciais*”.

Donde, “*(...) é pois frequente a existência de algumas divergências entre as quantidades inicialmente estimadas – e de simples estimativas se trata, ainda que com preocupação de rigor associada - e aquelas que, depois, em obra vêm a ser identificadas, sendo por isso a execução do contrato que acaba por revelar o seu valor final. Neste plano, ao empreiteiro importa executar todas as quantidades que se afigurem necessárias para alcançar e concretizar a obra objecto de adjudicação, com posterior acerto, entre as quantidades a mais e a menos, com o dono da obra (...)*”.

<sup>19</sup> De resto, nesta sede, e com excepção dos mapas anexos ao Doc. 7 e do “*Doc. 5*”, os elementos probatórios enviados no contraditório já eram do conhecimento do Tribunal de Contas, e tinham sido analisados durante os trabalhos de elaboração do relato. Ressalva-se, igualmente, alguns dos documentos apresentados pelo representante do GATAL, João Barcelos Dias (em concreto, os “*Anexos 2, 3 e 5*”), que não figuravam no correspondente processo de despesa, e que adiante serão objecto de análise.

<sup>20</sup> Desde o ponto 9 até ao 17.

O Tribunal não ignora que o modo de retribuição do empreiteiro, nas empreitadas de obras públicas, pode ser estipulado por preço global, por série de preços ou por percentagem (art.º 8.º do DL n.º 59/99). “A empreitada é estipulada por série de preços, quando a remuneração do empreiteiro resulta da aplicação dos preços unitários previstos no contrato para cada espécie de trabalho a realizar às quantidades desses trabalhos realmente executadas” (art.º 18.º do DL n.º 59/99).

Esta modalidade de empreitada, a adoptada nos casos em apreço, como foi, por diversas vezes, referenciado ao longo do relato, implica, pois, para a determinação do respectivo preço, operações de medição das quantidades do trabalho executado em cada uma das espécies previstas. Assim, há, para esse fim, dois elementos essenciais: as espécies de trabalho a executar e os preços unitários previstos para cada uma dessas espécies de trabalho. O preço final só é conhecido após a conclusão da obra através do produto da aplicação dessas séries de preços às quantidades de trabalhos cuja execução se verifica pela sua medição<sup>21</sup>.

Ficou provado, convicção formada com base nos autos de medição e na documentação de suporte aos adicionais, que os empreiteiros foram pagos pelos trabalhos, incluindo os “a mais”, realizados nas obras através da aplicação dos preços unitários fixados nas listas apresentadas com as propostas para as diferentes espécies de trabalhos às quantidades de trabalhos por eles efectivamente executados, e sem que, aquando da sua facturação, os co-contratantes hajam formulado qualquer reserva quanto à necessidade de proceder à respectiva correcção, aceitando os correspondentes pagamentos e deles dando sempre quitação.

Por isso, se extraiu a conclusão de que os valores finais correspondentes aos trabalhos executados e medidos nas obras ficaram aquém dos preços contratados. O que não surpreende, face ao regime da empreitada “por série de preços”.

Acrescenta, ainda, que “(...) a empreitada por série de preços admite, à semelhança do que sucede com a empreitada por preço global a aprovação dos denominados trabalhos a mais, abrangidos pelo artigo 26.º do Decreto – Lei n.º 59/99, de 2 de Março. Mas, em bom rigor, esse regime de trabalhos a mais não tem o propósito de abranger e regular a execução de quantidades que excedam as inicialmente previstas em empreitadas por série de preços, por, para esse efeito, se sobrepor o regime que lhe é específico e as obrigações, também específicas, que para cada uma das partes se impõem (...)”.

Os argumentos trazidos à liça pelos contraditados reclamam apenas que se relembre que, em todas as situações vertidas no relatório, existe prova documental de que foram os próprios técnicos do Município, o Arq.º Ricardo Fraga e a Eng.ª Ana Luísa Rodrigues Jesus, nas Informações que submeteram à aprovação do executivo camarário, que subsumiram os trabalhos “a mais” na previsão normativa do art.º 26.º do DL n.º 59/99, umas vezes na alínea a), e outras na alínea b).

Chegando ao ponto de enquadrar na previsão normativa daquele dispositivo a adjudicação de trabalhos “a menos”, como se verifica na empreitada de “Construção da EM Variante Ribeiro Alforra, a partir da Ponte do Sabino”, quando só cabem no citado art.º 26.º os trabalhos a mais cuja espécie ou quantidade não hajam sido previstos ou incluídos no contrato, se destinem à realização da mesma empreitada, se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista à execução da obra, e não possam ser técnica e economicamente separados do contrato de empreitada principal, sem inconveniente grave para a entidade adjudicante, ou, ainda, que separáveis da execução do contrato inicial sejam estritamente necessários ao seu acabamento.

---

<sup>21</sup> Por isso, também se chama a este tipo de empreitada, empreitada por medição – Jorge Andrade e Silva, in “Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas”, 7.ª Edição, Almedina, 2001, pp. 52-53.



Ademais, uma leitura atenta do relato revela igualmente que a qualificação jurídica fornecida pela Autarquia para os trabalhos “*a mais*” não foi sequer debatida, como, de resto, o mandatário reconhece quando afirma que não está “*(...) em discussão a questão de saber se os trabalhos adjudicados como trabalhos a mais deveriam ter assumido esse enquadramento e se, em qualquer caso, se verificariam todos os pressupostos necessários para o efeito (...)*”.

E não está, recorrendo a um segmento da sua argumentação, porque “*(...) os trabalhos executados em quantidades superiores às inicialmente previstas estão abrangidas pela própria definição e pelo próprio regime específico da empreitada por série de preços (...)*”, e na medida em que, convém precisar, os custos decorrentes da sua execução se contêm dentro dos preços dos contratos visados pelo Tribunal. Caso contrário, o Município teria que encontrar base legal para autorizar as despesas referentes aos trabalhos dos adicionais, respeitando os limites fixados pelo art.º 45.º do DL n.º 59/99<sup>22</sup>.

É certo que ainda intenta colocar o problema numa outra perspectiva: “*(...) a preocupação revelada por parte do Tribunal de Contas de reconduzir o valor global dos autos de medição ao valor inicial da adjudicação, enquanto método para a determinação do momento da conclusão da empreitada é especialmente frágil e pouco rigoroso. E assume tais fragilidades na medida em que as empreitadas por série de preços envolvem, por definição, alguma incerteza no valor final da empreitada, fruto da reconhecida possibilidade de variação das quantidades envolvidas. Mais do que esse valor inicial da adjudicação, o que releva especialmente neste tipo de contratos são, por isso, os preços unitários propostos. A coincidência dos valores finais dos autos de medição pode pois ter pouco significado no momento do apuramento da data da conclusão da empreitada*”<sup>23</sup>.

O ponto de vista subjacente à alegação acabada de transcrever é abusivo, porque a tal “*preocupação*” não encontra, explícita ou implicitamente, sustentação em parte alguma do relato, como se pretende fazer crer. E, acrescente-se, nem poderia, pois da lei não resulta expresso esse entendimento, nem foi alegado nenhum facto para o demonstrar.

O que se disse foi que, em relação a três das empreitadas abrangidas pela auditoria, as obras de “*Construção do CM de acesso à Seara Velha de Baixo – Curral das Freiras*”, de “*Construção da EM entre a Ribeira do Escrivão e o Sítio da Quinta Grande*”, e de “*Recuperação e Requalificação do Largo da República – 1.ª fase - Infra-estruturas Rodoviárias – Câmara de Lobos*”, já existia o respectivo auto de recepção provisória.

Mais concretamente, o que se sustentou, e aqui se repisa, é que, no tocante às duas primeiras obras, a coincidência existente entre o valor dos trabalhos recepcionados e os contratualizados deixa transparecer a clara e notória contradição entre a designação atribuída aos respectivos autos de recepção “*parcial*” e o seu teor, sobretudo na parte relativa ao montante dos trabalhos recebidos pelo dono da obra. Esta conclusão não é abalada pela argumentação desenvolvida no contraditório.

Com efeito, se, na data a que se reporta a recepção provisória, a Autarquia apenas recebia parte delas, na medida em que, “*(...) ao não terem sido medidos todos os trabalhos executados para a empreitada em análise (...)*”, o mencionado auto “*(...) apenas pode e deve ser parcial (...)*”<sup>24</sup>, conforme decorre do alegado, então impendia sobre a entidade adjudicante o dever de declarar qual a parte das obras que

---

<sup>22</sup> Cfr. os art.ºs 26.º, 37.º e 38.º do DL n.º 59/99.

<sup>23</sup> Vide a propósito o ponto 24.

<sup>24</sup> Vide o ponto 80.

se encontrava em condições de ser recebida, sob pena de a sua recepção operar em toda a extensão. O que não acontece em ambos os casos. E daí a incongruência atrás assinalada.<sup>25</sup>

Deve manter-se, por isso, a leitura jurídica inicial dos factos que tem apoio na lei, quando esta considera a recepção provisória um acto formal, lavrado em auto próprio, para assinalar a conclusão da obra e marcar o início da contagem do prazo de garantia<sup>26</sup>, até à recepção definitiva, tal como resulta da disciplina dimanada das normas ínsitas aos art.ºs 217.º, n.º 1, e 219.º do DL n.º 59/99.

É claro que tudo quanto se acabou de dizer, acerca do instituto da “recepção provisória”, não é válido para a empreitada de “*Construção da EM Variante Ribeira de Alforra, a partir da Ponte do Sabino- Câmara de Lobos*”, em relação à qual não existe qualquer auto de recepção, mas apenas notícias da comunicação social escrita da RAM dando conta da inauguração da obra a 1 de Outubro de 2005.

### 3.3. Os autos de medição dos trabalhos dos contratos adicionais

A circunstância de os autos de vistoria e medição dos trabalhos “a mais” dos adicionais terem sido assinados a 30 de Setembro e 1 e 2 de Outubro de 2008, configura uma actuação que desvaloriza o quadro legal e contratual subjacente à execução das empreitadas, ao ponto de descaracterizar as condições fixadas nos correspondentes contratos, e de subverter regras básicas essenciais à defesa do interesse financeiro público.

Comece-se por dizer que a discussão da matéria de facto operada no contraditório não logrou provar que houve trabalhos a mais executados ao longo das obras não medidos. De facto, em nenhum ponto se alcança, da argumentação do mandatário ou das provas juntas, das razões demonstradoras de que “*o conjunto dos autos de medição espelha todos os trabalhos realizados em obra e também que o conjunto dos autos de medição apenas espelha trabalhos realizados em obra*”<sup>27</sup>, incluindo, por certo, nesse conjunto, os autos dos adicionais.

Serve isto para dizer que o Município só seria responsável perante os empreiteiros se, executados os trabalhos, não os pagasse. E aqui as regras são muito claras.

Neste capítulo, convirá não esquecer que o regime jurídico das empreitadas de obras públicas, regulado no DL n.º 59/99, de 2 de Março, acolhido na sua plenitude nas situações em análise, determina que, nas empreitadas “*por série de preços*”, sempre que os pagamentos sejam efectuados por medição, esta ocorrerá mensalmente, no local da obra, com a assistência do empreiteiro ou do seu

---

<sup>25</sup> De mencionar que o ponto 12 do caderno de encargos patenteado nas obras de “*Construção da EM Variante Ribeira de Alforra, a partir da Ponte do Sabino- Câmara de Lobos*”; de “*Construção do CM de acesso à Seara Velha de Baixo - Curral das Freiras*” e de “*Recuperação e requalificação do Largo da República – 1.ª fase - Infra-estruturas Rodoviárias*” estipula que:

“12.1.1: Logo que a obra esteja concluída ou que, por força do contrato, parte ou partes dela possam ou devam ser recebidas separadamente, proceder-se-á, a pedido do empreiteiro ou por iniciativa do dono da obra, à sua vistoria, para o efeito da recepção provisória, nos termos dos artigos 217º e ss do DL nº 59/99, de 2 de Março.

12.1.2. Verificando-se pela vistoria realizada que existem trabalhos que não estão em condições de ser recebidos, considerar-se-á efectuada a recepção provisória em toda a extensão da obra que não seja objecto de deficiência”.

<sup>26</sup> A cláusula 12.2. do caderno de encargos das obras mencionadas na nota anterior refere que:

“12.2.1. O prazo de garantia é de 5 anos contados a partir da data da recepção provisória.

12.2.2 – Caso tenham ocorrido recepções provisórias parcelares, o prazo de garantia fixado na cláusula anterior é igualmente aplicável a cada uma das partes da obra que tenham sido recebidas pelo dono da obra.”

<sup>27</sup> Vide os pontos 25; 29; 57; 82; e 103.



representante e dela se lavrará auto, assinado pelos intervenientes, seguindo a disciplina dos art.<sup>os</sup> 202.º a 208.º daquele DL<sup>28</sup>.

E, nessa tarefa, “*Proceder-se-á obrigatoriamente à medição de todos os trabalhos executados, ainda quando não se considerem previstos no projecto nem devidamente ordenados e independentemente da questão de saber se devem ou não ser pagos ao empreiteiro*” (art.º 203.º do DL n.º 59/99). Se o dono da obra não proceder tempestivamente a essa medição, o empreiteiro apresentará, até ao fim do mês seguinte, um mapa das quantidades dos trabalhos efectuados no mês anterior, com os documentos respectivos (art.º 208.º do DL n.º 59/99)<sup>29</sup>.

A este propósito, vem à lembrança a nota explicativa ao projecto do Decreto-Lei n.º 48871, que, dada a sua actualidade, interessa, em parte, transcrever, e que diz isto:

“(…) *Sucede hoje com frequência que, (...), as medições não se fazem no terreno, reduzindo-se a uma formalidade de gabinete. Os adjudicantes limitam-se a estimar aproximadamente o volume dos trabalhos executados e a reconduzi-los, ainda que nelas não caibam, às categorias previstos no contrato. Não pode nem deve ser assim. As medições desempenham nas empreitadas um papel fundamental, não só para efeitos de pagamentos, mas também, por um lado, para averiguações dos desvios verificados entre as previsões e a realidade no atinente à natureza e volume dos trabalhos necessários à realização da obra, e, por outro lado, para a fixação da situação de facto a considerar (quanto a trabalhos feitos ou inutilizados quando se introduzam alterações no projecto (...))*”<sup>30</sup>

Não basta, pois, sustentar que “*as medições sejam feitas com maior ou menor regularidade*”, tal como é defendido no contraditório<sup>31</sup>. Por certo, não se defende um conceito de regularidade que abranja medições com intervalos temporais iguais ou superiores a um ano como nos autos dos adicionais, quando o quadro legal e contratual mandava fazer as medições dos trabalhos executados mensalmente no local da obra com a assistência do empreiteiro ou do seu representante<sup>32</sup>.

Esta disciplina só não foi observada relativamente aos trabalhos dos adicionais, quando, independentemente de serem ou não de natureza idêntica, terão sido executados ao mesmo tempo dos medidos em obra e já pagos.

Quanto a isso, no contraditório, argumenta-se, em síntese, que “*(...) os últimos autos de medição evidenciam trabalhos que foram efectivamente executados, e que, por isso, se inseriram nas empreitadas e que para as mesmas eram relevantes, mas que não tinham sido objecto de medição no quadro dos autos de medição anteriores (...)*”. Donde, “*(...) não existe qualquer duplicação no*

---

<sup>28</sup> Há ainda a dizer que o caderno de encargos patenteado em cada um dos concursos públicos estipula que a medição dos trabalhos é mensal, tendo por base as regras definidas nos respectivos documentos. A cláusula terceira dispõe o seguinte “*(...). O pagamento ao empreiteiro dos trabalhos incluídos no contrato far-se-á por medição, com observância do disposto nos artigos 202º e ss do DL nº 59/99, de 2 de Março, se outras condições não forem estabelecidas neste caderno de encargos (...)*.”

<sup>29</sup> Caso em que a exactidão das quantidades inscritas nos mapas será verificada no primeiro auto de medição que se efectua, com base no qual se procederá às rectificações a que houver lugar (cfr. os art.<sup>os</sup> 202.º, 203.º e 208.º, n.ºs 1 e 4, do DL n.º 59/99).

<sup>30</sup> Extraída do Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas, 7.ª Edição, pág. 529, do Dr. Jorge Andrade da Silva.

<sup>31</sup> Vide a propósito o ponto 26.

<sup>32</sup> A propósito da medição, refira-se que, também, o novo Código dos Contratos Públicos, no seu art.º 387.º, estabelece que “*o dono da obra deve proceder à medição de todos os trabalhos executados, incluindo os não previstos no projecto ou não devidamente ordenados pelo dono da obra*”. Sendo que essa medição, efectuada mensalmente, deverá estar concluída no 8.º dia do mês imediatamente seguinte àquele a que respeita (cfr. o art.º 388.º, n.º 1, do CCP).

*conteúdo dos autos de medição emitidos, nem existem, tão pouco, quaisquer trabalhos que tenham sido vertidos nesses autos de medição mas não tenham sido executados pelo empreiteiro”.*

Concluindo que *“nenhuma dúvida deve, pois, existir, quanto às medições efectuadas a respeito destas empreitadas e quanto à veracidade dos últimos autos de medição”*. Assim, *“(…) não podem ser postos em crise (…)”*<sup>33</sup>.

As palavras acima transcritas encerram, desde logo, a confirmação, por parte do Município, de que os trabalhos qualificados como *“a mais”*, constantes dos autos dos adicionais, não foram medidos em obra<sup>34</sup>, e, portanto, mensalmente, o que consubstancia uma ofensa às regras dos art.<sup>os</sup> 202.º e 203.º do DL n.º 59/99, acolhidas na cláusula 3.ª dos cadernos de encargos.

De seguida, salientar que a previsão normativa do art.º 202.º do citado diploma legal não se compadece com a explicação, de resto, adiantada pela CMCL, baseada, umas vezes, em *“constrangimentos de natureza orçamental que impediram o pagamento dos trabalhos em momento anterior”*<sup>35</sup>, outras na *“disponibilidade orçamental para o efeito não ter ocorrido no momento desejado”*<sup>36</sup> ou *“a partir do momento em que existia uma decisão expressa de autorização da correspondente despesa”*<sup>37</sup>, ou, ainda, *“(…) assim que existiu orçamento para o efeito”*<sup>38</sup>.

Estas explicações, para justificar o adiamento das medições dos trabalhos considerados pelas partes como *“a mais”* para um momento ulterior ao da sua realização, são, no mínimo, inverosímeis, pois, se os trabalhos não foram medidos quando executados, a alegada insuficiência de orçamentação de meios para os pagar é indiferente, uma vez que a falta de medição inviabiliza quantificar o seu custo e verificar essa insuficiência.

Ainda assim, em relação aos constrangimentos de natureza orçamental, dir-se-á que a Eng.ª Ana Luísa Rodrigues de Jesus, na Informação n.º 1313.06.IF.EE, de 3/7/2006, em que se escora a adjudicação dos trabalhos *“a mais”* da obra de *“Recuperação e Requalificação do Largo da República-1.ª fase - Infra-estruturas Rodoviárias”* revela, a dado passo, que a *“obra em causa tinha cabimento na rubrica orçamental 04/0701040801, sob o nº 155/2002 do Plano Plurianual de Investimentos 2006”*.

No mesmo sentido aponta a Informação n.º 2783, de 30/6/2006, desta feita, assinada pelo Arq.º Ricardo Fraga, atinente à obra de *“Construção da EM Variante Ribeiro Alforra-Ponte do Sabino”*, onde foi proferido o seguinte parecer: *“Importa referir que dada a inexistência de cobertura na rubrica orçamental em causa há que previamente à decisão proceder-se ao reforço da verba em orçamento, através de alteração ou modificação orçamental. Só após o que poderá ser decidido o teor da presente Informação. Mais tarde, em 12 de Julho de 2006, a dita Informação mereceu o seguinte despacho: “Proceder à cabimentação orçamental. À reunião para aprovação”*.

---

<sup>33</sup> Vide a propósito os pontos 52; 71; 97 e 115.

<sup>34</sup> À semelhança dos trabalhos a que se reportam os Autos – LN dos quadros IV, XI, XVIII e XXIV do relatório.

<sup>35</sup> Cfr os pontos 92 e 117.

<sup>36</sup> Vide o ponto 108.

<sup>37</sup> Vide os pontos 37, 39 e 70.

<sup>38</sup> Vide o ponto 63.



A extrair-se alguma conclusão destes elementos coligidos nos processos de despesa, é a de que não existe qualquer relação entre o cabimento orçamental em Julho de 2006 e as medições dos trabalhos em Setembro e Outubro de 2008.

Aliás, a questão do cabimento orçamental situa-se, não no momento da assinatura dos autos de medição ou da autorização para a celebração dos contratos adicionais, mas sim antes da emissão das ordens escritas para realização dos trabalhos a mais<sup>39</sup>, pois é nesta altura que deve ser respeitado o disposto no ponto 2.6.1 do POCAL, por força do qual “*no decurso da execução orçamental, à utilização das dotações de despesa deve corresponder o registo das fases de cabimentação (cativação de determinada dotação visando a realização de uma despesa) e o compromisso (assunção, face a terceiros da responsabilidade de realizar determinada despesa)*”.

Do lado dos empreiteiros, havendo no ordenamento jurídico soluções que asseguram a tutela jurídica das respectivas posições contratuais: a apresentação de mapas com medições provisórias das quantidades de trabalho executadas e de reservas quanto às medições efectuadas, nenhum espaço sobeja em concreto para admitir o seu silêncio como prova da realização dos trabalhos dos adicionais.

A corroborar este ponto de vista está também a factualidade apurada na auditoria aos Municípios da RAM no âmbito da contratação pública com empreitadas, a que já antes se fez referência, na qual, quer os elementos fornecidos pelo Município quer pelas empresas co-contratantes<sup>40</sup>, apontam para a inexistência de qualquer encargo por conta da execução de trabalhos “*a mais*” nas obras em causa.

Com efeito, no âmbito da referida auditoria, a empresa José Avelino Pinto – Construções e Engenharia, S.A., enviou, por correio electrónico, em 20 de Julho de 2007, um mapa contendo, no que agora interessa, a seguinte informação sobre o valor em dívida e a taxa de execução física:

- ✓ Empreitada de “*Construção do CM entre a Ribeira do Escrivão e o Sítio da Quinta, freguesia da Quinta Grande*”: € 550 912,47, e uma taxa de 95,10%, reportando a conclusão dos trabalhos ao mês de Junho de 2003.
- ✓ Empreitada de “*Construção da EM Variante – Ribeiro de Alforra, a partir da Ponte do Sabino, Câmara de Lobos*”: €203 290,76, com uma taxa de 100,00%, situando a conclusão dos respectivos trabalhos no mês de Fevereiro de 2005.
- ✓ Empreitada de “*Construção do CM de acesso à Seara Velha de Baixo-Curral das Freiras*”: € 159 416,21, e uma taxa de 87,90%, fixando a conclusão dos trabalhos no mês de Janeiro de 2004.

A empresa Avelino Farinha & Agrela, S.A., relativamente à empreitada de “*Construção da EM Variante-Ribeira de Alforra, a partir da Ponte do Sabino*”, apresentou o valor em dívida de € 313 434,10, respeitando € 155 199,17, a juros de mora, e € 158 234, 93, a título de revisão de preços<sup>41</sup>. E faz ainda referência a trabalhos “*executados e medidos*”, identificados como “*Const Adicional*”, no montante de € 555 588,00, sem que, no entanto, este valor encontre correspondência

---

<sup>39</sup> Não as emitidas já depois de os trabalhos executados como nos casos da auditoria.

<sup>40</sup> Às quais, com referência a 28 de Fevereiro de 2007, foi pedida informação sobre as obras adjudicadas pela CMCL, de valor superior a € 4 987,98, cujos trabalhos estivessem naquela data em curso ou, ainda que concluídos, não se encontrassem integralmente pagos, através dos ofícios n.ºs 925, 973 e 982, todos do dia 13 de Junho de 2007, dirigidos ao consórcio “Avelino Farinha e Agrela & Lda, e José Avelino Pinto, SA”; e às empresas José Avelino Pinto, SA, e Avelino Farinha & Agrela, Ld.ª, respectivamente.

<sup>41</sup> Através do ofício, registado nesta SRMTC, sob a referência n.º 1976, datado de 26 de Julho de 2007.

nos autos assinados nem em qualquer contrato adicional remetido ao Tribunal para visto ou mera informação.

Não obstante as evidências, os responsáveis da CMCL insistem na tese de que os trabalhos “a mais” foram realizados no quadro das respectivas empreitadas e, apenas, medidos na data a que se reportam os últimos autos de medição, citando, a esse propósito, e a título exemplificativo, alguns trabalhos que, segundo os próprios, podem ser confirmados pelo Tribunal de Contas.

Há apenas necessidade de dizer que o apelo à certificação *in loco* constitui um argumento falacioso, porquanto não está em causa a execução dos trabalhos nas espécies contratualmente previstas, mas sim as quantidades efectivamente executadas nas mesmas espécies. Esta conclusão é também válida para os trabalhos considerados imprevistos do “*sistema de drenagem e de impermeabilização*” do túnel da obra de “*Construção da EM Variante Ribeiro Alforra-Ponte do Sabino*”, em que a verificação da aplicação dos materiais constituiria uma operação difícil de executar passados quatro anos.

O Tribunal não pode deixar de ponderar e decidir com base nas provas existentes, e extrair das formalidades associadas à execução do contrato de empreitada de obras públicas o significado que a lei lhes atribui.

Tendo as empreitadas sido lançadas no regime remuneratório por série de preços, a verificação da premissa da existência de trabalhos a mais ainda não pagos pelo dono da obra, não se basta com a elaboração *a posteriori* das respectivas notas justificativas e a assinatura dos autos. Desta documentação não se pode inferir que os trabalhos a mais dos adicionais tivessem sido realizados, pois ninguém ignora os delicados problemas que suscitaria a admissão de uma situação fáctica deste tipo, em que a função primordial da fiscalização de velar para que a obra seja executada nos precisos termos das estipulações contratuais ficava relegada para segundo plano, desprovida de qualquer utilidade.

Não passa, por outro lado, despercebida a circunstância de não se ter conseguido explicar como foi possível, no último quadrimestre de 2008, proceder à medição, entre outros, de trabalhos nos capítulos: “*obras de arte acessórias*”, “*túneis*”, “*pavimentação*”, “*rede de electricidade*”, “*rede de esgotos*”<sup>43</sup>, os quais, é de notar, foram executados ao longo das empreitadas, todas elas já concluídas nos anos de 2004, 2005 e 2007 (duas delas).

Caberia, pois, em termos estritamente lógicos, explicitar o modo como se processou a medição dos trabalhos nas datas de assinatura dos autos, tendo, designadamente, em atenção a natureza da maior parte deles (ex: escavação para terraplanagens, escavação para fundações, betão ciclópico e betão pré-esforçado, obras de arte, túneis, rede de esgotos).

Em conclusão, os autos dos adicionais, a par de contrariarem o estabelecido nos art.ºs 202.º e 203.º do DL n.º 59/99, configuram um caso em que as entidades que os subscrevem prestam declarações de factos falsos, juridicamente relevantes em sede de responsabilidade financeira sancionatória.

### **3.4. As deliberações do executivo camarário que autorizaram a celebração dos contratos adicionais**

Em contraditório, os responsáveis limitaram-se a afirmar que os “*(...) formalismos procedimentais seguidos para a autorização da execução dos trabalhos em causa (...)*”, acentuando que “*é sem surpresa que surge a autorização camarária para a realização da despesa correspondente aos*

---

<sup>43</sup> Vide a propósito os pontos 36, 116 e 117.



*trabalhos que revelaram quantidades excessivas, como se impunha no quadro do Decreto-Lei n.º 59/99 (...)*<sup>44</sup>

Ora, interessa recordar que as ditas deliberações não tiveram qualquer efeito prático, na medida em que foram tomadas após a realização de todos os trabalhos, tendo na sua sequência sido emitidas as ordens escritas aos empreiteiros, celebrados os contratos e simuladas as operações de medição dos respectivos trabalhos, infringindo-se, com isso, o disposto nos art.ºs 26.º, 202.º e 203.º, todos do DL n.º 59/99.

O que consubstancia a nulidade das deliberações camarárias que adjudicaram os trabalhos a mais e dos subsequentes contratos adicionais, por força do preceituado no art.º 95.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, e no art.º 3.º, n.º 4, da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.

Por outro lado, no âmbito das empreitadas e relativamente a todos os contratos que tinham sido objecto de anterior visto do Tribunal de Contas, havendo necessidade de efectuar trabalhos a mais, independentemente do seu valor, o Município tinha a obrigação de remeter, tempestivamente, para o efeito da fiscalização prévia a que se refere a alínea c) do n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, os respectivos contratos adicionais.

Ou, com a entrada em vigor da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, que aprovou a 4.ª alteração à citada Lei n.º 98/97, enviar ao Tribunal de Contas os contratos adicionais no prazo de 15 dias a contar do início da sua execução, por força do n.º 2 do art.º 47.º, uma vez que a actual redacção da al. d) do n.º 1 do mesmo art.º 47.º isenta de fiscalização prévia os contratos adicionais aos contratos visados.

---

<sup>44</sup> Vide, a propósito, o ponto 51.

## 4. RESULTADOS DA ANÁLISE

Os resultados do trabalho de verificação, apoiados nos elementos documentais analisados e recolhidos nos processos de despesa respeitantes aos contratos, são apresentados através da identificação dos principais aspectos da execução das empreitadas e da caracterização dos factos que lhes estão subjacentes com relevância jurídico-financeira.

Antes, uma nota para assinalar que competia à CMCL acompanhar e fiscalizar a execução dos trabalhos das empreitadas, nos termos dos art.ºs 178.º, 180.º e 182.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março, tendo, para o efeito, incumbido a Eng.ª Ana Luísa Rodrigues de Jesus, que contou com a colaboração do fiscal designado pelo GATAL, o Sr. João Manuel Dias Barcelos.

No caso da empreitada de construção da “*EM variante – Ribeiro de Alforra a partir da Ponte do Sabino – Câmara de Lobos*”, o Sr. João Manuel Dias Barcelos foi ouvido no contraditório, em virtude de ter participado na medição dos trabalhos do auto n.º 10-AD, respeitantes ao adicional.

Relativamente às empreitadas de “*Recuperação e requalificação do Largo da República – 1.ª Fase Infra-Estruturas Rodoviárias*”, de “*Construção do CM de acesso à Seara Velha de Baixo - Curral das Freiras*” e de “*Construção da EM entre a Ribeira do Escrivão e o Sítio da Quinta – Quinta Grande*”, aquele fiscal não foi chamado a pronunciar-se sobre a celebração dos respectivos adicionais, nem da documentação de suporte resulta qualquer intervenção da sua parte que possa apontar no sentido da existência de trabalhos a mais executados, e não medidos, nas obras em questão.

No entanto, a fiscalização exercida para vigiar e verificar o exacto cumprimento dos contratos, dos cadernos de encargos e dos planos de trabalhos foi distante e marcada por uma forte componente de informalidade, evidenciando deficiências os procedimentos de controlo da execução das obras municipais em concreto quanto:

- A verificar se os trabalhos eram realizados de acordo com os prazos estabelecidos nos planos e nos contratos;
- A acompanhar a evolução dos trabalhos e ao controlo da qualidade e da quantidade dos trabalhos executados;
- À observância das regras de medição dos trabalhos executados em obra;
- À tomada de decisões pelo dono da obra e sua articulação com os empreiteiros;
- A averiguar o cumprimento das disposições dos contratos e das leis e regulamentos aplicáveis à execução do contrato de empreitada de obras públicas.

Tudo conforme melhor se aquilatará pela leitura dos pontos subsequentes.



## 4.1. Contrato da empreitada de “Construção da Estrada Municipal Variante - Ribeiro de Alforra a partir da Ponte do Sabino – Câmara de Lobos”

### 4.1.1. Breve descrição

Na sequência de concurso público sujeito ao regime do DL n.º 59/99, de 2 de Março, foi formalizado, em 22 de Setembro de 2003, entre a CMCL e o consórcio formado pelas empresas José Avelino Pinto & Filhos, Lda., e Avelino Farinha & Agrela, Lda., o contrato da empreitada de construção da EM variante – Ribeiro de Alforra a partir da Ponte do Sabino – Câmara de Lobos<sup>45</sup>, no valor de € 4 926 799,65, e com o prazo de execução de 540 dias<sup>46</sup>.

O projecto de execução da empreitada foi o patenteado no concurso, não sendo admitida a apresentação de propostas condicionadas nem com variantes, e, de acordo com a lista de preços unitários apresentada pelo consórcio adjudicatário, a construção da EM implicava a realização de trabalhos nas seguintes espécies e valores:

**Quadro III – Espécies de trabalhos**

CAPÍTULOS	VALOR (S/IVA)
I – Estaleiro	€ 182 000,00
II – Terraplanagens	€ 145 111,79
III - Obras de Arte Acessórias	€ 1 337 560,63
IV - Obras de Arte Correntes	€ 10 924,20
V - Obras de Arte Especiais	€ 246 528,13
VI – Túneis	€ 2 429 363,86
VII - Rede de Distribuição de Água Potável	€ 27 376,97
VIII – Rede de Drenagem de Esgotos Domésticos e Pluviais	€ 87 106,32
IX – Pavimentação	€ 296 796,25
X - Sinalização Horizontal e Vertical	€ 4 770,00
XI – Rede de Electricidade e Iluminação Pública	€ 137 601,50
XII – Rede de Telefones e TV Cabo	€ 21 660,00
TOTAL	€ 4 926 799,65

### 4.1.2. Da execução física

Em caracterização geral, o projecto da empreitada consistiu na construção de um acesso alternativo ao centro da cidade de Câmara de Lobos, constituído por uma via principal que faz a ligação entre a Ponte do Sabino e a zona alta do Serrado do Mar, com a extensão total de, aproximadamente, 620 metros, dos quais 225 em túnel e os restantes 395 metros ao longo de uma ribeira.

A assinatura do auto de consignação data de 19 de Janeiro de 2004, o que importou na inobservância do disposto no n.º 1 do art.º 152.º do DL n.º 59/99, cujos termos preceituam que a consignação da

<sup>45</sup> Visado, por esta Secção Regional, em 20 de Novembro de 2003, no processo com o n.º 149/2003.

<sup>46</sup> A obra então adjudicada foi financiada em 70% pelo POPRAM III e a parte remanescente por verbas próprias do Município.

empreitada deve ocorrer no prazo de 22 dias, contados da data da outorga do contrato, ocorrida, no caso, a 23 de Setembro de 2003.

Do referenciado auto resulta também que houve a consignação total dos terrenos necessários à implementação da obra e que foram prestadas as necessárias indicações a fim de definir as condições em que os trabalhos deviam ser realizados, bem como entregues cópias das peças escritas e desenhadas.

Foi ainda consensualmente reconhecido que os trabalhos a executar estavam de acordo com o previsto no projecto e caderno de encargos, pelo que o representante do adjudicatário declarou poder executar a obra em conformidade com o projecto. Há, igualmente, a sublinhar que, com o início dos trabalhos, o consórcio adjudicatário não apresentou qualquer reclamação quanto a erros e omissões do projecto, relativos à natureza ou volume dos trabalhos, nem contra erros de cálculo, erros materiais e outros erros ou omissões das folhas de medições.

Em consequência, o prazo acordado para a execução da empreitada (540 dias) começou a contar-se a partir da data da consignação (19 de Janeiro de 2004), tal como determina o art.º 151.º, n.º 1, do citado DL n.º 59/99.

Contudo, decorridos mais de 3 anos sobre o termo daquele prazo, a pedido do empreiteiro ou por iniciativa da CMCL, ainda não se realizou a vistoria necessária à recepção provisória da obra, o que põe em causa o cumprimento da disciplina dos art.ºs 217.º a 219.º do DL n.º 59/99 e as subsequentes formalidades inerentes à tramitação específica do contrato de empreitada de obras públicas.

Não obstante, fazendo fé em notícias divulgadas na comunicação social escrita, a obra terá sido inaugurada a 1 de Outubro de 2005, isto é, já depois de esgotado o prazo de execução acordado para o efeito, e sem que a documentação de suporte à execução da empreitada forneça qualquer explicação para o atraso registado.

No contraditório, os responsáveis pela Câmara Municipal de Câmara de Lobos não se pronunciaram sobre a inobservância daqueles comandos legais.

#### ***4.1.3. Da execução financeira***

No âmbito da execução do contrato foram facturados e pagos trabalhos no valor global € 5 274 399,61 (s/IVA), conforme está documentado no respectivo processo de despesa e se pode observar no quadro seguinte:



**Quadro IV – Autos de vistoria, medições de trabalhos e facturas emitidas pelo empreiteiro**

N.º e data do auto	Valor dos autos (s/IVA) (€) *	Valor dos autos (c/IVA) (€)	N.º e data das facturas	Valor das facturas (c/IVA) (€)	Data e montante dos pagamentos (c/IVA) *
1-LN, de 27-02-2004	123 670,00	128 616,80	401128/2004, de 30-03 2004024, de 03-03	13 488,80 e 115 128,00 (128 616,80)	14-05-2004 (13 488,80) 28-05-2004 (115 128,00)
2-LN, de 30-09-2004	374 853,00	389 847,12	2005017, de 21-01	389 847,12	31-08-2005 (389 847,12)
3-LN, de 28-01-2005	1 131 580,90	1 176 844,14	2005036, de 14-02	1 176 844,14	31-08-2005 (1 176 844,14)
4-LN, de 28-02-2005	185 564,65	192 987,24	2005047, de 28-02	192 987,24	11-01-2006 (192 987,24)
5-LN, de 30-05-2005	1 408 583,23	1 464 926,56	2162/2005, de 27-06 2005134, de 15-06	732 529,94 e 732 396,62 (1 464 926,56)	28-03-2006 (732 529,94 €) 30-03-2006 (732 396,62)
6-LN, de 29-07-2005	335 418,09	348 834,81	177/2005, de 31-08	348 834,81	19-12-2006 (348 834,81)
7-LN, de 30-09-2005	701 881,79	729 957,06	3675/2005, de 17-10	729 957,06	29-12-2006 (400 000,00) 30-01-2007 (329 957,06)
8-LN, de 30-11-2005	665 227,10	691 836,18	4617/2005, de 16-12	691 836,18	30-01-2007 (691 836,18)
<b>SUBTOTAL 1</b>	<b>€ 4 926 778,76</b>	<b>€ 5 123 849,91</b>	<b>-</b>	<b>€ 5 123 849,91</b>	<b>€ 5 123 849,91</b>
9-RV, de 30-12-2005	347 620,85	361 525,68	5097/2006, de 10-02 33/2006, de 06-02	203 290,76 e 158 234,93 (361 525,69)	14-02-2008 (158 234,93) 18-02-2008 (203 290,76)
<b>SUBTOTAL 2</b>	<b>€ 347 620,85</b>	<b>€ 361 525,68</b>	<b>-</b>	<b>€ 361 525,68</b>	<b>€ 361 525,68</b>
<b>TOTAL</b>	<b>€ 5 274 399,61</b>	<b>€ 5 485 375,59</b>	<b>-</b>	<b>€ 5 485 375,59</b>	<b>€ 5 485 375,59</b>

\* Valores a que foi deduzido o montante relativo aos 0,5 para a Caixa Geral de Aposentações.

Do quadro anterior resulta que:

- Em face das datas dos autos, a medição dos trabalhos não seguiu a periodicidade prevista, pois que deveriam ter sido medidos mensalmente e os respectivos resultados contabilizados nos correspondentes autos, em sintonia com o previsto no ponto 3.1.1 do caderno de encargos e no art.º 202.º do DL n.º 59/99.
- Em 30 de Novembro de 2005, por conta dos 8 autos de vistoria e medições de trabalhos executados em obra, o custo total da empreitada perfazia €4 926 778,76, inferior em €20,89 ao valor da adjudicação (€4 926 799,65).
- Em Dezembro daquele ano, foi ainda assinado o auto n.º 9-RV no montante de €347.620,85 (s/IVA), referente a revisão de preços.
- O custo final da empreitada ascendeu, assim, a €5 274 399,61 (s/IVA), por conta dos 9 autos assinados em resultado da execução dos trabalhos da obra e do pagamento integral das correspondentes facturas apresentadas pelo consórcio.
- Num contexto em que ainda não se procedeu à recepção provisória da obra, a circunstância de o auto n.º 8 (o último de medição de trabalhos normais) datar de Novembro de 2005, evidencia que a empreitada ficou concluída por essa altura, corroborando as notícias que referem o dia 1 de Outubro de 2005 como a data de inauguração da via.

- f) No mesmo sentido aponta o “*Mapa de Trabalhos a Mais e a Menos*”, de 3 de Março de 2006, do GATAL, recebido na Autarquia a 6 de Março daquele ano, que reporta o saldo dos trabalhos do mapa a 30 de Novembro de 2005<sup>47</sup>.

Estas conclusões, sem prova em contrário no processo de despesa relativo à empreitada, levam a dar por assentes os seguintes factos:

1. A empreitada ficou concluída antes do final do ano de 2005, e não em Maio de 2006, como reza a memória descritiva e justificativa em anexo à Informação Interna n.º 2783, de 30/6/2006, subscrita pelo Arq.º Ricardo Fraga, à data Chefe de Divisão de Planeamento Urbano.
2. Entre 19 de Janeiro de 2004 e Novembro de 2005 foram executados todos os trabalhos necessários à conclusão da empreitada, repartidos pelos 12 capítulos da lista de preços unitários da seguinte forma:

**Quadro V – Análise comparativa entre o valor contratual e a execução real da obra**

Capítulos	Valores contratados	Execução real	Diferença
I – Estaleiro	€182 000,00	€182 000,00	€0,00
II – Terraplanagens	€145 111,79	€145 111,79	€0,00
III - Obras de Arte Acessórias	€1 337 560,63	€963 228,78	- €374 331,85
IV - Obras de Arte Correntes	€10 924,20	€8 571,66	- €2 352,54
V - Obras de Arte Especiais	€246 528,13	€403 956,54	€157 428,41
VI – Túneis	€2 429 363,86	€2 776 238,29	€346 874,43
VII - Rede de Distribuição de Água Potável	€27 376,97	€26 876,59	- €500,38
VIII – Rede de Drenagem de Esgotos Domésticos e Pluviais	€87 106,32	€76 297,82	- €10 808,50
IX – Pavimentação	€296 796,25	€257 180,58	- €39 615,67
X - Sinalização Horizontal e Vertical	€4 770,00	€2 062,80	- €2 707,20
XI – Rede de Electricidade e Iluminação Pública	€137 601,50	€62 201,41	- €75 400,09
XII – Rede de Telefones e TV Cabo	€21 660,00	€23 052,50	€1 392,50
<b>Total</b>	<b>€4 926 799,65</b>	<b>€4 926 778,76</b>	<b>- €20,89</b>

3. De acordo com o Relatório elaborado pela firma SROC UHY A. Paredes e Associados, Lda.<sup>48</sup>, o auto n.º 3 (€ 1 131 580,90, s/IVA) engloba trabalhos a mais no valor de € 392 272,73, considerado elegível pelo IGFC aquando da sua análise. Estes trabalhos a mais, realizados no túnel, deveram-se “*ao facto de ter sido tecnicamente inviável a execução de um maior número de sondagens para a caracterização dos maciços geológicos atravessados, justificando-se pela densidade de habitações e a falta de acessibilidade aos maciços mais inclinados*”.
4. No entanto, a execução desses trabalhos, embora determinando o aumento das quantidades previstas nas espécies referentes aos capítulos V e VI, não implicou o aumento do preço do contrato visado em 2003, porquanto o acréscimo de custos associado foi compensado pela

<sup>47</sup> Enviado pela DROT à CMCL, através do ofício n.º 3157, de 6/3/2006, junto ao processo de despesa, e, também, remetido pelo representante do GATAL, João Dias Barcelos, no contraditório.

<sup>48</sup> Contratada, pelo IGFC, para fazer uma acção de acompanhamento da empreitada.



redução das quantidades na maior parte dos capítulos, conforme se pode observar no quadro V acima exposto.

5. Os pagamentos efectuados, no total de €5 274 399,61 (s/IVA), incluindo €347 620,85 (s/IVA), a título de revisão de preços, abarcam todos os trabalhos medidos e executados em obra, de acordo com o previsto no contrato e na legislação aplicável.
6. O consórcio adjudicatário não formulou nenhuma reserva sobre as medições constantes dos autos n.ºs 1 a 8, nem apresentou qualquer reclamação quanto a eventuais trabalhos executados não medidos e cujo pagamento se encontre em falta.

#### **4.1.4. Do contrato adicional**

Em sentido contrário à realidade subjacente à execução do contrato, surgiu, passados 7 meses sobre a entrada em funcionamento da via, a Informação Interna n.º 2783, de 30/6/2006, subscrita pelo Arq.º Ricardo Fraga, então Chefe da Divisão de Planeamento Urbano, a dar conta de que era necessário assumir a despesa de €1 222 091,47 com a celebração de um termo adicional para acolher a execução de trabalhos a mais e a menos na empreitada.

Nessa Informação Interna, o referenciado dirigente especifica que foram realizados trabalhos a mais no valor de €902 103,90 (s/IVA), cujas espécies e quantidades constam da memória descritiva e justificativa que acompanha aquela Informação, e propõe a sua adjudicação ao abrigo da al. a) do n.º 1 do art.º 26.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março. Da citada memória, da autoria da Eng.ª Ana Luísa Rodrigues de Jesus, extrai-se que os trabalhos do mapa anexo:

- Em síntese, resultaram “*de circunstâncias que não foi possível prever durante a elaboração do projecto, nomeadamente no que se refere ao sustimento provisório e à impermeabilização das paredes e abóbada do túnel*”.
- Reportam-se a quantidades não previstas ou de natureza imprevista.
- Foram executados ao longo da obra, à medida que a sua execução se tornava imprescindível, tendo o seu termo ocorrido no mês de Maio de 2006.

Quanto aos trabalhos a menos no montante de €319 987,57, a Informação Interna n.º 2783 invoca a al. b) do n.º 1 do art.º 26.º do DL n.º 59/99 para a sua adjudicação, os quais, concretiza aquela Informação, ainda não estão realizados e têm a ver com a construção do ramal de acesso à foz do Ribeiro de Alforra, a partir do perfil PK 275, cuja execução não estava prevista no projecto, porquanto isso não resulta das peças escritas e desenhadas exibidas no concurso. No mesmo sentido conflui o “*Mapa de Trabalhos a Mais e a Menos*”, de 3 de Março de 2006, do GATAL, que não faz referência aos trabalhos do ramal.

Lembra a Acta n.º 16/2006, da reunião ordinária da CMCL de 27 de Julho de 2006, que a Informação Interna n.º 2783, foi sujeita à apreciação do executivo camarário, e que, nessa reunião, para a conclusão do projecto de construção da EM variante – Ribeiro de Alforra a partir da Ponte do Sabino – Câmara de Lobos, foi aprovada, por maioria, a deliberação de recomendar “*a elaboração de um contrato adicional*”, acolhendo na íntegra a fundamentação e os termos da citada Informação.

Nesta sequência, a 7 de Agosto de 2006, foi dada uma ordem escrita ao consórcio para executar os trabalhos em causa (ofício n.º 5268, de 7/08/2006), sem qualquer efeito prático, e exigida a apresentação de uma garantia bancária no valor de 5% do preço dos trabalhos do adicional (€902 103,90, posteriormente corrigido para €1 222 091,47, através do ofício n.º 5273, de 29/8/2006).

Não houve qualquer desenvolvimento subsequente até 3 de Abril de 2008, quando, em reunião ordinária, o executivo camarário deliberou, por maioria, aprovar a minuta do contrato e conceder poderes ao Presidente da Câmara para a sua outorga e assinatura, na sequência do que, em 30 de Abril seguinte, o Município e o consórcio celebraram o contrato adicional n.º 5/2008, agora em causa, no valor de €1 222 091,47 (s/IVA).

Em 30 de Setembro de 2008, assinou-se o auto n.º10-AD no montante de €884 326,28 (s/IVA), que respeita à medição dos trabalhos do adicional.

#### 4.1.4.1. Dos trabalhos “a menos” do adicional

Desde logo referir que a circunstância de a Informação Interna n.º 2783 aludir à existência de trabalhos a menos no montante de €319.987,57, isso quererá dizer que a sua execução, a estar prevista, não foi necessária à conclusão da obra posta a concurso, na medida em que, por se tratar de uma empreitada por série de preços, só com referência aos trabalhos estimados nas peças do projecto e aos efectivamente realizados se pode falar em trabalhos a mais ou a menos.

Ou seja, seguindo o ponto de vista expresso na Informação, se a construção do ramal de acesso à foz do Ribeiro de Alforra, a partir do perfil PK 275, resultava do contrato e do projecto, os respectivos trabalhos foram considerados dispensáveis para a conclusão da obra. Por isso, não faz sentido o raciocínio de, no âmbito da mesma empreitada, considerar os trabalhos a menos e, simultaneamente, sustentar a sua adjudicação como a mais, quando, afinal, deixaram de entrar no respectivo plano de execução, pois só assim se compreende a qualificação atribuída de “a menos”.

No contraditório, o mandatário explicitou que “(...) são trabalhos ainda não realizados (e) são parte integrante do projecto aprovado. Não se trata de trabalhos desnecessários ou que tenham ficado sem efeito; trata-se, sim, de trabalhos que, à data, ainda não tinham sido executados (...)”. Os quais, segundo ele, encontram confirmação na “(...) documentação de suporte à deliberação de autorização da despesa em causa, de 27 de Julho de 2006, onde se aprova valor em falta e também a realização - se necessária fosse tal aprovação - dos trabalhos referentes ao ramal de acesso à foz do Ribeiro de Alforra, a partir do perfil PK 275, (...) ainda não realizados (...)”.

Com referência a esta questão, o advogado juntou o “DOC. 5” – “Mapa de Trabalhos a mais e a menos”, datado de 20 de Junho de 2006, cuja análise deixa a descoberto algumas peculiaridades, quais sejam:

- Não se encontra assinado;
- Contempla um (novo) capítulo, atinente às “Terraplanagens”, no valor de €19 676,29, que não encontra correspondência no mapa do GATAL de 3 de Março de 2006<sup>49</sup>, nem no auto de medições n.º 10-AD;
- Afasta-se do mapa anexo à “Memória Descritiva e Justificativa”, da responsabilidade da Eng.<sup>a</sup> Ana Luísa Rodrigues de Jesus, por coincidência da mesma data, e que suporta a Informação n.º 2783, de 30/6/2006, da autoria do Arq.º Ricardo Fraga, e, ainda, do mapa do GATAL<sup>50</sup>;
- A divergência atrás assinalada consubstancia-se no facto de o citado documento abranger duas (novas) colunas, sendo que uma delas se insere no campo da “Quantidade de Trabalhos”,

---

<sup>49</sup> Este mapa acolhe o do fiscal do GATAL, João Dias Barcelos, elaborado pelo próprio, com a data de 30 de Novembro de 2005, e remetido no contraditório.

<sup>50</sup> Idem nota 49.



intitulada “*Previstos a executar*”, enquanto a outra se enquadra no capítulo das “*Importâncias*”, epigrafada “*Do projecto a executar*”, onde é inscrito o montante de €319 987,57;

- Acresce ainda que o valor atribuído ao “*saldo dos trabalhos a mais*”, expresso em algarismos (€1 222 091,47), destoa do preço indicado por extenso (novecentos e dois mil cento e três euros e nove cêntimos);
- Apresenta preços unitários acordados, no Capítulo XI – Rede de electricidade e iluminação pública, referentes a trabalhos contratualmente previstos, o que contraria o disposto no n.º 5 do art.º 26.º do DL n.º 59/99.

Findo o prazo do contraditório, o causídico pediu ainda a junção ao processo de outros elementos, de entre os quais se destaca uma fotografia, datada de 19/9/2007, com o comentário “*Início do ramal não executado*”, e, ainda, uma planta do “*ramal de acesso à foz do Ribeiro de Alforra, a partir do perfil PK 275*”, com a nota “*ainda não executado*”.

Embora não tivesse remetido qualquer documento que porventura ajudasse a compreender a qualificação jurídica dos trabalhos como “*a menos*”, ou a demonstrar a inexistência de qualquer prejuízo para a Câmara, e tudo o mais tido por relevante, incluindo uma eventual conduta anti-contratual do consórcio adjudicatário na execução da empreitada, a fotografia e a planta agora enviadas só indiciam que estamos perante uma obra nova, com individualidade distinta da empreitada inicialmente contratada, embora com ela possa ter alguma conexão funcional.

Na verdade, se a construção do ramal fazia parte do “*projecto aprovado*” posto a concurso, como não é conhecida qualquer modificação às prestações do contrato, então o consórcio não cumpriu com a totalidade das suas obrigações contratuais, pois os trabalhos em causa não foram, no todo ou em parte, executados dentro do prazo acordado para a conclusão da obra. Se, por outro lado, a ideia é sugerir que a construção do ramal começou a partir de 19/09/2007, cumpre notar que a 21 de Outubro de 2008 os trabalhos não estavam no terreno, e que, nos termos da lei, a prorrogação do prazo de execução da empreitada não opera automaticamente.

Uma outra nota se impõe sobre a tese veiculada ao longo do contraditório sobre a definição de trabalhos “*a menos*”<sup>51</sup>, que, na sua verdadeira essência, só pode e deve querer significar que os trabalhos, apesar de previstos, não se revelaram necessários para a execução da obra, e que, em consequência, terão de ser deduzidos ao preço contratualizado, mas que, para os contraditados, são “*trabalhos que não foram medidos, inicialmente e que apenas o vieram a ser num momento posterior, a partir do momento em que existia decisão expressa de autorização da despesa*”.

A observação atenta dos pontos 38, 41 e 43 das alegações, denota, com particular nitidez, o pensamento dos contraditados, sobre o conceito de trabalhos “*a menos*”, de onde se extraiu a seguinte passagem, “*(...) os trabalhos “a menos” (...) não são “trabalhos desnecessários ou que tenham ficado sem efeito”; trata-se, sim, de trabalhos que, à data ainda não tinham sido executados (...)*”.

É evidente que tal interpretação é desprovida de qualquer apoio na lei ou na doutrina, reiterando-se aqui as conclusões iniciais. E já agora, em abono da posição sustentada pelo Tribunal de Contas, importa deixar vincada a posição assumida pelo legislador do CCP, no art.º 379.º, epigrafado de “*Trabalhos a menos*”, que reza assim “*(...) O preço correspondente aos trabalhos a menos é deduzido ao preço contratual (...)*”.

No caso, tudo se resumirá ao facto de o Município, aproveitando a oportunidade de a obra estar no terreno, mas excedendo o que, relativamente a ela, se encontrava projectado e contratado, ter decidido

---

<sup>51</sup> Vide, a este propósito, os pontos 37, 63, 70, 92, 93, 108 e 110 a 117.

autorizar a realização dos trabalhos necessários à construção do ramal, o que, embora legítimo, numa perspectiva de estrita legalidade, não se enquadra no conceito de “trabalhos a mais”, e configura uma nova opção, decidida em momento posterior ao da celebração do contrato principal.

Assim, os trabalhos “a menos” do ramal nunca poderiam ter sido adjudicados pela Autarquia como trabalhos “a mais”, mediante ajuste directo, com fundamento na alínea b) do n.º 1 do art.º 26.º do DL n.º 59/99, e, conseqüentemente, incluídos no objecto do contrato adicional. Á luz do regime jurídico das empreitadas de obras públicas, a realização da correspondente despesa no valor de €319 987,57 obrigava a seguir o concurso público (ou o concurso limitado com publicação de anúncio) previsto no art.º 48.º, n.º 2, al. a), daquele diploma.

A par da violação dos art.ºs 26.º, n.º 1, e 48.º, n.º 2, al. a), ambos do DL n.º 59/99, em resultado de a adjudicação dos trabalhos não ter sido objecto de adequado procedimento concursal, foram ainda postergados princípios subjacentes à contratação pública, em particular o princípio da concorrência.

Ouvido, no contraditório, o fiscal do GATAL não se refere, em parte alguma, a estes trabalhos.

#### 4.1.4.2. Dos trabalhos “a mais” do adicional

Passando agora aos trabalhos “a mais”, interessa salientar que quando o executivo camarário autorizou, em 27 de Julho de 2006, a celebração do adicional, todos os trabalhos da empreitada estavam finalizados, tal como decorre da memória descritiva e justificativa anexa à Informação Interna n.º 2783, e indiciam a data de inauguração da via, o mapa do fiscal do GATAL e os autos de medição n.ºs 1 a 9<sup>52</sup>.

Não obstante a evidência dos factos, as partes não se coibiram de estipular que o prazo de execução dos trabalhos do adicional era de 120 dias, a contar da data da consignação, e apontaram o dia 19 de Maio de 2008 como sendo a data previsível para o seu início e o dia 15 de Setembro de 2008 para o seu termo (ver a cláusula 3.ª do contrato). Ora, semelhante estipulação contratual não podia ter qualquer consequência prática, como acabou por suceder.

Sobre isto, o causídico limitou-se a alegar que o acordado serviu “(...) apenas para formalizar os trabalhos a que se fez alusão, ainda que com a insuficiência de não ter assegurado, em termos claros, a retroactividade das suas disposições e ainda que em momento mais afastado no tempo. Mas, por um lado, essa referida insuficiência, porém, pode, a qualquer momento, ser corrigida, e por outro lado o espaçamento temporal não retira a natureza real dos trabalhos medidos (...)”

A prova documental existente mostra que os trabalhos realizados em quantidades superiores às previstas (entre Janeiro de 2004 e Novembro de 2005) foram medidos, designadamente no auto n.º 3, e pagos. Aliás, verifica-se que, entre Novembro de 2005 (data do último auto) e 29 de Setembro de 2008 não há registos de execução de trabalhos. Em sentido contrário, temos apenas a referência que o fiscal do GATAL faz no contraditório aos trabalhos do artigo 11.4.1. (U.P.S. de 7.5 KVA-30 minutos), no valor de €26 375,00, cuja conclusão terá ocorrido em Maio de 2006, mas com a particularidade de a execução de estes trabalhos, incluídos no adicional como a mais, estar prevista no contrato principal com um preço unitário acordado para aquele artigo (ver ainda a memória descritiva e justificativa).

De outro lado, o fiscal do GATAL, na sua resposta, argumenta que “(...) os trabalhos a mais cuja medição ficou inscrita nos Autos n.ºs 1 a 8, nomeadamente nos Auto n.º 3, não foram os únicos a serem

---

<sup>52</sup> Anota-se que o IGFC, quando confrontado com o pedido de co-financiamento dos trabalhos em causa, comunicou, através do ofício n.º IFC2291/1.01, de 07/09/2007, dirigido à CMCL, a sua não elegibilidade, por não respeitarem os requisitos do art.º 26.º do DL n.º 59/99, deixando implícito o ponto de vista de que não se tornaram necessários em resultado da ocorrência de uma qualquer circunstância imprevista surgida no decurso da obra.



*executados ao longo da obra, consistindo antes naqueles trabalhos a mais que foram passíveis de processar ao abrigo do saldo da adjudicação inicial (esgotado com o auto n.º 8), devido ao facto de não se encontrarem realizadas, nas datas daqueles autos, quantidades de trabalhos de outros artigos, previstas no orçamento inicial.*

*Existiam ainda, tal como os documentos constantes dos anexos às presentes alegações (em especial, os mapas dos Anexos 2, 4 e 5), outros trabalhos que tinham sido efectuados a mais na obra e que estavam por processar e lavrar em auto de medição, para além dos que foram objecto de medição nos Autos 1 a 8 e de posterior pagamento com base nesses mesmos autos”.*

Os três (novos) mapas trazidos, agora, ao conhecimento do Tribunal, o “Anexo 2 – Trabalhos medidos em obra”, o “Anexo 3 – Trabalhos processados no Auto n.º 8” e o “Anexo 5 – Trabalhos processados no Auto n.º 10”, todos de 30 de Novembro de 2005, pretendem certificar que os trabalhos “a mais” foram executados, mas não medidos em obra.

Contudo, assente que os trabalhos “a mais” “foram executados ao longo da obra à medida que a sua realização se tornava imprescindível”, com a junção dos mapas pelo fiscal, não fica resolvida a questão de saber porque razão não se procedeu, tal como estava acordado entre as partes, à medição de todos os trabalhos nos autos n.ºs 1 a 8, ainda que não previstos no projecto nem devidamente ordenados pelo Município<sup>53</sup>.

A par disso, só com medições tempestivas era possível ter a noção dos desvios verificados entre as previsões e a realidade ditada pela natureza e volume dos trabalhos necessários à conclusão da obra. Este aspecto era decisivo para fixar a situação de facto a considerar, designadamente a eventual necessidade superveniente de ordenar a execução de trabalhos a mais. Caso contrário, com a conclusão da obra em Novembro de 2005, não se conhecia a real e verdadeira situação dos trabalhos.

Deste modo, o fiscal, em 30 de Novembro de 2005, para elaborar o mapa de trabalhos a mais e a menos da empreitada e os anexos juntos no contraditório, terá recorrido a estimativas ou a medições paralelas por si efectuadas em documentos avulsos, o que, a ser o caso, é de rejeitar no plano da fiscalização do contrato e não serve para validar legalmente a execução dos trabalhos, face ao preceituado nos art.ºs 202.º e 203.º do DL n.º 59/99.

Isto significa que, mais tarde, em 30 de Setembro de 2008, o fiscal, a Eng.ª Ana Luísa Rodrigues Jesus, em representação do dono da obra, e o Sr. Paulo Pinto, na qualidade de representante do adjudicatário, não podiam testemunhar que procederam ao exame e medição dos trabalhos a mais do auto n.º 10-AD em sintonia com a legislação em vigor e as condições contratuais, e com a discriminação e os montantes abaixo indicados:

---

<sup>53</sup> Cfr. o ponto 3.1.1 do Caderno de Encargos.

**Quadro VI – Trabalhos discriminados no auto n.º 10-AD**

CAPÍTULOS	A MAIS	PERCENTAGEM
I – Estaleiro	-	-
II – Terraplanagens	-	-
III - Obras de Arte Acessórias	€ 428 837,19	8,70%
IV - Obras de Arte Correntes	-	-
V - Obras de Arte Especiais	-	-
VI – Túneis	€ 127 013,34	2,58%
VII - Rede de Distribuição de Água Potável	-	-
VIII – Rede de Drenagem de Esgotos Domésticos e Pluviais	-	-
IX – Pavimentação	€ 59 456,25	1,21%
X - Sinalização Horizontal e Vertical	-	-
XI – Rede de Electricidade e Iluminação Pública	€ 86 954,50	1,76%
XII – Rede de Telefones e TV Cabo	-	-
Trabalhos não previstos	€ 182 065,00	3,70%
<b>TOTAL</b>	<b>€ 884 326,28 (s/IVA)* € 919 699,33 (c/IVA)</b>	<b>17,95%</b>

\* Em Outubro de 2008 ainda não tinham sido apresentadas facturas pelo consórcio adjudicatário.

Em face do que, o fiscal do GATAL adiantou no contraditório que, no auto n.º 10-AD, ficou “(...) *exarada a medição dos trabalhos referentes ao saldo de trabalhos a mais apurado no Mapa que consta do Anexo 4, remetido à autarquia, através do ofício da SRES n.º S 2449, de 2006/03/03, aos quais acresceu, apenas, a medição dos trabalhos do artigo 11.4.1 (...).*”

*Os trabalhos consagrados no Auto n.º 10, no valor global de €884.326,28 (resultante da aplicação dos respectivos preços unitários) consistem, portanto, nesses trabalhos que, muito embora já tivessem sido concluídos em data anterior à da realização do Auto, estavam ainda por processar, uma vez que não foram susceptíveis de processar ao abrigo da adjudicação inicial, e que, por inexistir base contratual para o efeito, não se encontravam ainda pagos.*

*O procedimento adoptado nesta obra e, em especial, a dilação verificada entre a conclusão dos trabalhos em causa e a sua medição e respectiva elaboração do auto em apreço, devem-se ao facto de que ficou a aguardar-se pela existência de base contratual que permitisse o processamento dos trabalhos em questão, portanto, pela celebração do contrato adicional (...).*

*Uma vez que o auto n.º 10 só foi realizado após a celebração do contrato adicional, ou seja somente quando passou a existir cobertura contratual para processar os trabalhos em causa, teve-se a preocupação de referir no verso do mesmo, de forma a que não se suscitasse dúvidas acerca da execução dos trabalhos que titula, que o respectivo valor reporta-se a trabalhos executados ao longo do prazo da obra, tendo o seu termo ocorrido no mês de Maio de 2006, o que, atendendo a que eram trabalhos realizados mas que ainda não tinham sido objecto de auto de medição, só demonstra que não houve qualquer declaração de factos falsos (nem sequer esse propósito).*

*O Auto n.º 10 traduz, pois, trabalhos que efectivamente foram executados na obra e que não constaram, de modo algum, em nenhum dos autos de medição anteriores, pelo que nenhum desses trabalhos se encontrava pago, e, assim, com esse mesmo auto cumpriu-se o disposto não só nos artigos 202.º e seguintes, bem como nos artigos 18.º e 21.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março, quanto à necessária medição de todas as quantidades de trabalhos efectivamente realizadas na empreitada, para efeitos do seu devido pagamento ao empreiteiro.”*



E remata afirmando que “(...) não tendo os trabalhos do Auto n.º 10 sido inscritos em nenhum dos autos anteriores (...), vindo os mesmos a (...) serem pagos, desse facto não resultaria qualquer prejuízo para a Autarquia, na medida em que a mesma apenas estaria cumprindo com as suas obrigações (...)”.

Em primeiro lugar, do exposto infere-se que o auto n.º 10-AD, de 30 de Setembro de 2008, se reportará a trabalhos a mais executados até 30 de Novembro de 2005, e não medidos em obra.

Em segundo lugar, sobressai que o valor de €884 326,28, atribuído aos trabalhos no auto n.º 10-AD não coincide com o apontado na memória descritiva e justificativa que incorpora a Informação Interna n.º 2783, de 30 de Junho de 2006, e acolhido no contrato adicional (€902 103,90), nem com aquele que é assinalado no mapa do GATAL (€857 930,35), como evidencia o quadro infra:

**Quadro VII – Orçamento da memória descritiva e justificativa vs trabalhos discriminados no auto**

CAPÍTULOS	MAPA DE TRABALHOS A MAIS E A MENOS DO GATAL (03-03-2006)	MEMÓRIA DESCRITIVA E JUSTIFICATIVA (30-06-2006)	TRABALHOS DO AUTO (30-09-2008)
III – Obras de Arte Acessórias	€ 54 505,33	€ 54 505,33	€ 428 837,19
IV – Obras de Arte Correntes	- € 2 352,54	- € 2 352,54	€ 0,00
V – Obras de Arte Especiais	€ 157 428,41	€ 173 873,41	€ 0,00
VI – Túneis	€ 473 887,77	€ 473 887,77	€ 127 013,34
VII – Rede de Distribuição de Água Potável	- € 500,38	- € 500,38	€ 0,00
VIII – Rede de Drenagem de Esgotos Domésticos e Pluviais	- € 10 808,52	- € 10 808,52	€ 0,00
IX – Pavimentação	€ 19 840,57	€ 21 194,12	€ 59 456,25
X – Sinalização Horizontal e Vertical	- € 2 707,20	- € 2 707,20	€ 0,00
XI – Rede de Electricidade e Iluminação Pública	- € 14 820,59	€ 11 554,41	€ 86 954,50
XII – Rede de Telefones e TV Cabo	€ 1 392,50	€ 1 392,50	€ 0,00
Trabalhos não previstos	€ 182 065,00	€ 182 065,00	€ 182 065,00
<b>TOTAL</b>	€ 857 930,35 (s/IVA) € 892 247,56 (c/IVA)	€ 902 103,90 (s/IVA) € 938 188,06 (c/IVA)	€ 884 326,28 (s/IVA) € 919 699,33 (c/IVA)

O fiscal, neste ponto, explicitou que “(...) o valor referido no auto corresponde efectivamente à medição dos trabalhos que haviam ficado por processar após o Auto n.º 8, mais precisamente ao saldo dos trabalhos a mais, no valor de € 857.930,35, apurado no mapa que consta do Anexo 4, adicionado de € 20,89 (que não fora mencionado no mapa) e acrescido ainda da medição dos trabalhos do artigo 11.4.1. , no valor de € 26 375,00, que constaram como trabalhos a menos no aludido mapa, devido ao facto de na data da sua elaboração (23/2/2006) ainda não estavam concluídos, o que só ocorreu em Maio de 2006 (...)”.

O esclarecimento avançado no contraditório explica a divergência detectada entre o saldo do mapa do GATAL e o valor do auto n.º 10-AD. Só que a execução dos trabalhos do artigo 11.4.1. (U.P.S. de 7.5 KVA-30 minutos), incluídos no adicional como a mais, estava prevista no contrato principal com o preço unitário de €26 375,00. Acresce que, se os trabalhos deste artigo contaram como a menos no apuramento daquele saldo, o mesmo tratamento não lhes foi dado na memória descritiva e justificativa anexa à Informação Interna n.º 2783.

Posto isto, uma nota para referir que, ao longo da empreitada, houve trabalhos a mais executados, medidos e pagos, num quadro em que não se evidenciaram deficiências nos documentos elaborados para comprovação da realização dos trabalhos (autos n.ºs 1 a 8), bem como em relação à conferência das facturas apresentadas pelo consórcio a pagamento.

Neste contexto, se, como defendem as entidades contraditadas, os trabalhos a mais do adicional foram executados em simultâneo com os restantes da empreitada, assume relevância o facto de o fiscal, a representante do dono da obra e o representante do consórcio não terem cumprido com o dever de proceder à sua medição, tal como sucedeu em relação aos discriminados e quantificados nos autos n.ºs 1 a 8.

Por isso, não admitindo a lei o testemunho verbal ou escrito para efeitos de comprovar a medição das quantidades de trabalho realmente executadas, adquire importância a prova fornecida pela memória descritiva e justificativa dos trabalhos a mais, junta à Informação Interna n.º 2783 que suporta a deliberação autorizadora da celebração do adicional, e pelo auto n.º 10-AD, assinado decorridos praticamente 3 anos sobre a conclusão da empreitada, sem paralelo com o que deve suceder numa empreitada por série de preços.

Ora, confrontando o que consta da memória descritiva e justificativa com o teor do auto n.º 10-AD, extrai-se que a força probatória dos factos aí narrados é afastada com base nas suas inexactidões e incongruências. Com efeito, estes documentos revelam uma grande inconsistência e informalidade entre as partes, que se coaduna mal com o formalismo que impregna a execução de uma empreitada de obras públicas. E, sobretudo, não conseguem lograr infirmar a demonstração dos factos deles constantes, e que devem ter-se por assentes pela força probatória que lhes é conferida por lei para justificarem o pagamento de €902 103,90 ao co-contratante, por conta de trabalhos a mais que o respectivo auto contabiliza em €884 326,28.

Por outro lado, verifica-se que o fiscal se coloca na perspectiva da gestão dos meios financeiros do Município, mas essa perspectiva só este a pode ter, pois que, para o consórcio, o que interessava era a medição em obra, no prazo acordado (mensal), de todos os trabalhos efectuados independentemente da questão de saber se deviam ou não ser-lhe pagos, ou da alegada insuficiência de orçamentação de verbas, a qual melhor se articula com a medição mensal feita no local da obra com a assistência do empreiteiro, de maneira a evitar derrapagens na gestão financeira do projecto.

Daí que, no caso, da falta de saldo da adjudicação inicial, ou de dotação orçamental, não se possa inferir que tivessem os trabalhos sido realizados. E de tudo o mais, sobre a conduta impeditiva da medição tempestiva dos trabalhos, são ilações que não têm suporte na factualidade apurada, nos termos assinalados pelo relatório.

Por sua vez, o causídico reconduz o momento da medição dos trabalhos à data de emissão do auto n.º 10-AD, como denota esta parte das alegações “(...) *o último auto de medição pretendeu identificar os trabalhos executados ao longo da obra e que não tinham sido medidos, identificar esses trabalhos agora com autorização para a correspondente despesa, em função do desvio quanto ao valor inicial e, por fim, identificar os trabalhos que não puderam ser executados até à data em que o levantamento do auto de medição n.º 8 teve lugar e que se impunha, por isso, para que o projecto fosse concluído, concretizar (...)*”.<sup>54</sup>

Não obstante o propósito enunciado para o auto n.º 10-AD, o advogado juntou fotografias, alegadamente colhidas nos anos 2007 e 2009, respeitantes ao “(...) *interior do túnel em questão, que mostram a intervenção nessa altura, posterior à data a que o relatório de auditoria reporta a*

---

<sup>54</sup> Vide a propósito o ponto 39.



*conclusão da referida empreitada; e fotografias do estaleiro da empreitada, de 31 de Janeiro de 2007, posteriores à data a que o relatório de auditoria; e fotografias do interior do mesmo túnel, que mostram a iluminação instalada pelo empreiteiro e que consta do auto de medição desconsiderado no relatório de auditoria (DOC. 1)”.*

A verdade, porém, é que as imagens transmitidas pelas fotografias do ano de 2007 contrariam os elementos do processo de despesa, já que as mesmas pretendem evidenciar a realização de trabalhos naquele ano, quando, fazendo fé na memória descritiva e justificativa, anexa à Informação n.º 2783, de 30-06-2006, os trabalhos ditos “a mais” “foram executados ao longo do prazo da obra, à medida que se tornavam imprescindíveis”, até 30 de Novembro de 2005, de acordo com o mapa do fiscal.

Já as fotografias do ano de 2009, contendo imagens da iluminação do túnel, nada provam, uma vez que entre a data da consignação da empreitada e 30 de Novembro de 2005 foram, no capítulo “XI – Rede de Electricidade e Iluminação Pública”, executados e medidos trabalhos normais no montante de €62 201,41, em conformidade com o previsto no contrato.

Relativamente ao mesmo capítulo, importava ainda explicar o facto de o mapa do fiscal do GATAL, de 30-11-2005, referenciar trabalhos a menos no valor de € 14 820,59, a memória descritiva e justificativa, de 30-06-2006, aludir a trabalhos a mais que importam em €11 554,41 e o auto n.º 10-AD medir trabalhos com o custo global de €86 954,50.

#### **4.1.4.3. Dos trabalhos “a mais” de natureza imprevista do adicional**

No preço do adicional (€ 902 103,90), estão também contabilizados os trabalhos de natureza imprevista a seguir discriminados:

**Quadro VIII – Trabalhos imprevistos**

Designação	Quant.	Preço Unit.	Total
a) Feltro geotextil com 500 gr/ m <sup>2</sup> tipo GF 500	4.796,00 m <sup>2</sup>	€11,19	€53 667,24
b) Membrana com 2,00 mm de espessura tipo Sikaplan Tunnel ou Alkorplan 35041 ou Flagon BSL	4.796,00 m <sup>2</sup>	€24,15	€115 823,40
c) Dreno laminar longitudinal tipo Stabidrain (0.30x0,04m)	436,00 ml	€19,87	€8 663,32
d) Ramais de ligação ao sistema de drenagem, em tubos PVC com 63mm de diâmetro 50 em 50m	12,00 ml	€8,73	€104,76
e) Tubo longitudinal de PVC com 63mm de diâmetro para encontro das águas do dreno longitudinal	436,00 ml	€8,73	€3 806,28
<b>Valor total</b>	–	–	<b>€182 065,00</b>

Com relevância, existe no processo da empreitada o ofício com a referência DIV/0402/2005 – FX, de 25-02-2005, de um dos membros do consórcio, a empresa Avelino Farinha & Agrela, S.A., subscrito pelo Eng.º Sérgio França, a propor à consideração do PCM “o sistema de drenagem e de impermeabilização a aplicar no contorno de escavação do túnel, visto estar contemplado no caderno de encargos e não constar da proposta de preços da empreitada”, e porquanto “(...) julgamos ser, de grande importância, a implementação de um bom sistema de drenagem e impermeabilização no sentido de, no futuro, não degradar o pavimento”.

Nesse ofício, a 28 de Fevereiro de 2005, o PCM lavrou o seguinte despacho: “*Dep. Técnico – Analisar o exposto – informar*”. No entanto, desconhece-se qualquer análise posterior realizada pelo Departamento Técnico, bem como a posição adoptada pelo Município quanto a autorizar, ou não, a execução dos trabalhos de aplicação dos materiais indicados por aquela empresa na proposta submetida à apreciação do dono da obra em Fevereiro de 2005.

Desde logo, dizer que a argumentação utilizada para propor a realização dos trabalhos, quando se invoca que o sistema de drenagem e impermeabilização estava contemplado no caderno de encargos e que não constava da “*proposta de preços da empreitada*”, não encontra plena correspondência na verdade dos factos. Da parte da referida empresa, terá havido a intenção de aproveitar a desarmonia entre o caderno de encargos, que continha uma cláusula sobre o “*sistema de impermeabilização*” (ponto 15.27), e a lista de medições/orçamento patenteada no concurso que no artigo 6.6. especificava somente os trabalhos de “*drenagem*”.

Os elementos disponíveis indiciam, assim, que os trabalhos do “*sistema de drenagem e de impermeabilização*” abrangidos pelo adicional, acima identificados, não estavam previstos na empreitada adjudicada e que têm na sua origem uma alteração da iniciativa da empresa Avelino Farinha & Agrela, S.A... Mas não existem comprovativos de que o dono da obra ordenou a sua execução e aceitou os preços unitários apresentados pelo empreiteiro.

Sabe-se apenas que, depois de concluída a obra, o mapa de trabalhos a mais e a menos, de 30 de Novembro de 2005, do fiscal do GATAL, a memória descritiva e justificativa em anexo à Informação Interna n.º 2783, de 30 de Junho de 2006, e o auto de medições n.º 10-AD, de 30 de Setembro de 2008, incluem um capítulo que acolhe, nos exactos termos, os trabalhos e os preços propostos pela firma Avelino Farinha & Agrela, S.A., naquele ofício. E quanto à sua execução e medição, valem aqui as considerações expostas no ponto precedente.

Seja como for, é de questionar o seu enquadramento no n.º 1 do art.º 26.º do DL n.º 59/99. Com efeito, o sistema proposto para a drenagem e impermeabilização do túnel não foi consequência de qualquer facto superveniente que não pudesse ter sido previsto em momento prévio à abertura do concurso, mas tão-somente o resultado da indefinição e das omissões das peças escritas do projecto. Deste modo, tais trabalhos, não obstante o propósito de melhorar as condições de construção e funcionamento do túnel, não preenchem o requisito da “*imprevisibilidade*” constante da previsão do citado art.º 26.º, n.º 1.

Com efeito, o que resulta do quadro circunstancial exposto no ofício da firma Avelino Farinha & Agrela, S.A., é que a obra foi posta a concurso com um projecto que exigia um “*sistema de impermeabilização*” sem discriminar os trabalhos necessários à execução desse sistema, quando o planeamento e lançamento de uma obra pública exige, além do mais, que o projecto seja rigoroso e defina, com clareza, o que se quer construir e em que condições.

Esta factualidade afasta a via do ajuste directo fundamentado no art.º 26.º, n.º 1, do DL n.º 59/99, a que a Autarquia recorreu.



## 4.2. Contrato da empreitada de “Recuperação e Requalificação do Largo da República – 1.ª fase Infra-Estruturas Rodoviárias - Câmara de Lobos”

### 4.2.1. Breve descrição

A obra em referência foi adjudicada, por deliberação da Câmara Municipal, de 21 de Novembro de 2002, pelo preço de €2 133 770,67, e com o prazo de execução de 540 dias seguidos, contados a partir da data da consignação dos trabalhos<sup>55 56</sup>.

O projecto considerado na realização da empreitada foi o exibido no concurso, não sendo admitida a apresentação de propostas condicionadas nem com variantes e, de acordo com o mapa de quantidades e a lista de preços unitários do adjudicatário, a empreitada visava a execução de uma infra-estrutura rodoviária, reconduzindo-se os respectivos trabalhos<sup>57</sup> às seguintes espécies e valores:

Quadro IX – Espécie de trabalhos

CAPÍTULOS	VALOR (S/IVA)
I – Estaleiro	€ 3 750,00
II – Terraplanagens	€ 133 811,18
III - Obras de Arte Acessórias	€ 673 906,89
IV - Obras de Arte Correntes	€ 11 250,00
V - Obras de Arte Especiais	€ 835 777,50
VI - Rede de Distribuição de Água Potável	€ 20 467,65
VII – Rede de Drenagem de Esgotos Domésticos e Pluviais	€ 56 324,07
VIII – Pavimentação	€ 326 867,53
IX - Sinalização Horizontal e Vertical	€ 5 026,35
X – Rede de Electricidade e Iluminação Pública	€ 47 238,00
XI – Rede de Telefones e TV Cabo	€ 19 351,50
TOTAL	€ 2 133 770,67

A obra em questão foi financiada por verbas próprias do Município e do POPRAM III/FEDER em 70%.

<sup>55</sup> O concurso público que precedeu a celebração do contrato da empreitada de “Recuperação e Requalificação do Largo da República – 1.ª fase Infra-Estruturas Rodoviárias - Câmara de Lobos”, formalizado entre a CMCL e a empresa José Avelino Pinto & Filhos, tinha o preço base de €1.840.564,24 (s/IVA). O respectivo anúncio foi publicado, no ano de 2002, no DR, III Série, n.º 131, de 7 de Junho, no JORAM, II Série, n.º 104, de 31 de Maio, no Correio da Manhã, de 26 de Junho, no Diário de Notícias da Madeira, de 21 de Junho, e no Jornal da Madeira, de 22 de Junho.

<sup>56</sup> Foi prestada uma garantia bancária no valor de € 106 688,53, correspondente a 5% do valor do contrato, em conformidade com o disposto no art.º 113.º, n.º 1, do DL n.º 59/99.

<sup>57</sup> Para a execução desses trabalhos exigiu-se aos concorrentes que detivessem as seguintes autorizações: 1.ª subcategoria da 3.ª categoria de classe que cubra o valor global da proposta e da 2.ª subcategoria da 6.ª categoria e 1.ª subcategoria da 5.ª categoria, na classe correspondente à parte dos trabalhos que respeite, consoante a parte que a cada um desses trabalhos cabe na sua proposta.

#### 4.2.2. Da execução física

O quadro que se segue espelha a cronologia dos trabalhos da empreitada, ficando o desenvolvimento dos aspectos mais relevantes que caracterizam a sua execução física para os pontos subsequentes:

**Quadro X – Perspectiva cronológica dos trabalhos**

Datas relevantes	Factualidade apurada	Obs.
07.01.2003	Celebração do contrato	
26.05.2003	Auto de consignação	4.2.2.1.
a)	Suspensão dos trabalhos	4.2.2.2.
b)	Reinício dos trabalhos	
17.12.2004	Auto de recepção provisória	4.2.2.3.

a) e b) - A inexistência do correspondente “*auto de suspensão*” torna impossível o apuramento das respectivas datas.

##### 4.2.2.1. A consignação da obra

Estatui o art.º 152.º, n.º 1, do DL n.º 59/99, de 2 de Março, que a consignação da obra deverá ser feita no prazo máximo de 22 dias a contar da data da assinatura do contrato. No caso vertente, a assinatura do auto de consignação reporta-se ao dia 26 de Maio de 2003, sendo que o respectivo instrumento contratual data do dia 7 de Janeiro do mesmo ano, o que configura, pois, a inobservância do prazo previsto no preceito legal antes mencionado, em cerca de 130 dias<sup>58</sup>.

Em contraditório, a Câmara Municipal de Câmara de Lobos não se pronunciou sobre a inobservância do invocado comando legal.

##### 4.2.2.2. A suspensão dos trabalhos

De acordo com o ponto 1.1.2.1 do relatório da empresa de auditoria BDO & Associados – Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, n.º 46-A/2006/DSC/POPRAM III/FEDER, de 13 de Dezembro, entidade contratada pelo IGFC (na qualidade de Entidade Gestora), para desenvolver acções de controlo de 1.º nível aos projectos apoiados pelo POPRAM/FEDER, os trabalhos estiveram suspensos, por ordem do dono da obra, sem que tivesse sido lavrado o respectivo auto de suspensão.

Ora, o enquadramento fáctico atrás exposto ofende o disposto nos art.ºs 186.º e 187.º, ambos do DL n.º 59/99, na medida em que a inexistência do “*auto de suspensão*” dos trabalhos impede que se conheça a duração e os motivos (excepcionais) que estiveram subjacentes à suspensão da obra, e os consequentes reflexos na prorrogação do prazo contratual (cfr. o art.º 194.º do citado DL).

Sobre o incumprimento das normas antes referenciadas nada foi dito no contraditório.

---

<sup>58</sup> Conforme se depreende pela leitura do referido auto, lavrado na presença do delegado do dono da obra, o Arq.º José Ricardo Fraga Gomes Ferreira, e do representante do empreiteiro, o Sr José Paulo Pinto, foi consensualmente reconhecido que não houve modificações no local onde os trabalhos seriam executados que, em relação ao projecto, pudessem influir no seu custo, motivo pelo qual o empreiteiro tomou posse do terreno para execução da referida obra, não tendo o delegado do dono da obra feito a entrega de quaisquer peças escritas complementares do projecto e peças desenhadas complementares do projecto, no momento da elaboração do auto, em relação ao qual o representante do empreiteiro não apresentou reclamações ou reservas, tendo, por isso, o delegado do dono da obra declarado nada a opor ao início dos trabalhos.



#### 4.2.2.3. A recepção provisória da obra

A disciplina contida no art.º 217.º do DL n.º 59/99 impõe que “Logo que a obra esteja concluída, proceder-se-á, a pedido do empreiteiro ou por iniciativa do dono da obra, à sua vistoria para o efeito de recepção provisória”. Esta formalidade assinala a conclusão da obra e marca o início do prazo de garantia da empreitada, tal como preceitua o art.º 219.º do mesmo diploma.

No caso em análise, a vistoria foi pedida pelo empreiteiro José Avelino Pinto & Filhos, em 29 de Setembro de 2005<sup>59</sup>, uma vez que, segundo o próprio, “os trabalhos referentes à empreitada se encontram concluídos na presente data, pelo que solicita que se dignem providenciar o respectivo auto de recepção provisória.”

Abre-se aqui um parêntesis para mencionar que, também no dia 29/09/2005, o empreiteiro apresentou um pedido junto da Autarquia para que esta mandasse passar certificado da obra em apreço<sup>60</sup>, contendo, entre outros, os seguintes elementos: “natureza dos trabalhos”, e as “datas de início e conclusão da obra”.

Esse pedido veio a ser satisfeito a 17 de Outubro de 2005, data em que foi emitida uma *Declaração*, assinada pelo Arq.º José Ricardo Fraga Gomes Ferreira, a atestar que a obra em referência “teve início no dia 26 de Maio de 2003, com um prazo de execução de 540 dias, tendo os trabalhos sido executados com boa qualidade técnica, e em cumprimento dos prazos de execução previstos no respectivo Caderno de Encargos”. O que, como se verá a seguir, corrobora a tese de que o pedido do empreiteiro resulta da sua convicção de que a obra já havia sido recebida.

Ora acontece que, *in casu*, a recepção provisória da obra (afinal) já havia ocorrido a 17 de Dezembro de 2004, conforme demonstra o auto lavrado no local da obra, na presença do representante da CMCL, a Eng.ª Ana Luísa Rodrigues de Jesus, do representante da DROT, o Eng.º José António de Jesus Nunes, e do representante do adjudicatário, o Sr José Paulo Pinto, no âmbito da qual procederam “aos exames de todos os trabalhos desta obra, tendo verificado nada haver a observar, razão porque a consideram em condições de ser recebida provisoriamente”.

Em 2007, o referenciado auto foi enviado pela SREST<sup>61</sup>, em triplicado, ao PCM, “a fim de ser assinado, destinando-se o original do referido auto ao processo dessa Câmara Municipal, devendo o triplicado ser enviado ao adjudicatário dos trabalhos e o duplicado ser devolvido a esta Secretaria Regional depois de devidamente assinado por essa Câmara e pelo adjudicatário”. Na sequência do que a CMCL, mediante os ofícios n.ºs 1776, de 07/02/2007, e 1842, de 08/02/2007, devolve ao empreiteiro “José Avelino Pinto” e à DROT, respectivamente, o auto de recepção provisória da obra, depois de devidamente assinado.

Face ao disposto no art.º 219.º do DL n.º 59/99, e em sintonia com o entendimento perfilhado pela doutrina mais autorizada em matéria de contratação pública<sup>62</sup>, dá-se por assente que a empreitada ficou

---

<sup>59</sup> Com a referência n.º 1014/2005, da empresa José Avelino Pinto, registado na CMCL, sob o n.º OF 12519, de 04/10/2005-Gabinete de Apoio à Presidência.

<sup>60</sup> O qual foi registado na CMCL, sob o n.º OF 12520, de 4/10/2005.

<sup>61</sup> A coberto do ofício n.º 599, de 16/01/2007, registado na CMCL, sob o n.º OF 771, de 17/01/2007 – Gabinete de Apoio à Presidência.

<sup>62</sup> Nomeadamente, o Professor Vaz Serra, para quem “a aceitação da obra pela entidade adjudicante é o acto pelo qual esta declara receber a obra como sendo a prestação do empreiteiro, ou seja, quando constata o cumprimento da sua obrigação (negócio unilateral recipiando)”, in Boletim do Ministério da Justiça, 145.º, pag. 172.

concluída no dia 17 de Dezembro de 2004, momento em que foi firmado o auto de recepção provisória da obra, dentro do prazo contratualmente definido para o efeito.

#### 4.2.3. Da execução financeira

Por conta da execução do contrato, foram facturados e pagos trabalhos no valor global de €2 219 019,72, conforme mostra o quadro que se segue:

**Quadro XI – Autos de vistoria, medições de trabalhos e facturas emitidas pelo empreiteiro**

N.º e data do auto	Valor dos autos (s/IVA) (€)	Valor dos autos (c/IVA) (€)	N.º e data das facturas	Valor das facturas (c/IVA) (€)	Data e montante dos pagamentos (c/IVA)*
1-LN, de 30-10-2003	315 562,50	328 185,00	304440/2003, De 19-11	328 185,00	19-12-2003 (328 185,00 €)
2-LN, de 28-11-2003	179 812,50	187 005,00	304856/2003, De 19-12	187 005,00	11-02-2004 (187 005,00 €)
3-LN, de 30-01-2004	322 823,62	335 736,56	400731/2004, De 05-03	335 736,56	24-03-2004 (335 736,56)
4-LN, de 31-05-2004	418 256,68	434 986,95	402747/2004, De 28-06	434 986,95	30-08-2004 (434 986,95)
5-LN, de 30-06-2004	267 500,00	278 200,00	403179/2004, de 22-07	278 200,00	30-08-2004 (278 200,00)
6-LN, de 29-10-2004	541 195,24	562 843,05	404901/2004, de 30-10	562 843,05	30-12-2004 (562 843,05)
7-LN, de 30-11-2004	88 522,27	92 063,16	405651/2004, de 17-12	92 063,16	21-11-2005 (92 063,16)
8 (?)					
<b>TOTAL</b>	<b>€ 2 133 672,81</b>	<b>€ 2 219 019,72</b>	<b>-</b>	<b>€ 2 219 019,72</b>	<b>€ 2 219 019,72</b>

\* Valores a que foi deduzido o montante relativo aos 0,5 para a Caixa Geral de Aposentações.

Atente-se, agora, no quadro infra reproduzido que estabelece uma análise comparativa entre o valor contratual da empreitada e o seu custo real, apurado por espécie de trabalho:

**Quadro XII - Análise comparativa entre o valor contratado e a execução real da obra**

Capítulos	Valores contratados	Execução real	Diferença
I – Estaleiro	€3 750,00	€3 750,00	€0,00
II – Terraplanagens	€133 811,18	€133 811,18	€0,00
III - Obras de Arte Acessórias	€673 906,89	€815 708,26	€141 801,37
IV - Obras de Arte Correntes	€11 250,00	€125 913,50	€114 663,50
V - Obras de Arte Especiais	€835 777,50	€497 500,00	- €338 277,50
VI - Rede de Distribuição de Água Potável	€20 467,65	€11 673,00	- €8 794,65
VII - Rede de Drenagem de Esgotos Domésticos e Pluviais	€56 324,07	€55 115,36	- €1 208,71
VIII – Pavimentação	€326 867,53	€403 950,46	€77 082,93
IX - Sinalização Horizontal e Vertical	€5 026,35	€6 512,85	€1 486,50
X - Rede de Electricidade e Iluminação Pública	€47 238,00	€60 238,20	€13 000,20
XI - Rede de Telefones e TV Cabo	€19 351,50	€19 500,00	€148,50
<b>Total</b>	<b>€2 133 770,67</b>	<b>€2 133 672,81</b>	<b>- €97,86</b>



Os dados inseridos no quadro anterior permitem concluir que:

- O valor correspondente aos trabalhos medidos ficou aquém (em, apenas, - €97,86) do valor da adjudicação, o que é perfeitamente admissível, atenta a circunstância de se tratar de uma empreitada por série de preços;
- Durante a obra, em alguns capítulos, houve lugar à realização de trabalhos a mais, cuja execução acabou por ser mitigada por via da supressão de outros trabalhos, daí a diferença apurada no final da obra, a que se aludiu no ponto anterior;
- O mesmo é dizer que, em 30/11/2004, data a que se reporta o último auto de medição que antecedeu a recepção provisória da obra (17 de Dezembro de 2004), o valor dos trabalhos executados e medidos ao longo da obra ascendia a €2 133 672,81;
- No hiato temporal que medeia entre o dia 30/11/2004 (data do auto n.º 7-LN) e o dia 18 de Outubro de 2006 (data da Informação Interna n.º 1313.06.IF.EE, assinada pela Eng.ª Ana Luísa Rodrigues de Jesus), não há qualquer referência à execução de trabalhos, incluindo “a mais”.

#### **4.2.4. Do contrato adicional**

Como se disse a conclusão da empreitada remonta ao dia 17 de Dezembro de 2004, mas tal não impediu a CMCL e a empresa José Avelino Pinto & Filhos de, em 6 de Maio de 2008, precedendo ajuste directo fundamentado no n.º 1 do art.º 26.º do DL n.º 59/99, formalizarem um contrato adicional à mesma empreitada, envolvendo trabalhos considerados a mais no valor de €295 000,00, s/IVA.

Escorando-se na al. a) do n.º 1 do art.º 26.º do DL n.º 59/99, a Eng.ª Ana Luísa Rodrigues de Jesus, à data na qualidade de técnica superior da Divisão de Obras e Infra-estruturas da CMCL, preparou a Informação Interna n.º 1313.06.IF.EE, em 3 de Julho de 2006, que assinou, somente, no dia 18 de Outubro do mesmo ano<sup>63</sup>, depois de, poucos dias antes (13/10/2006<sup>64</sup>), haver elaborado a memória descritiva e orçamento dos trabalhos em causa, os quais, nas suas palavras, resultaram “(...) de circunstâncias que não foi possível prever durante a elaboração do projecto.

*Com efeito, durante o decorrer da obra, verificou-se a necessidade de executar diversos trabalhos a mais, nomeadamente fundações abaixo das cotas previstas no projecto para a muralha de canalização da Ribeira do Vigário e para os respectivos travessões.*

*Este facto, deveu-se às condições locais e às características dos solos existentes nas cotas previstas para a fundação dos muros, o que obrigou a que se tivesse de escavar a uma maior profundidade, de forma a evitar futuras erosões nas fundações, provocadas pelo curso de água ao longo dos anos, situação que a acontecer comprometeria a segurança da obra.*

*Deste modo, foi necessário exceder as quantidades previstas em projecto, nos artigos correspondentes à escavação para terraplanagens, escavação para fundações e betão ciclópico. Consequentemente, foram também excedidas as quantidades previstas para a laje de betão pré-esforçado do pontão, devido à rectificação da sua implantação em obra.*

*Os trabalhos a mais ascendem a 295.000,00, os quais foram executados ao longo da obra, à medida que a sua realização se tornava imprescindível”.*

---

<sup>63</sup> Conforme data aposta na Informação pelo seu próprio punho.

<sup>64</sup> Sobre a qual recaiu o parecer do Arq.º Ricardo Fraga do seguinte teor: “À Presidência. 19/10/2006.”

A autorização destes trabalhos foi deliberada na reunião ordinária e pública n.º 22 do executivo camarário, de 19 de Outubro de 2006<sup>65</sup>, tendo por base a memória descritiva atrás citada<sup>66</sup>, e a qualificação jurídica atribuída pelas partes de “a mais”, com o intuito de beneficiarem da protecção legal conferida pelo n.º 1 do art.º 26.º do DL n.º 59/99.

Desde logo, deixar expresso que não se compreende como é possível que, tratando-se de trabalhos já executados em obra segundo a Eng.ª Ana Luísa Rodrigues de Jesus, o empreiteiro haja recebido uma ordem escrita para proceder à sua execução, através do ofício com a referência n.º 5725, de 7 de Novembro de 2006.

Não obstante, eis que surge, no ano de 2008, o auto de vistoria e medição dos trabalhos do adicional identificado no quadro seguinte:

**Quadro XIII – Auto de vistoria e medição de trabalhos n.º 9-AD**

N.º e data do auto	Valor do auto (s/IVA) (€)	Valor do auto (c/IVA) (€) *	N.º e data das facturas	Valor das facturas (c/IVA) (€)
9-AD, de 01-10-2008	294 999,80	306 799,79	a)	a)
<b>TOTAL</b>	<b>€ 294 999,80</b>	<b>€ 306 799,79</b>	-	-

a) À data ainda não tinha sido apresentada a respectiva factura.

A consequência imediata do auto foi sentida no custo da empreitada, que, de €2 133 770,67 (s/IVA)/€2 219 121,50 (c/IVA), passou para €2 428 770,47 (s/IVA)/€2 525 921,29 (c/IVA), o que acarretou um aumento percentual na casa dos 13,83%, com repercussões na esmagadora maioria das espécies de trabalhos, conforme dá conta o quadro infra reproduzido:

**Quadro XIV – Efeitos do contrato adicional, em cada espécie de trabalho**

CAPÍTULOS	VALOR INICIAL	VALOR DO ADICIONAL	A MAIS OU A MENOS	PERCENTAGEM
I – Estaleiro	€ 3 750,00	€ 3 750,00	-	-
II – Terraplanagens	€ 133 811,18	€ 147 686,18	€ 13 875,00	0,65%
III - Obras de Arte Acessórias	€ 673 906,89	€ 718 668,71	€ 44 761,82	2,10%
IV - Obras de Arte Correntes	€ 11 250,00	€ 11 250,00	-	-
V - Obras de Arte Especiais	€ 835 777,50	€ 1 142 932,98	€ 307 155,48	14,39%
VI - Rede de Distribuição de Água Potável	€ 20 467,65	€ 20 467,65	-	-
VII – Rede de Drenagem de Esgotos Domésticos e Pluviais	€ 56 324,07	€ 56 324,07	-	-
VIII – Pavimentação	€ 326 867,53	€ 256 075,03	-€ 70 792,50	-3,32%
IX - Sinalização Horizontal e Vertical	€ 5 026,35	€ 5 026,35	-	-

<sup>65</sup> Da Acta n.º 22/2006, resulta que: “Após análise e discussão, foi tomada a deliberação do seguinte teor: “Aprovação por maioria e em minuta. O documento foi aprovado com seis votos a favor do PSD e uma abstenção do PS.”

<sup>66</sup> Da Acta n.º 8/2008, resulta ainda que: “Após análise e discussão, foi tomada a deliberação do teor seguinte: Aprovado por maioria a minuta do contrato, concedendo-se poderes ao Presidente da Câmara para outorga do mesmo. Em minuta. Com a abstenção do Senhor Vereador Nilson Jardim”.



CAPÍTULOS	VALOR INICIAL	VALOR DO ADICIONAL	A MAIS OU A MENOS	PERCENTAGEM
X – Rede de Electricidade e Iluminação Pública	€ 47 238,00	€ 47 238,00	–	–
XI – Rede de Telefones e TV Cabo	€ 19 351,50	€ 19 351,50	–	–
TOTAL	€ 2 133 770,67 (s/IVA) € 2 219 121,50 (c/IVA)	€ 2 428 770,47 (s/IVA) € 2 525 921,29 (c/IVA)	€ 294 999,80 (s/IVA) € 306 799,79 (c/IVA)	13,83%

Sem perder visto tudo quanto se acabou de expor, na análise do adicional relevam os seguintes factos:

- De acordo com a memória descritiva e justificativa dos trabalhos, assinada pela Eng.<sup>a</sup> Ana Luísa Rodrigues de Jesus, no dia 13 de Outubro de 2006, e a cláusula 3.<sup>a</sup> do contrato adicional, os trabalhos “*foram executados ao longo da obra, à medida que a sua realização se tornava imprescindível*”.
- O auto n.º 9-AD, de 1 de Outubro de 2008, tem por finalidade suportar o pagamento ao empreiteiro da quantia de €295 000,00, correspondente ao preço do contrato adicional de 6 de Maio de 2008.

Contudo, foi assinado em data posterior à da recepção provisória da obra (17 de Dezembro de 2004), isto é, decorridos praticamente 4 anos sobre a conclusão dos trabalhos objecto da empreitada, o que significa, desde logo, que o dono da obra, o fiscal por ele designado e o empreiteiro não seguiram as regras dos art.ºs 202.º e 203.º do DL n.º 59/99, especialmente concebidas para os pagamentos por medição.

- Esta factualidade coloca em crise a credibilidade do auto n.º 9-AD, pois não é crível que o representante da firma adjudicatária José Avelino Pinto - Construções e Engenharia, S.A., o Sr José Paulo Pinto, e a representante do dono da obra, a Eng.<sup>a</sup> Ana Luísa Rodrigues de Jesus, volvidos cerca de 4 anos sobre a data da recepção provisória, regressem, no dia 1 de Outubro de 2008, ao local da obra para aí efectuarem a medição dos trabalhos “*a mais*”<sup>67</sup>.

Com efeito, basta reparar na natureza dos trabalhos descritos no auto em apreço: terraplanagens, obras de arte acessórias e obras de arte correntes, para intuir que a medição dos mesmos, somente, no dia 1 de Outubro de 2008, seria uma tarefa assaz difícil, se não mesmo impossível.

- Deverá ter-se em atenção ainda que o auto importa num acréscimo do volume de trabalhos em quase todas as espécies, com excepção da atinente ao “*estaleiro*”, sendo que o auto que antecedeu a recepção provisória da obra, datado de 30 de Novembro de 2004, espelha uma outra realidade, qual seja a de que todos os trabalhos executados haviam sido medidos em obra nos 7 autos, integralmente pagos, identificados no quadro XII.

E sem que haja notícia de qualquer reclamação apresentada pelo empreiteiro quanto a erros de medição ou sobre atrasos por parte da Autarquia na medição dos trabalhos agora em causa.

- A isto se adite que o material probatório arremetido *a posteriori* para a celebração do adicional, a memória descritiva e justificativa dos trabalhos, designadamente o respectivo orçamento discriminativo, diverge da esmagadora maioria dos capítulos e valores representados no auto de medição dos mesmos trabalhos (auto n.º 9-AD), conforme é visível no quadro abaixo:

<sup>67</sup> De anotar que o auto de vistoria e medição de trabalhos, também, foi assinado pelo Presidente da Câmara.

**Quadro XV – Orçamento da memória descritiva e justificativa vs trabalhos discriminados no auto**

CAPÍTULOS	ORÇAMENTO DA MEMÓRIA DESCRITIVA E JUSTIFICATIVA (13-10-2006)	TRABALHOS DISCRIMINADOS NO AUTO 01-10-2008
II – Terraplanagens	€ 14 337,50	€ 13 875,00
III - Obras de Arte Acessórias	€ 118 918,00	€ 44 761,82
V - Obras de Arte Especiais	€ 161 744,30	€ 307 155,48
VIII– Pavimentação	€ 0,00	-€ 70 792,50
TOTAL	€ 294 999,80 (s/IVA) € 306 799,79 (c/IVA)	€ 294 999,80 (s/IVA) € 306 799,79 (c/IVA)

- f) Anote-se, em concreto, que o quadro XV mostra uma notória discrepância entre os valores indicados na memória descritiva e justificativa e os apontados no auto n.º 9-AD, chegando ao ponto de este último, no capítulo VIII – Pavimentação, nas espécies de trabalhos “faixa de rodagem” e “passeios”, apresentar um valor negativo (de - € 70 792,50), quando estes trabalhos tinham no auto n.º 7-LN um saldo positivo de €87 022,27.

Em contraditório, o mandatário renova, embora por outras palavras, a tese defendida na sua exposição, sobre os elementos probatórios em que se fundam as conclusões do Tribunal e a medição dos trabalhos, os previstos e os “a mais”, aspectos estes já examinados no ponto 3. do relatório, para onde se remete.

Neste ponto, merece destaque a junção de várias fotografias, obtidas nos dias 16, 30 e 31 de Janeiro, e 5 e 9 de Fevereiro do ano de 2007, que não constavam do processo referente ao contrato da empreitada, através das quais procura demonstrar que “a execução de trabalhos no quadro dessa empreitada (...) são bastante posteriores ao momento a que o relatório de auditoria do Tribunal de Contas reporta à conclusão dessa mesma empreitada (DOC. 2)”.

À semelhança do que ficou dito nos pontos 3.2. e 4.2.2.3. do relatório, a asserção acabada de transcrever não tem qualquer fundamento, na medida em que a ilação apresentada no relato foi extraída do auto de recepção provisória junto ao processo de despesa, ou seja, tendo por referência uma formalidade que, nos termos da lei, assinala o dia 17 de Dezembro de 2004 como a data da conclusão da obra (cfr. o art.º 217.º, n.º 1, do DL n.º 59/99, de 2 de Março).

É, pois, com alguma perplexidade que se vêem as fotografias com imagens da execução dos trabalhos “a mais”, após a recepção provisória da obra, e durante o ano de 2007, os quais, volta a frisar-se, segundo a memória descritiva e justificativa, assinada pela Eng.ª Ana Luísa Rodrigues de Jesus, no dia 13 de Outubro de 2006, “foram executados ao longo da obra, à medida que a sua realização se tornava imprescindível”.

A afirmação transcrita evidencia que, a haver trabalhos a mais na empreitada, eles foram executados após a consignação da obra (26/05/2003) e até à data do último auto de vistoria e medição de trabalhos (30/11/2004). Na verdade, no período de tempo que medeia entre o dia 30 de Novembro de 2004 (data do auto n.º 7-LN) e o dia 1 de Outubro de 2008 (data do auto n.º 9-AD), não há qualquer prova sólida que sustente a realização de trabalhos na empreitada, incluindo os considerados “a mais”.

Ao invés, a prova existente mostra que, nas espécies que agora interessam: obras de arte acessórias e obras de arte correntes, foram, ao longo da empreitada, executados, medidos e pagos trabalhos em quantidades superiores às previstas no contrato. Assim sendo, não é aceitável que, mais tarde, depois de concluídos os trabalhos, o dono da obra venha dizer que, afinal, há trabalhos a mais remanescentes nessas espécies e na de terraplanagens (primeira semana de trabalhos, após a consignação) ainda por medir, cuja execução ocorreu entre 26/05/2003 e 30/11/2004.



Ou argumentar que os trabalhos da empreitada ainda se estenderam ao ano de 2007, e juntar, como meio de prova, fotografias que retratam trabalhos que nada têm a ver com algumas das referidas espécies, ou se reportam a uma outra obra que, no primeiro trimestre de 2007, se encontrava na fase inicial do respectivo processo construtivo.

### **4.3. Contrato da empreitada de “Construção do Caminho Municipal de Acesso à Seara Velha de Baixo - Curral das Freiras”**

#### **4.3.1. Breve caracterização**

A empreitada de “*Construção do Caminho Municipal de Acesso à Seara Velha de Baixo - Curral das Freiras*”, foi adjudicada à empresa José Avelino Pinto, S.A., por deliberação da Câmara Municipal de 26 de Junho de 2003, pelo preço de €1 308 554,62<sup>68</sup>, e com o prazo de execução de 450 dias seguidos, contados a partir da data de consignação de trabalhos<sup>69</sup>.

De acordo com a lista de preços unitários que acompanhava a proposta da adjudicatária, o projecto de construção do caminho municipal patenteado no concurso implicava a execução de trabalhos nas seguintes espécies e valores<sup>70</sup>:

**Quadro XVI - Espécies de trabalhos**

<i>CAPÍTULOS</i>	<i>VALOR (S/IVA)</i>
I – Estaleiro	€ 5 042,85
II – Terraplanagens	€ 137 823,67
III - Obras de Arte Acessórias	€ 882 623,73
IV – Obras de Arte Correntes	€ 15 350,66
V - Obras de Arte Especiais	€ 30 419,99
VI - Rede de Distribuição de Água Potável	€ 32 269,65
VII – Pavimentação	€ 184 053,48
VIII – Iluminação Pública	€ 17 019,75
IX - Sinalização Horizontal e Vertical	€ 3 950,84
<b>TOTAL</b>	<b>€ 1 308 554,62</b>

O financiamento da execução da empreitada foi assegurado por verbas próprias do Município e por contrato-programa celebrado com o Governo Regional da Madeira, garantindo um apoio financeiro até ao montante de € 1 292 851,00, distribuído pelo ano de 2003 (€ 100 000,00) e seguintes (€ 1 192 851,00).

<sup>68</sup> Foi prestada uma garantia bancária no valor de €65 427,73, correspondente a 5% do valor do contrato, em conformidade com o disposto no art.º 113.º, n.º 1, do DL n.º 59/99.

<sup>69</sup> O anúncio do concurso público foi publicado, no ano de 2002, no DR, III Série, n.º 164, de 18 de Julho, no JORAM, II Série, n.º 132, de 12 de Julho, no Correio da Manhã, de 19 de Julho, no Diário de Notícias da Madeira, de 18 de Julho, e no Jornal da Madeira, de 18 de Julho.

<sup>70</sup> Para a execução desses trabalhos exigiu-se aos concorrentes que detivessem a 1.ª subcategoria da 3.ª categoria de classe que cubra o valor global da proposta, e da 10.ª subcategoria da 3.ª categoria e da 2.ª subcategoria da 6.ª categoria na classe correspondente à parte dos trabalhos a que respeite, consoante a parte que a cada um desses trabalhos cabe na sua proposta.

### 4.3.2. Da execução física

O quadro que se segue espelha a cronologia dos trabalhos da empreitada, reservando-se o desenvolvimento dos aspectos mais relevantes que caracterizam a sua execução física para os pontos subsequentes:

**Quadro XVII – Perspectiva cronológica dos trabalhos**

<i>Datas relevantes</i>	Factualidade apurada	Obs.
07.01.2003	Celebração do contrato	
19.05.2003	Auto de consignação	4.3.2.1.
30.11.2007	Auto de recepção provisória	4.3.2.2.
04.10.2005	Inauguração da Obra	4.3.2.2.

#### 4.3.2.1. A consignação dos trabalhos

De acordo com o art.º 152.º, n.º 1, do DL n.º 59/99, a consignação da obra deverá ser feita no prazo máximo de 22 dias a contar da data da assinatura do contrato. No caso vertente, a assinatura do auto de consignação reporta-se ao dia 19 de Maio de 2003, sendo que a outorga do contrato data do dia 7 de Janeiro do mesmo ano, o que configura, pois, a inobservância do prazo previsto no preceito legal antes mencionado, em cerca de 122 dias<sup>71</sup>.

Em contraditório, a Câmara Municipal de Câmara de Lobos não se pronunciou sobre a inobservância do invocado comando legal.

#### 4.3.2.2. A recepção provisória da obra

Determina o art.º 217.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março, que “Logo que a obra esteja concluída, proceder-se-á, a pedido do empreiteiro ou por iniciativa do dono da obra, à sua vistoria para o efeito de recepção provisória”.

No caso em análise, a recepção provisória (designada pelas partes como “parcial”), teve lugar no dia 30 de Novembro de 2007, na presença do representante da CMCL, a Eng.ª Ana Luísa Rodrigues de Jesus e do representante do empreiteiro, o Sr José Paulo Pinto, no decurso da qual procederam “aos exames de todos os trabalhos desta obra, tendo verificado nada haver a observar, razão porque a consideram em condições de ser recebida provisoriamente. O valor dos trabalhos a serem recebidos é € 1 308 554,59 (...)”

Do cotejo das normas dos art.ºs 217.º, 218.º e 219.º, todos do DL n.º 59/99, resulta que a “recepção provisória da obra” repousa numa vistoria feita pelo representante do dono da obra, com a assistência do empreiteiro, ou seu representante, que culmina com a assinatura do respectivo auto.

Neste documento, e sempre que se justifique, para além da especificação das deficiências de execução resultantes de infracções às obrigações legais e contratuais do empreiteiro, que obstam a que a obra seja recebida, deverá, ainda, ficar consignada a declaração de não recepção, bem como as respectivas razões, podendo, no entanto, o dono da obra fazer a recepção provisória da parte dos trabalhos que estiver em condições de ser recebida.

Ora, o auto em referência demonstra exactamente o inverso, isto é que os trabalhos foram recebidos na sua plenitude, sem reservas, registando-se até coincidência entre o valor dos trabalhos recebidos pelo

<sup>71</sup> O conteúdo do “Auto de Consignação” é idêntico ao que se encontra referido na nota n.º 58.



Município, através do seu representante (a Eng.<sup>a</sup> Ana Luísa Rodrigues de Jesus), e o valor dos trabalhos contratualizados, donde não se perceber a conduta seguida de epigrafar o referenciado auto de “parcial”.

Como também não se entende como é possível que o mesmo “*auto de recepção da obra*” tenha sido firmado posteriormente à data da inauguração do caminho municipal (4 de Outubro de 2005)<sup>72</sup>, e depois de ultrapassado o prazo de execução da obra de 540 dias, a contar de 19 de Maio de 2003, num contexto em que não houve prorrogações ou suspensões desse prazo, devidamente autorizadas pela Autarquia.

#### 4.3.3. Da execução financeira

Por conta da execução do contrato, tendo por base os autos de medição, foram facturados e pagos trabalhos no valor global de €1 360 896,77, c/IVA, como se dá conta no quadro seguinte:

**Quadro XVIII – Autos de vistoria, medições de trabalhos e facturas emitidas**

N.º e data do auto	Valor dos autos (s/IVA) (€)	Valor dos autos (c/IVA) (€)	N.º e data das facturas	Valor das facturas (c/IVA) (€)	Data e montante dos pagamentos (c/IVA)*
1-LN, de 28-05-2004	335 052,03	348 454,11	402174/2004, De 28-05	348 454,11	28-12-2004 (348 454,11)
2-LN, de 30-11-2004	291 601,28	303 265,33	405371/2004, De 30-11	303 265,33	27-07-2005 (303 265,33)
3-LN, de 30-03-2005	132 375,00	137 670,00	1133/2005, De 21-04	137 670,00	27-07-2005 (20 000,00) 30-12-2005 (117 670,00)
4-LN, de 30-06-2005	58 503,53	60 843,67	2629/2005, De 25-07	60 843,67	22-12-2006 (60 843,67)
5-LN, de 30-08-2005	71 874,50	74 749,48	3508/2005, De 27-09	74 749,48	22-12-2006 (74 749,48)
6-LN, de 28-12-2005	260 767,55	271 198,25	4620/2005, De 30-12	271 198,25	22-12-2006 (271 198,25)
7-LN, de 31-08-2007	158 380,70	164 715,93	702390/2007, De 18-09	164 715,93	31-12-2007 (164 715,93)
<b>TOTAL</b>	<b>€ 1 308 554,59</b>	<b>€ 1 360 896,77</b>	-	<b>€ 1 360 896,77</b>	<b>€ 1 360 896,77</b>

\* Valores a que foi deduzido o montante relativo aos 0,5 para a Caixa Geral de Aposentações.

No quadro a seguir apresentado, compara-se o valor contratual da empreitada com o seu custo real, por espécie de trabalho:

<sup>72</sup> Conforme resulta da agenda do Sr Presidente do Governo Regional, publicitada no site da Presidência.

**Quadro XIX - Análise comparativa entre valor contratado e a execução real da obra**

Capítulos	Valores contratados	Execução real	Diferença
I – Estaleiro	€5 042,85	€5 042,86	€0,01
II – Terraplanagens	€137 823,67	€151 707,88	€13 884,21
III - Obras de Arte Acessórias	€882 623,73	€884 967,58	€2 343,85
IV - Obras de Arte Correntes	€15 350,66	€13 710,61	- €1 640,05
V – Obras de Arte Especiais	€30 419,99	€13 784,27	- €16 635,72
VI – Rede de Distribuição de Água Potável	€32 269,65	€28 449,75	- €3 819,90
VII – Pavimentação	€184 053,48	€187 743,73	€3 690,25
VIII – Iluminação Pública	€17 019,75	€19 742,91	€2 723,16
IX - Sinalização Horizontal e Vertical	€3 950,84	€3 405,00	- €545,84
<b>Total</b>	<b>€1 308 554,62</b>	<b>€1 308 554,59</b>	<b>- €0,03</b>

Da análise do quadro anterior conclui-se que:

- O valor correspondente aos trabalhos medidos ficou aquém em - €0,03 do preço acordado com o adjudicatário, o que é perfeitamente admissível, atenta a circunstância de se tratar de uma empreitada por série de preços.
- Durante a execução da obra, em alguns capítulos, foram ultrapassadas as quantidades de trabalho previstas, mas os custos daí decorrentes acabaram por ser compensados por trabalhos a menos noutros capítulos, situando o custo final da empreitada abaixo do preço contratado.
- O mesmo é dizer que, em 31 de Agosto de 2007, data a que se reporta o último auto de medição que antecedeu a recepção provisória da obra (30 de Novembro de 2007), o valor dos trabalhos executados correspondia a €1 308 554,59.
- No período de tempo que medeia entre o dia 31 de Agosto de 2007 (data do auto n.º 7-LN) e o dia 8 de Outubro de 2007 (data da Informação da Eng.ª Ana Luísa Rodrigues de Jesus), não existe qualquer indicação quanto à execução de trabalhos, incluindo “a mais”.

#### 4.3.4. Do contrato adicional

Precedendo ajuste directo, fundamentado no art.º 26.º, n.º 1, al. a), do DL n.º 59/99, a CMCL celebrou, em 12 de Maio de 2008, com a empresa José Avelino Pinto-Construções & Engenharia, S.A., um contrato adicional no valor de € 113 607,64, s/IVA, para titular trabalhos “a mais” cuja execução decorreu ao longo da empreitada, à medida que a sua realização se tornava imprescindível (cfr. a cláusula 3.ª do contrato adicional).

A factualidade subjacente aos “trabalhos a mais” encontra-se exposta na Informação n.º 4951, de 08/10/2007, de 03/10/2007)<sup>73</sup>, subscrita pela Chefe de Divisão de Obras e Infra-estruturas Municipais, a Eng.ª Ana Luísa Rodrigues de Jesus, que, também, assinou a memória descritiva e justificativa, em 28 de Setembro de 2007, e sobre a qual recaiu o parecer do Arq.º Ricardo Fraga do seguinte teor: “Concordo. À Presidência. 4/10/2007”.

Nessa memória, pode ler que:

<sup>73</sup> Proc. Adm. n.º 2051.



“Com o decorrer dos trabalhos, foi necessário executar os muros de suporte e sobranceiros, bem como as serventias fundados abaixo das cotas previstas no projecto, pelo facto da via estar implantada numa encosta com uma orografia muito acentuada e instável.

De modo a salvaguardar a segurança final da obra, minimizando os riscos de escorregamento e assentamento dos solos, devido às condições locais e às características dos solos de fundação existentes nas cotas previstas para a fundação dos muros, foi forçoso que se tivesse de escavar mais abaixo, de forma a encontrar solos com capacidade resistente para as cargas serem exercidas.

Destes condicionalismos resulta uma adaptação do projecto, que originou que fossem assim excedidas as quantidades previstas, nos artigos correspondentes à escavação para terraplanagens, betão ciclópico em muros e serventias e pavimento.

Os trabalhos a mais ascendem a € 113.607,64, correspondente a 8,68% do valor adjudicado, os quais foram executados ao longo do decurso dos trabalhos, à medida que a sua realização se tornava imprescindível”.

Não obstante o referido na parte final da memória, a autorização para a realização destes trabalhos, ao abrigo do art.º 26.º, n.º 1, al. a), do DL n.º 59/99, ou seja, como “trabalhos a mais”, foi deliberada na reunião ordinária n.º 21 do executivo camarário, de 4 de Outubro de 2007<sup>74</sup>, na sequência do que, através do ofício com a referência n.º 11446, de 19 de Outubro de 2007<sup>75</sup>, o empreiteiro recebeu uma ordem escrita para proceder à sua execução<sup>76</sup>.

Em 2 de Outubro de 2008, surge o auto de vistoria e medição identificado no quadro abaixo inserido, relativamente aos trabalhos do adicional:

**Quadro XX – Auto de vistoria e medição de trabalhos n.º 8-AD**

N.º e data do auto	Valor do auto (s/IVA) (€)	Valor do auto (c/IVA) (€) *	N.º e data das facturas	Valor das facturas (c/IVA) (€)
8-AD, de 02-10-2008	113 607,58	118 151,88	a)	a)
TOTAL	€ 113 607,58	€ 118 151,88	-	-

a) À data ainda não tinha sido apresentada a respectiva factura.

Em resultado desse auto, o custo da empreitada passou dos € 1 308 554,62 (s/IVA)/ € 1 360 896,80 (c/IVA) para € 1 422 162,20 (s/IVA)/€ 1 479 048,69 (c/IVA), acarretando, assim, um aumento

<sup>74</sup> Da Acta n.º 21/2007, resulta que “Após análise e discussão, foi tomada a deliberação do teor seguinte: *Aprovada por unanimidade e minuta.*”. Encontravam-se ausentes: os Srs Leonel Calisto Correia da Silva, Vereador do Ambiente e Recursos Humanos; e Paulo Jorge Teles Abreu, Vereador sem Pelouro.

<sup>75</sup> Foi, ainda, possível apurar que, em 20/10/2004, a CMCL solicitou à empresa José Avelino Pinto que apresentasse um orçamento, tendo em vista a implementação de rede de esgotos separativa, com preços à data da proposta [cfr. o fax, com a referência n.º 169.DOT.DOM.EE, assinado pelo (então) Chefe de divisão, o Arq.º José Ricardo Fraga Gomes Ferreira]. Em resposta, a empresa José Avelino Pinto apresentou um orçamento para a construção da rede de esgotos domésticos – trabalhos de natureza não prevista, cujo montante ascendeu aos €39 132,30 (cfr. o ofício 10886, de 27/10/2004). Mais tarde, a CMCL, pelo fax datado de 2/11/2004, também assinado pelo Arq.º Ricardo Fraga, pediu à empresa José Avelino Pinto que reformulasse a proposta em causa, uma vez que a Autarquia não pretendia celebrar um contrato adicional ao concurso, mas sim um procedimento independente para o lançamento da rede de esgotos.

<sup>76</sup> A aprovação da minuta do contrato e atribuição de poderes ao Presidente da Câmara para outorga e assinatura do contrato, verificou-se na reunião ordinária e pública, n.º 9, de 17 de Abril de 2008. Da Acta n.º 9/2008, resulta que “Após análise e discussão, foi tomada a deliberação do teor seguinte: *Aprovada por unanimidade e em minuta., concedendo poderes para a outorga e assinatura do contrato ao Sr. Presidente.*”.

percentual na ordem dos 8,68%, com repercussões na esmagadora maioria das espécies de trabalhos, conforme dá conta o quadro que se segue:

**Quadro XXI – Efeitos do contrato adicional, por espécie de trabalho**

CAPÍTULOS	VALOR INICIAL	VALOR DO ADICIONAL	A MAIS OU A MENOS	PERCENTAGEM
I – Estaleiro	€ 5 042,85	€ 5 042,85	–	–
II – Terraplanagens	€ 137 823,67	€ 139 267,47	€ 1 443,80	0,11%
III – Obras de Arte Acessórias	€ 882 623,73	€ 944 424,28	€ 61 800,55	4,72%
IV - Obras de Arte Correntes	€ 15 350,66	€ 19 302,85	€ 3 952,19	0,30%
V – Obras de Arte Especiais	€ 30 419,99	€ 47 055,70	€ 16 635,71	1,27%
VI - Rede de Distribuição de Água Potável	€ 32 269,65	€ 35 678,57	€ 3 408,92	0,26%
VII – Pavimentação	€ 184 053,48	€ 209 193,26	€ 25 139,78	1,92%
VIII – Iluminação Pública	€ 17 019,75	€ 17 700,54	€ 680,79	0,05%
IX - Sinalização Horizontal e Vertical	€ 3 950,84	€ 4 496,68	€ 545,84	0,04%
<b>TOTAL</b>	<b>€ 1 308 554,62 (s/IVA)</b> <b>€ 1 360 896,80 (c/IVA)</b>	<b>€ 1 422 162,20 (s/IVA)</b> <b>€ 1 479 048,69 (c/IVA)</b>	<b>€ 113 607,58 (s/IVA)</b> <b>€ 118 151,88 (c/IVA)</b>	<b>8,68%</b>

Partindo dos quadros atrás expostos, extraem-se as seguintes conclusões:

- O auto n.º 8-AD foi assinado em data posterior (2 de Outubro de 2008) à da recepção provisória da obra (30 de Novembro de 2007), isto é, após a conclusão dos trabalhos da empreitada.
- O citado auto apresenta um acréscimo do volume de trabalhos em quase todas as espécies, com excepção do “estaleiro”, sendo que o último auto que antecedeu a recepção provisória da obra, datado de 31 de Agosto de 2007, espelha uma outra realidade, qual seja a de que todos os trabalhos executados haviam sido medidos em obra nos 7 autos, integralmente pagos, do quadro XIX.
- A matéria de facto exposta retira credibilidade ao auto n.º 8-AD, pois não é plausível que o representante da firma adjudicatária “José Avelino Pinto-Construções e Engenharia, S.A.”, o Sr José Paulo Pinto, e a representante do dono da obra, a Eng.ª Ana Luísa Rodrigues de Jesus, um ano depois da recepção provisória (30 de Novembro de 2007) regressem, no dia 2 de Outubro de 2008, ao local da execução da empreitada para aí efectuarem a medição dos trabalhos “a mais” que, como já se disse, haviam sido realizados em simultâneo com os trabalhos já medidos e pagos da empreitada (ver a cláusula 3.ª do contrato adicional).

E sem que se conheça, através dos elementos disponíveis no processo, qualquer reclamação apresentada pelo empreiteiro sobre as medições dos autos ou retardamentos na medição dos trabalhos realizados.

- Aliás, basta observar a natureza dos trabalhos inscritos no auto em referência para intuir que a sua medição, somente no dia 2 de Outubro de 2008, seria uma tarefa artificial, quando, com a conclusão e entrada em funcionamento do caminho municipal, o que está em causa é medir trabalhos relacionados com terraplanagens, obras de arte acessórias, obras de arte correntes, obras de arte especiais, rede de distribuição de água potável, pavimentação, iluminação pública e sinalização horizontal e vertical<sup>77</sup>.

<sup>77</sup> Auto este que, também, foi assinado pelo Presidente da Câmara.



- e) Acresce que alguns dos capítulos e valores discriminados no auto n.º 8-AD não coincidem com os referidos no orçamento anexo à memória descritiva e justificativa da Eng.ª Ana Luísa Rodrigues de Jesus, conforme evidencia o quadro seguinte:

**Quadro XXII – Orçamento da memória descritiva e justificativa vs trabalhos discriminados no auto**

CAPÍTULOS	ORÇAMENTO DA MEMÓRIA DESCRITIVA E JUSTIFICATIVA (28-09-2007)	TRABALHOS DISCRIMINADOS NO AUTO (02-10-2008)
II – Terraplanagens	€ 15 328,00	€ 1 443,80
III - Obras de Arte Acessórias	€ 61 875,23	€ 61 800,55
IV - Obras de Arte Correntes	€ 2 312,14	€ 3 952,19
V - Obras de Arte Especiais	€ 0,00	€ 16 635,71
VI - Rede de Distribuição de Água Potável	€ 1 858,32	€ 3 408,92
VII – Pavimentação	€ 28 830,00	€ 25 139,78
VIII – Iluminação Pública	€ 3 403,95	€ 680,79
IX - Sinalização Horizontal e Vertical	€ 0,00	€ 545,84
TOTAL	€ 113 607,64 (s/IVA) € 118 151,95 (c/IVA)	€ 113 607,58 (s/IVA) € 118 151,88 (c/IVA)

Em relação às alegações do contraditório, o mandatário, depois de reiterar a tese sustentada sobre os elementos probatórios em que se fundam as conclusões do Tribunal e as medições dos trabalhos, os previstos e os “*a mais*”, apensou ao processo várias fotografias relativas à “*sinalização colocada pelo empreiteiro no quadro da presente empreitada e de trabalhos que pelo mesmo foram realizados, em qualquer caso que apenas constam do último auto de medição emitido, desconsiderado no relatório em causa (DOC. 3)*”.

As fotografias em causa, supostamente colhidas nos dias datadas de 20/3, 11/04, 16/04, 28/06 e 11/07 do ano de 2007, são anteriores ao auto n.º 7-LN, de 31/08/2007, que antecedeu a recepção provisória da obra em 30/11/2007, e pretendem comprovar a execução de diversos trabalhos naquelas datas. No entanto, cita-se, a título exemplificativo, os que se referem às “*escavações para alargamento da zona final do arruamento*”, os quais, dada a sua natureza, nunca poderiam ter sido medidos na data a que se reporta o auto de 2/10/2008.

Além disso, as fotografias espelham uma realidade que, na prática, contradiz os elementos probatórios constantes (já) do processo de despesa, designadamente a memória descritiva e justificativa, de 28 de Setembro de 2007, da Eng.ª Ana Luísa Rodrigues de Jesus, na parte em que esta afirma que os trabalhos “*a mais*” “*foram executados ao longo da obra à medida que a sua realização se tornava imprescindível*”.

Neste contexto, impõe-se também deixar expresso que a confirmação “*in loco*” pelo Tribunal de Contas de trabalhos visíveis a olho nu, como sejam os que se referem à “*sinalização*”, reclamada nas alegações, não invalida a conclusão já emitida sobre a inobservância, por parte da Autarquia, da tramitação prescrita pelos art.ºs 202.º e 203.º do DL n.º 59/99.

Por outro lado, embora o exemplo apontado não seja o mais sintomático face à expressão financeira do capítulo em causa, e também porque a sinalização horizontal e vertical requer intervenções frequentes de manutenção, sempre se dirá que os trabalhos foram, conforme o previsto, realizados e medidos, tal como dá conta o auto n.º 6-LN que apresenta trabalhos medidos no montante de €3 405,00.

O que carecia de ser explicado era o motivo pelo qual o capítulo referente à “*Sinalização*” foi omitido pela Eng.ª Ana Luísa Rodrigues de Jesus na memória descritiva e justificativa de 28 de Setembro de 2007, e, não obstante, esse capítulo aparece com trabalhos contabilizados no auto n.º 8-AD no valor de €545,84 (ver o quadro XXII).

Até porque seria fácil a sua verificação e inclui-los naquela memória, cuja análise, convém acrescentar, torna ainda patente, de forma grave, a clara diferença entre os preços nela indicados para os capítulos dos trabalhos do adicional e os que são referenciados no auto n.º 8-AD para os mesmos capítulos. É preciso não esquecer que essa memória fundamenta e integra a deliberação camarária autorizadora do adicional (e da correspondente despesa).

Em síntese, não obstante as ilegalidades evidenciadas e as dúvidas sobre a idoneidade do auto n.º 8-AD que concretizam factos constitutivos de responsabilidades financeiras sancionatórias, a impossibilidade de se poderem confirmar, os desvios entre as quantidades indicadas no auto de medição e as efectivamente aplicados em obra (evidenciadores da falta de contraprestação e/ou de contraprestação proporcional) afasta eventual imputação de responsabilidade financeira reintegratória.

#### **4.4. Contrato da empreitada de “Construção da Estrada Municipal entre a Ribeira do Escrivão e o Sítio da Quinta – Quinta Grande”**

##### **4.4.1. Breve caracterização**

A obra em referência foi adjudicada à empresa José Avelino Pinto & Filhos pelo preço de €2 680 282,69<sup>78</sup>, e com o prazo de execução de 540 dias, contados a partir da data de consignação de trabalhos<sup>79</sup>, sendo financiada por verbas próprias do Município e do POPRAM III<sup>80</sup>.

O projecto considerado na realização da empreitada foi o patenteado no concurso, não sendo admitida a apresentação de propostas condicionadas nem com variantes, e visava a construção de uma estrada municipal, distribuindo-se os correlativos trabalhos pelos seguintes capítulos: estaleiro, terraplanagens, obras de arte acessórias e correntes, rede de distribuição de água potável, rede de drenagem de esgotos domésticos e pluviais, pavimentação, sinalização horizontal e vertical e rede de electricidade para iluminação pública<sup>81</sup>.

##### **4.4.2. Da execução física**

O quadro que se segue espelha a cronologia dos trabalhos da empreitada, reservando-se o desenvolvimento dos aspectos mais relevantes que caracterizam a sua execução física para os pontos subsequentes:

---

<sup>78</sup> Foi prestada uma garantia bancária no valor de € 134 014,13, correspondente a 5% do valor do contrato, em conformidade com o disposto no art.º 113.º, n.º 1, do DL n.º 59/99.

<sup>79</sup> O concurso público que precedeu a formalização do contrato da empreitada de “Construção da Estrada Municipal entre a Ribeira do Escrivão e o Sítio da Quinta – Quinta Grande” tinha o preço base de €2.236.510,00 (s/IVA). O respectivo anúncio foi publicado, no ano de 2001, no DR, III Série, n.º 291, de 18 de Dezembro, no JORAM, II Série, n.º 236, de 7 de Dezembro, no Correio da Manhã, de 18 de Dezembro, no Diário de Notícias da Madeira, de 17 de Dezembro, e no Jornal da Madeira, de 16 de Dezembro.

<sup>80</sup> Em 25 de Março de 2008, foi publicado no JORAM (n.º 58, III Série) um contrato-programa celebrado entre a CMCL e a RAM, através da SRPF, por força do qual foi atribuída naquele ano uma participação financeira, para a obra em apreço, no valor de €123 821,48.

<sup>81</sup> Para a execução desses trabalhos exigiu-se aos concorrentes que detivessem a 1.ª subcategoria da 3.ª categoria e da classe correspondente ao valor da sua proposta e da 2.ª subcategoria da 6.ª categoria correspondente ao valor dos trabalhos especializados que lhes respeitam, consoante a parte que a cada um desses trabalhos cabe na sua proposta.



**Quadro XXIII – Perspectiva cronológica dos trabalhos**

<i>Datas relevantes</i>	Factualidade apurada	Obs.
09.09.2002	Celebração do contrato	
02.05.2003	Auto de consignação	4.4.2.1.
15.11.2007	Auto de recepção provisória	4.4.2.2.
03.08.2005	Inauguração da Obra	4.4.2.2.

#### **4.4.2.1. A consignação da obra**

Decorre do art.º 151.º, n.º 1, do DL n.º 59/99, que o prazo fixado no contrato para a execução da obra começa a contar-se da data da consignação. No caso concreto, o contrato foi celebrado a 9 de Setembro de 2002 e o auto de consignação data de 2 de Maio de 2003, não se respeitando o prazo fixado no n.º 1 do art.º 152.º do mesmo DL n.º 59/99, em cerca de 245 dias<sup>82</sup>.

Em contraditório, a CMCL não se pronunciou sobre a inobservância daquele comando legal.

#### **4.4.2.2. A recepção provisória da obra**

Determina o art.º 217.º do DL n.º 59/99, que *“Logo que a obra esteja concluída, proceder-se-á, a pedido do empreiteiro ou por iniciativa do dono da obra, à sua vistoria para o efeito de recepção provisória”*.

No caso vertente, o auto de recepção provisória (designado de *“parcial”*) da obra ocorreu no dia 15 de Novembro de 2007, na presença do representante da CMCL, a Eng.ª Ana Luísa Rodrigues de Jesus e do representante da firma adjudicatária, Sr. José Paulo Pinto, no âmbito do qual atestam que *“(…) procederam aos exames de todos os trabalhos referentes a esta obra, tendo verificado nada haver a observar, pelo que a consideraram em condições de ser recebida provisoriamente. O valor dos trabalhos a serem recebidos é de € 2 680 282,64”*.

Da articulação das normas dos art.ºs 217.º, 218.º e 219.º, todos do DL n.º 59/99, resulta que a *“recepção provisória da obra”* assenta numa vistoria feita pelo representante do dono da obra, com a assistência do empreiteiro, ou seu representante, que culmina com a assinatura do respectivo auto.

Neste documento, e sempre que se justifique, para além da especificação das deficiências de execução resultantes de infracções às obrigações legais e contratuais do empreiteiro, que obstam a que a obra seja recebida, deverá, ainda, ficar consignada a declaração de não recepção, bem como as respectivas razões, podendo, no entanto, o dono da obra fazer a recepção provisória da parte dos trabalhos que estiver em condições de ser recebida.

Ora, o auto em referência aponta em sentido inverso, isto é que os trabalhos foram recebidos na sua totalidade, assinalando inclusive uma coincidência entre o valor dos trabalhos recebidos pela Autarquia, através do seu representante (a Eng.ª Ana Luísa Rodrigues de Jesus), e o valor dos trabalhos contratualizados. Por isso, não se vislumbra qualquer razão para o auto se encontrar epigrafado de *“parcial”*<sup>83</sup>.

<sup>82</sup> Este normativo determina um termo de 22 dias, contados a partir da data da outorga do contrato, para se proceder à consignação da empreitada. O conteúdo do auto de consignação é idêntico ao que se encontra citado na nota n.º 58.

<sup>83</sup> A inauguração da obra data de 3 de Agosto de 2005, conforme resulta da agenda do Sr Presidente do Governo Regional, publicitada no site da Presidência.

Como também não se compreende como é possível que o processo não integre qualquer elemento que explique o atraso de anos ocorrido na execução da obra.

#### 4.4.3. Da execução financeira

No âmbito da execução financeira do contrato, foram facturados e pagos trabalhos no valor total de €2 665 590,56, com IVA, nas condições descritas no quadro abaixo reproduzido:

**Quadro XXIV - Autos de vistoria, medições de trabalhos e facturas emitidas**

N ° e data do auto	Valor dos autos (s/IVA) (€) *	Valor dos autos (c/IVA) (€)	N ° e data das facturas	Valor das facturas (c/IVA) (€)	Data e montante dos pagamentos (c/IVA)*
1-LN, de 30-06-2003	117 214,79	121 903,38	302904/2003, De 21-07	-	- (-)
2-LN, de 28-11-2003	285 228,00	296 637,12	304866/2003, De 19-12	296 637,12	17-12-2004 (93 663,95) 31-05-2005 (202 973,17)
3-LN, de 30-11-2004	287 330,00	298 823,20	405650/2004, De 17-12	298 823,20	31-05-2005 (298 823,20)
4-LN, de 30-03-2005	222 926,10	231 843,14	1134/2005, De 21-04	231 843,14	30-12-2005 (231 843,14)
5-LN, de 30-08-2005	1 082 528,14	1 125 829,27	3574/2005, De 04-10	1 125 829,27	22-02-2006 (1 125 829,27)
6-LN, de 01-03-2006	89 824,58	93 417,56	5619/2006, De 21-03	93 417,56	19-03-2007 (29 940,35) 06-12-2007 (63 477,21)
7-LN, de 29-04-2006	463 937,41	482 494,91	6365/2006, De 12-05	482 494,91	31-12-2007 (482 494,91)
8-LN, de 28-09-2007	131 293,62	136 545,36	702756/2007, De 22-10	136 545,36	28-12-2007 (136 545,36)
<b>TOTAL</b>	<b>€ 2 680 282,64</b>	<b>€ 2 787 493,94</b>	-	<b>€ 2 665 590,56</b>	<b>€ 2 665 590,56</b>

\* Valores a que foi deduzido o montante relativo aos 0,5 para a Caixa Geral de Aposentações.

Pese embora, no caso concreto, não seja possível efectuar a análise comparativa entre o valor contratual da empreitada e o seu valor real (por espécie de trabalho), à semelhança do que se fez nas situações apreciadas nos pontos anteriores, ainda assim é possível adiantar que o valor dos trabalhos executados e medidos coincide (totalmente) com o valor da adjudicação, conforme se apreende pela observação do quadro XXIV.

Donde só uma conclusão é possível extrair, a de que, em 28 de Setembro de 2007, data a que se reporta o último auto de medição que antecedeu a recepção provisória da obra a 15 de Novembro de 2007, o valor global dos trabalhos executados e medidos (€2 665 590,56, s/IVA) traduzia uma taxa de execução de 99,45%, face ao valor do contrato (€2 680 282,69, s/IVA).

No decurso normal dos trabalhos da empreitada e até à recepção da obra, não há qualquer elemento indiciador ou demonstrativo da necessidade de ordenar a realização de trabalhos a mais, relativamente às quantidades previstas. Se, de facto, houve essa necessidade, então a sua execução acabou por ser compensada com trabalhos a menos, à semelhança do verificado nas empreitadas antes analisadas.



#### 4.4.4. *Do contrato adicional*

A CMCL, celebrou, em 12 de Maio de 2008, com a empresa José Avelino Pinto-Construções & Engenharia, S.A., um contrato adicional, no valor de €244 654,18, s/IVA., para acolher trabalhos “a mais” na empreitada em apreço.

O enquadramento fáctico-jurídico dos “trabalhos a mais” é fornecido pela Informação com a referência Proc. Adm. 20519/07, de 3 de Outubro<sup>84</sup>, da autoria da Eng.<sup>a</sup> Ana Luísa Rodrigues Jesus, que, também, assinou a respectiva memória descritiva e justificativa, em 28 de Setembro de 2007, onde os trabalhos foram subsumidos na previsão normativa da al. a) do n.º 1 do art.º 26.º do DL n.º 59/99, com base na argumentação a seguir transcrita:

*“...Com o decorrer dos trabalhos da empreitada, verificou-se ser necessário executar diversos trabalhos a mais, pelo facto dos muros de suporte e sobranceiros, bem como as serventias terem que ser fundados abaixo das cotas previstas no projecto.*

*Este facto deveu-se às condições locais e às características dos solos de fundação, o que obrigou a que se tivesse de escavar mais abaixo, de forma a encontrar solos com capacidade resistente para as cargas a serem exercidas pelos muros, situação que teve que ser aplicada de modo a salvaguardar a segurança da obra.*

*Deste modo, apesar de se adaptar o projecto às condições existentes de modo a minimizar os trabalhos a mais, ainda foi necessário exceder as quantidades previstas em projecto, nos artigos correspondentes à escavação para terraplanagens, escavação para fundações e betão ciclópico e massame em serventias.*

*Os trabalhos a mais ascendem a 244.654,18, correspondentes a 9.13% do valor adjudicado, os quais foram executados ao longo do decurso dos trabalhos, à medida que a sua realização se tornava imprescindível”*

A autorização para a realização dos trabalhos, concedida ao abrigo da al. a) do n.º 1 do art.º 26.º do DL n.º 59/99, ou seja, como “trabalhos a mais”, foi deliberada na reunião n.º 21 do executivo camarário, de 4 de Outubro de 2007<sup>85</sup>, tendo por suporte a referida memória descritiva, na sequência do que, através do ofício com a referência n.º 11445, de 19 de Outubro de 2007, o adjudicatário recebeu uma ordem escrita para proceder à execução de trabalhos realizados ao longo da empreitada, à medida que se tornavam imprescindíveis (cfr. a cláusula 3.ª do contrato)<sup>86</sup>.

Não obstante a contradição, o certo é que, em 1 de Outubro de 2008, por conta do adicional, foi assinado o “auto de vistoria e medição de trabalhos” identificado no quadro abaixo apresentado:

---

<sup>84</sup> Informação Interna n.º 4952, de 8 de Outubro de 2007, sobre a qual recaiu o parecer, do Arq.º Ricardo Fraga, do seguinte teor: “Concordo. À Presidência. 4/10/2007”.

<sup>85</sup> Da Acta n.º 21/2007, resulta que: “Após análise e discussão, foi tomada a deliberação do seguinte teor: *Aprovado por unanimidade e minuta.*”. Encontravam-se ausentes os Srs Leonel Calisto Correia da Silva, Vereador do Ambiente e Recursos Humanos, e Paulo Jorge Teles Abreu, Vereador sem Pelouro.

<sup>86</sup> Por seu turno, a aprovação da minuta do contrato e atribuição de poderes ao Presidente da Câmara para outorga e assinatura do mesmo contrato, ocorreu na reunião ordinária, n.º 9, de 17 de Abril de 2008. Da Acta n.º 9/2008, resulta que “Após análise e discussão foi tomada a deliberação do teor seguinte: *Aprovada por unanimidade, e em minuta, concedendo poderes para a outorga e assinatura do contrato ao Presidente.*”.

**Quadro XXV – Auto de vistoria e medição de trabalhos n.º 9-AD**

N.º e data do auto	Valor do auto (s/IVA) (€)	Valor do auto (c/IVA) (€) *	N.º e data das facturas	Valor das facturas (c/IVA) (€)
9-AD, de 01-10-2008	244 653,40	254 439,54	a)	a)
<b>TOTAL</b>	<b>€ 244 653,40</b>	<b>€ 254 439,54</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

a) À data ainda não tinha sido apresentada a respectiva factura.

A formalização do contrato adicional implicou, assim, o aumento, na ordem dos 9,13%, do custo final da empreitada, que de € 2 680 282,64 (s/IVA)/€ 2 787 493,94 (c/IVA) passou para € 2 924 936,04 (s/IVA)/€ 3 041 933,48 (c/IVA), em resultado da imputação de trabalhos a mais à esmagadora maioria das espécies previstas no contrato, conforme mostra o quadro que se segue:

**Quadro XXVI – Efeitos do contrato adicional, por espécie de trabalho**

CAPÍTULOS	VALOR (S/IVA)	VALOR (C/IVA)
II – Terraplanagens	€ 5 680,63	€ 5 907,86
III - Obras de Arte Acessórias	€ 199 928,06	€ 207 925,18
IV - Obras de Arte Correntes	€ 1 997,75	€ 2 077,66
V - Rede de água e esgotos	€ 23 409,77	€ 24 346,16
VI – Pavimentação	€ 11 641,99	€ 12 107,67
VII – Sinalização	€ 1 995,20	€ 2 075,01
<b>TOTAL</b>	<b>€ 244 653,40</b>	<b>€ 254 439,54</b>

Em face da matéria de facto coligida, conclui-se que:

- O auto n.º 9-AD foi assinado em data posterior (1 de Outubro de 2008) à da recepção provisória da obra (15 de Novembro de 2007), isto é, após a conclusão dos trabalhos da empreitada.
- O mesmo auto reflecte um acréscimo das quantidades em quase todas as espécies, sendo que os resultados vertidos em 8 autos de medição de trabalhos normais integralmente pagos (o último de 28 de Setembro de 2007), no seguimento dos quais se constata uma coincidência (total) entre o valor contratual e o custo final da empreitada, demonstram que todos os trabalhos executados haviam sido medidos em obra.

Relevante é também a inexistência de qualquer notícia ou reclamação apresentada pelo empreiteiro relativamente a erros e falta de medição dos trabalhos.

- A matéria de facto exposta afecta a credibilidade do auto n.º 9-AD, pois não é razoável que o representante do dono da obra e o empreiteiro, decorrido quase 1 ano sobre a data da recepção provisória (15 de Novembro de 2007), hajam comparecido, em 1 de Outubro de 2008, no local da empreitada para medir os trabalhos “a mais” os quais, como já se disse, haviam sido executados em simultâneo.

A veracidade do próprio auto fica comprometida quando nele se afirma que: “Em 1 de Outubro de 2008, o representante da firma adjudicatária, José Avelino Pinto-Construções-SA, o senhor José Paulo Pinto, e a representante do dono da obra, eng.ª civil Ana Luísa Rodrigues de Jesus, compareceram no local onde foram executados os trabalhos que constituem a obra em referência, compareceram a fim de procederem ao exame e às medições



*dos trabalhos, tendo verificado que se encontram executados as quantidades de trabalho que constam da discriminação anexa ao presente Auto de vistoria e medições de trabalhos (...)*<sup>87</sup>.

- d) Aliás, basta observar a natureza de alguns dos trabalhos contemplados no auto em causa: terraplanagens, obras de arte acessórias, obras de arte correntes, rede de água e esgotos e pavimentação para ter noção das dificuldades técnicas associadas à sua medição no dia 1 de Outubro de 2008.
- e) Além disso, sobressai que, contrariamente ao que seria de esperar, os valores atribuídos aos capítulos no auto n.º 9-AD não encontram correspondência nos inscritos no orçamento anexo à memória descritiva e justificativa da Eng.ª Ana Luísa Rodrigues de Jesus, como evidencia o quadro seguinte:

**Quadro XXVII – Orçamento da memória descritiva e justificativa vs trabalhos discriminados no auto**

CAPÍTULOS	ORÇAMENTO DA MEMÓRIA DESCRITIVA E JUSTIFICATIVA (28-09-2007)	TRABALHOS DISCRIMINADOS NO AUTO (01-10-2008)
II – Terraplanagens	€ 5 735,00	€ 5 680,63
III – Obras de Arte Acessórias	€ 158 463,00	€ 199 928,06
IV – Obras de Arte Correntes	€ 35 636,62	€ 1 997,75
V - Rede de água e esgotos	€ 0,00	€ 23 409,77
VI – Pavimentação	€ 29 257,00	€ 11 641,99
VII – Sinalização	€ 0,00	€ 1 995,20
VIII – Electricidade	€ 15 562,56	€ 0,00
TOTAL	€ 244 654,18 (s/IVA) € 254 440,35 (c/IVA)	€ 244 653,40 (s/IVA) € 254 439,54 (c/IVA)

Nesta obra o mandatário repetiu os considerandos vertidos na exposição do contraditório sobre os elementos probatórios das conclusões do Tribunal, interessando aqui, apenas, destacar os excertos que se seguem: «(...) *No quadro da (...) empreitada e no que respeita ao “fornecimento e colocação de sinalização vertical reflectorizada, incluindo estruturas de suporte e maciço de fundação”, foram executadas, na totalidade, 38 unidades que são visíveis e podem ser confirmadas por parte do Tribunal de Contas (...)*».

O mesmo se defende em relação a outros trabalhos, como seja “(...) *a execução de 500 unidades de alvenaria de blocos ocós de betão com 0,20m de espessura e de 300 unidades também de alvenaria de blocos ocós de betão com 0,10m de espessura, pode ser, assim pretendendo o Tribunal de Contas confirmada no local, sendo certo que a sua medição apenas consta do auto emitido em 1 de Outubro de 2008, e não de qualquer auto de medição anteriormente emitido(...)*” e de “(...) *os ramais domiciliários em PVC DN 160 (...) que pode, com simplicidade ser objecto de confirmação no local por parte do Tribunal de Contas (...)*”.

As alegações transcritas obrigam, desde logo, a reafirmar que a confirmação “*in loco*” de trabalhos visíveis a olho nu, como sejam os que se referem à “*sinalização*” ou à colocação das unidades de alvenaria, reivindicada pelo advogado, não afasta a conclusão já emitida sobre a inobservância, por parte da Autarquia, da tramitação prescrita pelos art.ºs 202.º e 203.º do DL n.º 59/99.

Quanto à verificação dos trabalhos, a sua confirmação “*in loco*” não faz sentido, quando o que está em causa é a medição das quantidades efectivamente postas em obra, num quadro circunstancial em que a natureza dos trabalhos inviabiliza essa medição, em virtude de os mesmos terem sido “*executados ao*

<sup>87</sup> Anote-se que este auto, também, foi assinado pelo Presidente da Câmara.

longo da obra, à medida que a sua realização se tornava imprescindível”, conforme reza a memória descritiva e justificativa da Eng.<sup>a</sup> Ana Luísa Rodrigues de Jesus, de 28 de Setembro de 2007, e o contrato na sua cláusula 3.<sup>a</sup>.

Por último, diga-se que a memória descrita e justificativa revela que, nos capítulos V (Rede de água e esgotos) e VII (Sinalização), não foi indicado qualquer valor para estas espécies de trabalhos, as quais, por sua vez, surgem como trabalhos medidos e contabilizados no auto. Ao que acresce o facto de os demais capítulos da mesma memória apresentarem valores que não confirmam os especificados no auto n.º 9-AD, tal como resulta evidente do quadro XXVII.

#### 4.5. Responsabilidade Financeira

Tudo visto, é, pois, chegado o momento de extrair as pertinentes conclusões em sede de responsabilidade financeira.

Em face da inexistência de pagamentos (à data) e da impossibilidade de confirmação, *a posteriori*, de desvios entre as quantidades indicadas nos autos de medição e as efectivamente aplicadas em obra (evidenciadores da falta de contraprestação e/ou de contraprestação proporcional), não estão verificados os pressupostos para a eventual imputação de responsabilidade financeira reintegratória.

Porém, face à previsão do art.º 65.º, n.º 1, al. b), e do n.º 2, da LOPTC, os factos descritos tipificam ilícitos geradores de responsabilidade financeira sancionatória, puníveis com multa, imputáveis aos membros do executivo camarário que autorizaram a adjudicação dos trabalhos “*a mais*” e a celebração dos adicionais, e às entidades a seguir identificadas.

#### CONTRATO DA EMPREITADA DE “CONSTRUÇÃO DA ESTRADA MUNICIPAL VARIANTE – RIBEIRO DE ALFORRA A PARTIR DA PONTE DO SABINO – CÂMARA DE LOBOS”

- a) Os membros do executivo camarário presentes na reunião do dia 27 de Julho de 2006 que votaram a favor da deliberação que autorizou a adjudicação dos trabalhos “*a mais*” e a celebração do contrato adicional, quais sejam: Carlos Alberto Gomes Gonçalves, Vice-presidente, e os Vereadores: Marcelino Antelmo Vieira Gonçalves, Leonel Calisto Correia da Silva, Paulo Jorge Teles Abreu e António Bruno Freitas Coelho<sup>88</sup>.
- b) E, ainda, ao Arq.º José Ricardo Fraga Gomes Ferreira, por ter assinado a Informação Interna n.º 2783, de 30/6/2006, dando conta da necessidade de celebrar um termo adicional para titular os trabalhos a mais e a menos, à Eng.<sup>a</sup> Ana Luísa Rodrigues de Jesus, por ter elaborado e assinado a memória descritiva e justificativa e participado no auto de vistoria e medição de trabalhos n.º 10-AD, e ao representante do (então) GATAL, João Dias Barcelos, que assinou o mesmo auto, todos nos termos concatenados dos art.ºs 61.º, n.º 4, e 67.º, n.º 3, ambos igualmente da LOPTC.

No caso do Arq.º José Ricardo Fraga Gomes Ferreira, na qualidade de dirigente máximo da área da contratação pública do Município, conduziu o processo tendente à adjudicação dos trabalhos a mais e amenos, teve dele pleno conhecimento, induziu ou não se opôs, como devia, à prática dos descritos actos ilegais, apresentou a referida Informação Interna à aprovação do executivo camarário e não esclareceu este das circunstâncias relacionadas com a assunção da inusitada despesa emergente do adicional.

---

<sup>88</sup> Na votação da deliberação, o vereador Nilson José de Freitas Jardim (PS) absteve-se.



**CONTRATO DA EMPREITADA DE “RECUPERAÇÃO E REQUALIFICAÇÃO DO LARGO DA REPÚBLICA – 1.ª FASE INFRA-ESTRUTURAS RODOVIÁRIAS - CÂMARA DE LOBOS”**

- a) O executivo camarário, na reunião do dia 19 de Outubro de 2006, em que foram adjudicados os trabalhos a mais e autorizada a celebração do contrato adicional, composto pelo Presidente da Câmara, Arlindo Pinto Gomes, pelo Vice-presidente, Carlos Alberto Gomes Gonçalves, e os Vereadores: Marcelino Antelmo Vieira Gonçalves, Leonel Calisto Correia da Silva, Paulo Jorge Teles Abreu e António Bruno Freitas Coelho, tendo a respectiva deliberação sido aprovada com seis votos do PSD, e uma abstenção do PS (vereador Nilson José de Freitas Jardim).
- b) Os dirigentes da CMCL, com responsabilidades na área da contratação pública, a saber: a Eng.ª Ana Luísa Rodrigues de Jesus, por ter elaborado e assinado a Informação Interna n.º 1313.06.IF.EE, de 3 de Julho, em que se alicerça a deliberação do executivo camarário antes mencionada, e o Arq.º José Ricardo Fraga Gomes Ferreira, por ter submetido a dita Informação à Presidência, conforme parecer datado de 19/10/2006.

**CONTRATO DA EMPREITADA DE “CONSTRUÇÃO DO CAMINHO MUNICIPAL DE ACESSO À SEARA VELHA DE BAIXO - CURRAL DAS FREIRAS”**

- a) O executivo camarário, na reunião de 4 de Outubro de 2007, em que foram adjudicados os trabalhos a mais e autorizada a celebração do contrato adicional, tinha a seguinte composição: Arlindo Pinto Gomes, Presidente; Carlos Alberto Gomes Gonçalves, Vice-presidente; e os vereadores: Marcelino Antelmo Vieira Gonçalves, João Gabriel Ferreira e Nilson José de Freitas Jardim.
- b) Os dirigentes da CMCL, com responsabilidades na área da contratação pública, a saber: a Eng.ª Ana Luísa Rodrigues de Jesus, por ter elaborado e assinado a Informação Interna n.º 4951, de 3 de Outubro de 2007, em que se alicerça a deliberação do executivo camarário antes mencionada, e o Arq.º José Ricardo Fraga Gomes Ferreira, por ter concordado e apresentado a dita Informação à Presidência, conforme parecer, de 4/10/2007.

**CONTRATO DA EMPREITADA DE “CONSTRUÇÃO DA ESTRADA MUNICIPAL ENTRE A RIBEIRA DO ESCRIVÃO E O SÍTIO DA QUINTA - QUINTA GRANDE”**

- a) O executivo camarário, na reunião do dia 4 de Outubro de 2007, em que foram adjudicados os trabalhos a mais e autorizada a celebração do contrato adicional, tinha a composição mencionada no contrato antes identificado.
- b) Os dirigentes da CMCL, com responsabilidades na área da contratação pública, a saber: a Eng.ª Ana Luísa Rodrigues de Jesus, por ter elaborado e assinado a Informação Interna n.º 4952, de 3 de Outubro, em que se alicerça a deliberação do executivo camarário antes mencionada, e o Arq.º José Ricardo Fraga Gomes Ferreira, por ter concordado e submetido a dita Informação à Presidência, conforme parecer datado de 4/10/2007.





## 5. DETERMINAÇÕES FINAIS

O Tribunal de Contas, em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira, e ao abrigo do disposto no art.º 106.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, decide:

- a) Aprovar o presente relatório de auditoria.
- b) Ordenar que exemplares deste relatório sejam remetidos:
  - ◆ A Sua Excelência o Vice-Presidente do Governo Regional da Madeira, na qualidade de responsável máximo pela entidade que tutela as Autarquias Locais da RAM;
  - ◆ Ao Presidente da Câmara Municipal de Câmara de Lobos, que deverá observar o disposto na alínea *q)* do n.º 2 do art.º 68.º da Lei n.º 169/99<sup>89</sup>, de 18 de Setembro;
  - ◆ Ao representante do (então) GATAL, João Dias Barcelos, ao Director do Departamento de Gestão e Ordenamento do Território, Ricardo Fraga Gomes Ferreira e à Chefe de Divisão de Obras e Infra-estruturas Municipais, Ana Luísa Rodrigues de Jesus.
- c) Entregar o processo ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos art.ºs 29.º, n.º 4, e 57.º, n.º 1, ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
- d) Determinar que, no caso de terem sido realizados pagamentos a coberto dos contratos analisados, seja remetida ao Tribunal toda a documentação de suporte, com indicação expressa dos intervenientes nos respectivos actos autorizadores.
- e) Determinar que o Tribunal de Contas seja informado, no prazo de 6 meses, sobre as diligências efectuadas pela Câmara Municipal de Câmara de Lobos para dar acolhimento às recomendações constantes do relatório agora aprovado.
- f) Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Câmara de Lobos em €11 844,48, de acordo com o previsto nos n.ºs 1 e 2 do art.º 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio, com a redacção dada pelo art.º 1.º da Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto (cfr. a nota constante do Anexo IV).
- g) Mandar divulgar este relatório no *site* do Tribunal de Contas na *internet*, bem como na *intranet*, após a devida notificação às entidades supra mencionadas.

---

<sup>89</sup> “Dar conhecimento aos restantes membros do órgão executivo e remeter ao órgão deliberativo cópias dos relatórios definitivos resultantes de acções tutelares ou de auditorias sobre a actividade do órgão executivo e dos serviços, no prazo máximo de 10 dias após o recebimento dos mesmos.”

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, 16 de Abril de 2009.

**O Juiz Conselheiro,**



*(Alberto Fernandes Brás)*

**O Assessor,**

Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso

*(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)*

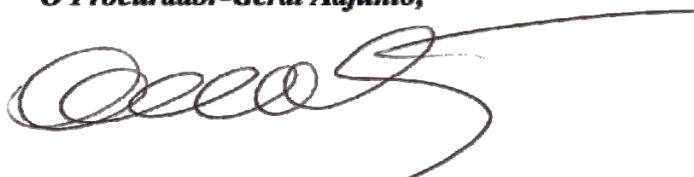
**O Assessor,**



*(Alberto Miguel Faria Pestana)*

**Fui presente,**

**O Procurador-Geral Adjunto,**



*(Orlando de Andrade Ventura da Silva)*



## ANEXOS





### ANEXO I – QUADRO SÍNTESE DE INFRAÇÕES FINANCEIRAS

<i>Itens do Relatório</i>	<i>Descrição da situação de facto</i>	<i>Normas Inobservadas</i>	<i>Responsabilidade Financeira (Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto)</i>	<i>Responsáveis</i>
3. (a), 4.1.4. (b), 4.2.4. (c), 4.3.4. (d), 4.4.4. (e) e 4.5.	Na execução de empreitadas de obras públicas, assunção de encargos orçamentais com violação de normas legais aplicáveis à adjudicação de trabalhos a mais e à medição dos trabalhos.	Art.ºs 26.º, n.º 1, al.s a) e b), 202.º, n.ºs 1 e 2, e 203.º, todos do DL n.º 59/99, de 2 de Março.	Sancionatória  [cfr. a al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto].	Arlindo Pinto Gomes Carlos Alberto Gomes Gonçalves Marcelino Antelmo Vieira Gonçalves Leonel Calisto Correia da Silva Paulo Jorge Teles Abreu António Bruno de Freitas Coelho Nilson José de Freitas Jardim João Gabriel Ferreira José Ricardo Fraga Gomes Ferreira Ana Luísa Rodrigues de Jesus João Manuel Dias Barcelos

- (a) Os elementos de prova encontram-se arquivados na Pasta do Processo, Volume I/I, páginas 86 a 348.
- (b) Os elementos de prova encontram-se arquivados na Pasta de Documentação de Suporte, Volume I/IV, Separador I, páginas 1 a 334.
- (c) Os elementos de prova encontram-se arquivados na Pasta de Documentação de Suporte, Volume II/IV, Separador II, páginas 335 a 562.
- (d) Os elementos de prova encontram-se arquivados na Pasta de Documentação de Suporte, Volume III/IV, Separador III, páginas 563 a 696.
- (e) Os elementos de prova encontram-se arquivados na Pasta de Documentação de Suporte, Volume IV/IV, Separador IV, páginas 697 a 974.





## ANEXO II – METODOLOGIA E TÉCNICAS DE CONTROLO ADOPTADAS

### NA FASE DE PLANEAMENTO FORAM:

- ❖ Examinados os elementos instrutórios que compõem os processos de visto respeitante aos contratos em questão, com excepção do processo atinente à empreitada de “*Construção da Estrada Municipal entre a Ribeira do Escrivão e o Sítio da Quinta – Quinta Grande*” que foi objecto de destruição.
- ❖ Recolhida a legislação e jurisprudência pertinentes;
- ❖ Elaborado o ofício para contactar a entidade envolvidas na execução dos contratos.

### NA FASE DE EXECUÇÃO PROCEDEU-SE:

- ❖ À realização de uma reunião com os responsáveis da CMCL e com os funcionários que exerciam funções nas áreas abrangidas pelo objecto da análise, com o intuito de recolher informação relacionada com a execução dos contratos e com os mecanismos de controlo interno existentes no domínio da contratação pública;
- ❖ À consulta, análise, recolha e cruzamento de informação e de elementos documentais corporizantes da execução financeira e, por consequência, da execução física, dos contratos de empreitada, com especial destaque para os autos de medição dos trabalhos, informações internas, ordens escritas de execução dos trabalhos, facturas emitidas pelo empreiteiro e ordens de pagamento existentes, a fim de aferir a sua fiabilidade e grau de confiança, bem como apurar a correcção financeira das despesas processadas e pagas;
- ❖ Ao exame de informação complementar com interesse para o trabalho de auditoria.

### • O desenvolvimento destes trabalhos implicou:

- ❖ Que a equipa se tivesse deslocado um dia às instalações da CMCL, a fim de apresentar os objectivos subjacentes à auditoria e o respectivo programa de trabalhos;
- ❖ Que fossem solicitados os processos de despesa referentes às empreitadas, tendo em vista consultar toda a documentação de suporte à execução física e financeira dos respectivos contratos, e demais informação complementar com interesse para a auditoria;

### NA FASE DE ANÁLISE E CONSOLIDAÇÃO DA INFORMAÇÃO:

- ❖ Foi feita uma análise jurídico-financeira e contabilística dos dados obtidos junto do Município, tendo por referência as cláusulas dos contratos e o estabelecido em todos os documentos que deles fazem parte integrante, o DL n.º 59/99, de 2 de Março, e demais legislação aplicável à execução de empreitadas de obras públicas.
- ❖ Consolidou-se e articulou-se a informação recolhida, com base na documentação de suporte à execução física e financeira das empreitadas.
- ❖ Tratamento da matéria de facto com vista à elaboração do relato de auditoria.





### ANEXO III – PLANO DE PAGAMENTOS INICIAL VS. EXECUÇÃO REAL

Contrato de empreitada de "Construção da Estrada Municipal Variante - Ribeiro de Alforra a partir da Ponte do Sabino - Câmara de Lobos"

PLANO DE PAGAMENTOS INICIAL			EXECUÇÃO FINAL DOS PAGAMENTOS		
MESES	VALOR (€)	ACUMULADO (€)	AUTOS	VALOR (€)	ACUMULADO (€)
19-01-2004	Auto de consignação		-	-	-
Fevereiro-2004	185 668,86	185 668,86	-	-	-
Março-2004	271 773,83	457 442,69	-	-	-
Abril-2004	308 539,30	765 981,99	-	-	-
Maio-2004	299 444,31	1 065 426,30	1-LN	123 670,00	123 670,00
Junho-2004	321 630,14	1 387 056,44	-	-	-
Julho-2004	372 670,50	1 759 726,94	-	-	-
Agosto-2004	321 630,15	2 081 357,09	-	-	-
Setembro-2004	309 425,79	2 390 782,88	-	-	-
Outubro-2004	299 444,31	2 690 227,19	-	-	-
Novembro-2004	375 329,35	3 065 556,54	-	-	-
Dezembro-2004	407 497,84	3 473 054,38	-	-	-
Janeiro-2005	397 867,07	3 870 921,45	-	-	-
Fevereiro-2005	400 474,10	4 271 395,55	-	-	-
Março-2005	156 711,36	4 428 106,91	-	-	-
Abril-2005	151 395,12	4 579 502,03	-	-	-
Maio-2005	128 880,80	4 708 382,83	-	-	-
Junho-2005	61 337,89	4 769 720,72	-	-	-
Julho-2005	157 078,93	4 926 799,65	-	-	-
Agosto-2005	-	-	2-LN 3-LN	374 853,00 1 131 580,90	1 630 103,90
Janeiro-2006	-	-	4-LN	185 564,65	1 815 668,55
Março-2006	-	-	5-LN	1 408 583,23	3 224 251,78
Dezembro-2006	-	-	6-LN 7-LN (parte)	335 418,09 400 000,00	3 959 669,87
Janeiro-2007	-	-	7-LN (parte) 8-LN	301 881,79 665 227,10	4 926 778,76
<b>Total</b>	€ 4 926 799,65 (s/IVA) € 5 123 849,91 (c/IVA)		<b>Total</b>	€ 4 926 778,76 (s/IVA) € 5 123 849,91 (c/IVA)	

Contrato de empreitada de "Recuperação e Requalificação do Largo da República – 1.ª fase Infra-Estruturas Rodoviárias - Câmara de Lobos"

PLANO DE PAGAMENTOS INICIAL			EXECUÇÃO FINAL DOS PAGAMENTOS		
MESES	VALOR (€)	ACUMULADO (€)	AUTOS	VALOR (€)	ACUMULADO (€)
26-05-2003	Auto de consignação		-	-	-
Junho-2003	31 077,63	31 077,63	-	-	-
Julho-2003	68 157,82	99 235,45	-	-	-
Agosto-2003	75 460,45	174 695,90	-	-	-
Setembro-2003	73 026,24	247 722,14	-	-	-
Outubro-2003	75 460,46	323 182,60	-	-	-
Novembro-2003	73 026,24	396 208,84	-	-	-
Dezembro-2003	77 366,20	473 575,04	1-LN	315 562,50	315 562,50
Janeiro-2004	77 366,20	550 941,24	-	-	-
Fevereiro-2004	239 826,59	790 767,83	2-LN	179 812,50	495 375,00
Março-2004	263 691,10	1 054 458,93	3-LN	322 823,62	818 198,62
Abril-2004	254 774,47	1 309 233,40	-	-	-
Mai-2004	248 881,50	1 558 114,90	-	-	-
Junho-2004	240 083,06	1 798 197,96	-	-	-
Julho-2004	67 344,68	1 865 542,64	-	-	-
Agosto-2004	71 880,64	1 937 423,28	4-LN 5-LN	418 256,68 267 500,00	1 503 955,30
Setembro-2004	69 561,90	2 006 985,18	-	-	-
Outubro-2004	71 880,64	2 078 865,82	-	-	-
Novembro-2004	54 904,85	2 133 770,67	-	-	-
Dezembro-2004	-	-	6-LN	541 195,24	2 045 150,54
<b>Novembro-2005</b>	-	-	7-LN	88 522,27	2 133 672,81
<b>Total</b>	<b>€ 2 133 770,67 (s/IVA)</b> <b>€ 2 219 121,50 (c/IVA)</b>		<b>Total</b>	<b>€ 2 133 672,81 (s/IVA)</b> <b>€ 2 219 019,72 (c/IVA)</b>	



Contrato de empreitada de "Construção do Caminho Municipal de Acesso à Seara Velha de Baixo - Curral das Freiras"

PLANO DE PAGAMENTOS INICIAL			EXECUÇÃO FINAL DOS PAGAMENTOS		
MESES	VALOR (€)	ACUMULADO (€)	AUTOS	VALOR (€)	ACUMULADO (€)
19-05-2003	Auto de consignação		-	-	-
Junho-2003	16 597,03	16 597,03	-	-	-
Julho-2003	107 279,87	123 876,90	-	-	-
Agosto-2003	118 774,12	242 651,02	-	-	-
Setembro-2003	116 837,86	359 488,88	-	-	-
Outubro-2003	120 732,48	480 221,36	-	-	-
Novembro-2003	116 837,86	597 059,22	-	-	-
Dezembro-2003	131 095,31	728 154,53	-	-	-
Janeiro-2004	130 508,82	858 663,35	-	-	-
Fevereiro-2004	116 938,37	975 601,72			
Março-2004	107 573,95	1 083 175,67			
Abril-2004	9 832,71	1 093 008,38	-	-	-
Maio-2004	57 187,44	1 150 195,82	1-LN	335 052,03	335 052,03
Junho-2004	56 221,54	1 206 417,36	-	-	-
Julho-2004	50 780,74	1 257 198,10	-	-	-
Agosto-2004	51 356,52	1 308 554,62	-	-	-
Novembro-2004	-	-	2-LN	291 601,28	626 653,31
Março-2005	-	-	3-LN	132 375,00	759 028,31
Junho-2005	-	-	4-LN	58 503,53	817 531,84
Agosto-2005	-	-	5-LN	71 874,50	889 406,34
Dezembro-2005	-	-	6-LN	260 767,55	1 150 173,89
<b>Agosto-2007</b>	-	-	7-LN	158 380,70	1 308 554,59
<b>Total</b>	€ 1 308 554,62 (s/IVA) € 1 360 896,80 (c/IVA)		<b>Total</b>	€ 1 308 554,59 (s/IVA) € 1 360 896,77 (c/IVA)	





### ANEXO IV – NOTA DE EMOLUMENTOS

(DL n.º 66/96, de 31 de Maio)<sup>90</sup>

ACÇÃO:	<i>Auditoria a quatro contratos de empreitada da Câmara Municipal de Câmara de Lobos, com trabalhos a mais</i>
ENTIDADE FISCALIZADA:	Câmara Municipal de Câmara de Lobos
SUJEITO PASSIVO:	Câmara Municipal de Câmara de Lobos

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)	%	RECEITA PRÓPRIA/LUCROS	VALOR
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0		€ 0,00
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2		€ 0,00
EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)	CUSTO <i>STANDARD</i> (a)	UNIDADES DE TEMPO	
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99	6	€ 719,94
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	126	€ 11 124,54
ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 4 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):		5 x VR (b)	€ 1 716,40
a) Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2.ª Secção do TC. Fixa o custo <i>standard</i> por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho.		EMOLUMENTOS CALCULADOS:	€ 11 844,48
b) Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2.ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se actualmente fixado em € 343,28 pelo n.º 2.º da Portaria n.º 1553-C/2008, publicada no DR Série I, n.º 252, 4.º Suplemento, de 31 de Dezembro de 2008 (actualiza em 2,9 % os índices 100 de todas as escalas salariais).	LIMITES (b)	MÁXIMO (50xVR)	€ 17 164,00
		MÍNIMO (5xVR)	€ 1 716,40
		EMOLUMENTOS DEVIDOS:	€ 11 844,48
		OUTROS ENCARGOS (n.º 3 do art.º 10.º)	-
		TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:	€ 11 844,48

<sup>90</sup> Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e na nova redacção introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.