

Relatório n.º 4/2010-FC/SRMTC

Auditoria orientada à execução do contrato da "Empreitada de construção do caminho municipal do Palheiro Ferreiro/Pinheirinho/ R.ª dos Pretetes - Caniço - 2.ª fase"

Processo n.º 02/09 – Aud/FC

Funchal, 2010



PROCESSO N.º 02/09-AUD/FC

**Auditoria orientada à execução do contrato da
"Empreitada de construção do caminho municipal do
Palheiro Ferreiro/Pinheirinho/ R.ª dos Pretetes -
Caniço - 2.ª fase"**

RELATÓRIO N.º 4/2010-FC/SRMTC

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS

Abril/2010



ÍNDICE

ÍNDICE	1
ÍNDICE DE QUADROS E GRÁFICOS.....	2
RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS	3
FICHA TÉCNICA.....	4
1. SUMÁRIO.....	5
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS	5
1.2. OBSERVAÇÕES.....	5
1.2.1. <i>Execução física</i>	5
1.2.2. <i>Execução financeira</i>	6
1.3. INFRACÇÃO FINANCEIRA	6
1.4. RECOMENDAÇÕES	7
2. INTRODUÇÃO	9
2.1. ÂMBITO E OBJECTIVOS DA ACÇÃO	9
2.2. METODOLOGIA E TÉCNICAS DE CONTROLO	9
2.3. ESTRUTURA ORGÂNICO FUNCIONAL DA ENTIDADE EXECUTORA	10
2.4. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	11
2.5. CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES NA REALIZAÇÃO DA ACÇÃO	11
2.6. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	11
3. A “EMPREITADA DE CONSTRUÇÃO DO CAMINHO MUNICIPAL DO PALHEIRO FERREIRO/PINHEIRINHO/RIBEIRA DOS PRETETES – CANIÇO – 2.ª FASE”	13
3.1. O OBJECTO DO CONTRATO DA EMPREITADA	13
3.2. A EXECUÇÃO FÍSICA DA EMPREITADA	14
3.2.1. <i>Os trabalhos executados antes da celebração do contrato</i>	16
3.2.2. <i>Os trabalhos executados após a celebração do contrato</i>	19
3.2.3. <i>O prazo de execução da empreitada</i>	19

3.2.4. A recepção provisória da obra.....	20
3.3. A RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	21
3.4. A EXECUÇÃO FINANCEIRA	23
3.4.1. Os trabalhos medidos e contabilizados	23
3.4.2. A facturação dos trabalhos	25
3.4.3. O custo da empreitada	25
3.4.4. Os pagamentos efectuados.....	26
3.4.5. O financiamento da empreitada através de CP.....	27
3.5. A FISCALIZAÇÃO	28
4. DETERMINAÇÕES FINAIS	33
ANEXOS.....	35
ANEXO I – FICHA TÉCNICA DA EMPREITADA.....	37
ANEXO II – PLANO DEFINITIVO DE TRABALHOS E DE PAGAMENTOS DA EMPREITADA.....	39
ANEXO III – TRABALHOS REALIZADOS APÓS A CELEBRAÇÃO DO CONTRATO	41
ANEXO IV – NOVO PLANO DE PAGAMENTOS APRESENTADO PELO EMPREITEIRO.....	43
ANEXO V – FOTOGRAFIAS DA OBRA.....	45
ANEXO VI – REGISTOS NO LIVRO DE OBRA.....	47
ANEXO VII – NOTA DE EMOLUMENTOS	49

ÍNDICE DE QUADROS E GRÁFICOS

QUADRO I – RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS DA CMSC	11
QUADRO II - ESPÉCIES DE TRABALHOS DA EMPREITADA	13
QUADRO III – TRABALHOS EXECUTADOS ANTES DA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO.....	16
QUADRO IV – DESVIO EM DIAS NA PREVISÃO DA REALIZAÇÃO DOS TRABALHOS.....	18
QUADRO V E GRÁFICO I – PLANO INICIAL DE PAGAMENTOS VERSUS PLANO DEFINITIVO	19
QUADRO VI – CUSTO DA OBRA	24



QUADRO VII – FACTURAÇÃO DOS TRABALHOS DA EMPREITADA	25
QUADRO VIII – CUSTO DA EMPREITADA.....	25
QUADRO IX – PAGAMENTOS DOS AUTOS DE MEDIÇÃO	26
QUADRO X – AUTOS DE MEDIÇÃO E REVISÃO DE PREÇOS AINDA POR PAGAR.....	27

RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA/ ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO
al.	Alínea(s)
art.º	Artigo
Cap.	Capítulo(s)
CE	Caderno de encargos
CMSC	Câmara Municipal de Santa Cruz
CP	Contrato-programa
CPA	Código do Procedimento Administrativo
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DPO	Divisão de Planeamento e Obras
DRF	Direcção Regional de Finanças
DRIE	Direcção Regional de Infra-Estruturas e Equipamentos
DRR	Decreto Regulamentar Regional
DS	Documentação de suporte
FC	Fiscalização concomitante
GOP	Gabinete de Obras Públicas
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JC	Juiz Conselheiro
JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
PGA	Plano Global de Auditoria
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PPI	Plano Plurianual de Investimentos
RAM	Região Autónoma da Madeira
REF.ª	Referência
s/	Sem
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
SRPF	Secretaria Regional do Plano e Finanças
TC	Tribunal de Contas
UC	Unidade de conta processual
UAT	Unidade de Apoio Técnico-Operativo

FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
SUPERVISÃO	
Fernando Fraga	Auditor-Chefe
EQUIPA DE AUDITORIA	
Paula Câmara	Consultora
Filipa Brazão	Técnica Verificadora Superior



1. SUMÁRIO

1.1. Considerações prévias

O presente relatório contém os resultados da auditoria de acompanhamento da execução física e financeira do contrato da “*Empreitada de construção do caminho municipal do Palheiro Ferreiro/Pinheirinho/Ribeira dos Pretetes – Caniço – 2.ª fase*”, celebrado entre a Câmara Municipal de Santa Cruz (CMSC) e a empresa *Lena Engenharia e Construções, S.A.*, em 10 de Março de 2009, pelo valor de € 1 394 500,00¹.

O referido contrato foi visado, com recomendações, por esta Secção Regional, a 12 de Maio de 2009, através da Decisão n.º 6/FP/2009, no processo de visto com o n.º 15/2009. Nesta Decisão, foi ordenado à UAT I que fiscalizasse a execução do contrato, devido ao desfazamento temporal de cerca de 3 anos e meio ocorrido entre a adjudicação da obra e a outorga do contrato e ao compromisso assumido pela firma co-contratante de manter as condições contratuais da sua proposta inicial².

1.2. Observações

Com base na auditoria realizada, expõem-se as seguintes observações que evidenciam, de forma sintética, a matéria exposta ao longo deste documento:

1.2.1. Execução física

- a) Entre Novembro de 2005 e meados de 2007, antes da celebração do contrato e da consignação da empreitada, a firma adjudicatária executou trabalhos no montante de € 708 659,80, representativos de 50,8% do preço do contrato (€ 1 394 500,00) [cfr. o ponto 3.2.1. a)].
- b) A execução destes trabalhos (espécies e quantidades) foi registada em documento avulso pelo Fiscal do Município, tendo em vista a sua posterior formalização em auto, o que ocorreu nos autos n.ºs 1 e 2 de Abril e Maio de 2009, respectivamente [cfr. o ponto 3.2.1. b)].
- c) Face à situação criada no plano dos factos, o contrato celebrado a 10 de Março de 2009 não podia produzir os respectivos efeitos materiais num período de tempo futuro (4 meses e meio contados a partir de 11 de Março do mesmo ano), sendo que a sua remessa para fiscalização prévia e a prática subsequente das restantes formalidades legais serviram apenas para induzir o Tribunal de Contas em erro e iludir a lei [cfr. os pontos 3.2.1. c), d), e) e f), e 3.3.].
- d) Embora permaneça por solucionar o problema do estreitamento do caminho municipal entre o PK 377 e o PK 408,74, cujo traçado não respeita nessa zona as medidas previstas no projecto para a largura da faixa de rodagem e passeio, a vistoria realizada a 26 de Novembro de 2009 concluiu que a obra estava em condições de ser recebida provisoriamente (cfr. o ponto 3.2.4.).
- e) A fiscalização evidenciou falhas e deficiências nos procedimentos de controlo da execução da obra municipal, designadamente no acompanhamento da evolução dos trabalhos e na tomada de decisões pelo dono da obra (cfr. o ponto 3.5.).

¹ O plano da auditoria, a calendarização e a constituição da equipa, foram objecto de despacho do Juiz Conselheiro da SRMTC, de 19 de Maio de 2009, exarado na Informação n.º 32/2009-UAT I.

² Consta da Pasta do Processo da auditoria, págs. 1 a 4.

1.2.2. Execução financeira

- a) Decorridos mais de 44 dias sobre a recepção provisória da obra, o Município ainda não elaborou a conta final da empreitada, nos termos do art.º 220.º do DL n.º 59/99, e para os efeitos previstos nos art.ºs 221.º e 222.º do mesmo diploma legal (cfr. o ponto 3.4.1.).
- b) De acordo com os valores contabilizados em 3 autos de medição de trabalhos, a execução da empreitada importou em € 1 002 297,68, o equivalente a 71,9% do preço do contrato (€ 1 394 500,00), ou seja, menos € 392 202,32 (cfr. os pontos 3.4.1. e 3.4.2.).
- c) Na revisão (provisória) de preços a que se refere o auto n.º 1-RV, de 10 de Agosto de 2009, no montante de € 63 286,46 (5,9%), foram utilizados coeficientes de actualização que não correspondem ao período real de execução do grosso dos trabalhos medidos nos autos n.ºs 1 e 2 (cfr. o ponto 3.4.3.).
- d) Do montante global de € 1 108 207,51 (inclui IVA), facturado pela empresa adjudicatária, foi paga, até 31 Dezembro de 2009, a quantia de € 934 142,96, a que corresponde uma taxa de execução financeira de 84,3% (cfr. o ponto 3.4.4.).
- e) O Município garantiu a comparticipação financeira de € 1 377 766,00, correspondente a 95% do valor do contrato, mediante contrato-programa celebrado, em 12 de Março de 2009, com o Governo Regional da Madeira, ao abrigo do qual a SRPF transferiu, até 31 de Dezembro de 2009, € 937 703,75, por conta dos trabalhos dos autos n.ºs 1 e 2 (cfr. o ponto 3.4.5.).

1.3. Infracção financeira

Os factos referenciados e sintetizados nas alíneas a), b) e c) do ponto 1.2.1. consubstanciam uma infracção geradora de responsabilidade financeira sancionatória punível com multa, imputável ao Presidente da Câmara e ao Vice-Presidente e Vereador das Obras Públicas, no quadro normativo do art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, da LOPTC, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.

No entanto, o procedimento tendente à efectivação da responsabilidade financeira extinguiu-se com o pagamento voluntário, pelos citados responsáveis, da respectiva multa pelo seu montante mínimo de 15 UC, tal como resulta da conjugação dos art.ºs 65.º, n.º 3, e 69.º, n.º 2, al. d), ambos ainda daquela LOPTC (cfr. o ponto 3.3. do relatório)³.

³ A 20 de Abril de 2009, por força do art.º 26.º, n.º 1, do DL n.º 34/2008, de 26 de Fevereiro, com a redacção dada pelo art.º 156.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, entrou em vigor o novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao citado DL, de acordo com o qual a unidade de conta processual (UC) foi fixada em um quarto do valor do indexante dos apoios sociais (IAS), vigente em Dezembro do ano anterior, arredondada à unidade Euro (ou seja, 0,25 x € 419,22 = € 104,81), ascendendo o valor correspondente a € 102,00 (cfr. o art.º 22.º do mesmo DL 34/2008 alterado pelo DL n.º 181/2008, de 28 de Agosto). Anota-se ainda que o valor do indexante para o ano de 2009 (€ 419,22) foi actualizado pelo art.º 2.º da Portaria n.º 1514/2008, de 24 de Dezembro, e mantido em 2010 pelo art.º 3.º do DL n.º 323/2009, de 24 de Dezembro.



1.4. Recomendações

No contexto da matéria exposta no relatório, relativamente à formação e execução de futuros contratos de empreitadas de obras públicas, o Tribunal de Contas formula as seguintes recomendações à CMSC:

1. Articule o lançamento das empreitadas com a existência de capacidade financeira efectiva para suportar os respectivos encargos, quer por financiamento externo: orçamento regional ou fundos comunitários quer por financiamento municipal, importando igualmente garantir a disponibilidade dos terrenos necessários à completa execução dos projectos postos a concurso.
2. Respeite as normas do Código dos Contratos Públicos quanto:
 - a) À celebração do contrato no prazo legalmente prescrito (art.º 104.º, n.º 1) e à consignação da obra (art.ºs 355.º a 360.º);
 - b) À apresentação e à aprovação do plano de trabalhos, assegurando a sequência e os prazos parciais de execução de cada uma das espécies de trabalhos previstas no contrato (art.ºs 361.º, 403.º e 404.º);
 - c) À revisão de preços (art.º 382.º) e ao procedimento e critérios da medição dos trabalhos (art.º 388.º);
 - d) À finalidade da vistoria para efeitos da recepção provisória da obra, logo após a sua conclusão (art.º 394.º, n.º 2);
 - e) À elaboração da conta final da empreitada (art.º 399.º);
 - f) À fiscalização das obras municipais, tendo em vista vigiar e verificar o exacto cumprimento do plano de trabalhos, do contrato e do caderno de encargos (art.º 305.º).



2. INTRODUÇÃO

2.1. Âmbito e objectivos da acção

A presente acção insere-se no âmbito da fiscalização concomitante exercida pelo Tribunal de Contas (TC), e foi orientada para acompanhar a execução do contrato da “*Empreitada de construção do caminho municipal do Palheiro Ferreiro/Pinheiro/Ribeira dos Pretetes – Caniço – 2.ª fase*”⁴.

Para alcançar tal propósito, foram definidos os objectivos operacionais a seguir enunciados:

- ◆ Caracterização da estrutura orgânico funcional da entidade executora de modo a identificar os órgãos e serviços municipais intervenientes na execução da empreitada;
- ◆ Análise da execução física e financeira do contrato da empreitada, tendo em vista verificar a observância das condições contratuais e do regime jurídico das empreitadas de obras públicas;
- ◆ Avaliação da fiscalização exercida pelo dono da obra, relativamente à execução dos trabalhos da empreitada.

2.2. Metodologia e técnicas de controlo

A auditoria seguiu, com as adaptações consideradas adequadas a este tipo de acção, as normas previstas no *Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas* (Volume I⁵), recorrendo-se, no essencial, às seguintes técnicas:

- ◆ Definição com os interlocutores designados pelo Vereador das Obras Públicas Jorge Gomes Baptista⁶ dos procedimentos necessários ao acompanhamento da execução da empreitada e à recolha da respectiva documentação de suporte, nomeadamente, actas das reuniões de obra, relatórios elaborados pela fiscalização, autos de medição, facturas e ordens de pagamento;
- ◆ Deslocações ao local dos trabalhos da empreitada;
- ◆ Realização de entrevistas, e utilização de questionários, junto dos funcionários com responsabilidades ao nível da gestão financeira e da fiscalização da obra municipal;
- ◆ Contactos com alguns dos residentes servidos pelo caminho municipal;
- ◆ Recolha, consulta e análise da documentação de suporte à execução do contrato, a fim de aferir a sua fiabilidade e grau de confiança e de verificar a legalidade e regularidade financeira das despesas envolvidas;
- ◆ Obtenção de elementos considerados relevantes para o desenvolvimento da acção e de fotocópias de documentos para efeitos probatórios.

⁴ Em conformidade com o disposto no art.º 49.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto. Concretamente, realizar auditorias de fiscalização concomitante “à execução de contratos visados” pelo Tribunal de Contas. Cfr., ainda, o objectivo sectorial 1.204 do Plano Trienal da SRMTC para 2008/2010. Por outro lado, a CMSC foi, em 2005, objecto de uma acção desta natureza, ao contrato da empreitada de “construção do arruamento de ligação entre a Achada de Cima (Gaula) ao Sítio dos Almocreves (Santa Cruz) com ligação ao Sítio do Ribeiro do Louro (Gaula/ Santa Cruz) - cfr. o Relatório n.º 21/2005-FC/SRMTC, aprovado em 15 de Dezembro de 2005 – Proc.º n.º 01/05-Aud./FC).

⁵ 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.

⁶ Na reunião realizada nas instalações da CMSC, a 25 de Maio de 2009.

Na análise propriamente dita, foram tidas em conta:

- As cláusulas do contrato⁷ e o estabelecido em todos os documentos que o integram⁸;
- A disciplina normativa constante do DL n.º 59/99, de 2 de Março⁹, e legislação conexas, e, bem assim, quando aplicável, a do DL n.º 197/99, de 8 de Junho¹⁰;
- A legislação que disciplina a cooperação técnica e financeira entre Administração Regional e os Municípios da RAM;
- Outras fontes de informação, em concreto, notícias de imprensa e o sítio da autarquia na *Internet*.

2.3. Estrutura orgânico funcional da entidade executora

Tendo por referência a alteração orgânica operada em 2005 aos serviços da CMSC¹¹, sobressaem, nas áreas directamente relacionadas com a execução e fiscalização de obras municipais, a Divisão Financeira e a Divisão de Planeamento e Obras (DPO).

A primeira, dirigida pelo Dr. Nuno da Cruz¹², tem por missão prestar “*apoio técnico e financeiro às actividades desenvolvidas pelos restantes órgãos e serviços do município*”, nomeadamente ao nível da elaboração do orçamento e do plano de actividades “*de acordo com as disposições legais aplicáveis e critérios de boa gestão*”, bem como do acompanhamento da respectiva execução¹³. O referido dirigente foi indicado como interlocutor da CMSC na parte da execução financeira do contrato.

Por sua vez, a DPO assegura a fiscalização de obras, tendo por incumbência proceder, designadamente, à “*elaboração de projectos (...), construção e conservação, (...) e fiscalização*” das obras públicas municipais, e à preparação dos “*autos de medição ou qualquer outro suporte para pagamento de encargos por obras efectuadas*”¹⁴. Nesta Divisão exerce funções o Senhor Paulo Abreu, Fiscal da obra, o outro interlocutor indicado pelo Município¹⁵.

⁷ Segundo a cláusula oitava do contrato, quanto ao mais aplicam-se “*As demais cláusulas complementares de execução da empreitada encontram-se definidas no Caderno de Encargos*”.

⁸ O projecto, o caderno de encargos, os restantes elementos patenteados em concurso e mencionados no índice geral, a proposta do empreiteiro, a lista de preços unitários, o programa de trabalhos e respectivo cronograma financeiro e, bem assim, todos os outros documentos que sejam referidos no título contratual ou no caderno de encargos.

⁹ Com as alterações introduzidas, nomeadamente pela Lei n.º 163/99, de 14 de Setembro, pelo DL n.º 159/2000, de 27 de Julho, pelo DLR n.º 11/2001/M, de 10 de Maio, pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, e pelo DL n.º 245/2003, de 7 de Outubro.

¹⁰ 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-Lei n.ºs 245/2003, de 7 de Outubro e 1/2005, de 4 de Janeiro.

¹¹ A referida alteração orgânica abrangeu ainda o quadro de pessoal do Município de Santa Cruz e foi publicada no Diário da República, Apêndice n.º 33, 2.ª Série, n.º 47, de 8 de Março de 2005.

¹² Que viu ser renovada a sua comissão de serviço, com efeitos a 1 de Junho de 2008, na sequência do despacho do Presidente da Câmara, de 11 de Março de 2008 (publicado no DR, 2.ª Série, n.º 62, de 28 de Março de 2008).

¹³ Cfr. os art.ºs 13.º e 22.º a 27.º, todos da citada orgânica.

¹⁴ Tal como estabelecem os art.ºs 13.º, 33.º e 35.º, al. d), da supradita orgânica.

¹⁵ Ver, a este propósito, o ponto 3.4. deste documento alusivo à fiscalização do contrato.



2.4. Identificação dos responsáveis

Os responsáveis da CMSC, entre 2 de Novembro de 2005 e 31 de Dezembro de 2009, constam do quadro seguinte:

Quadro I – Relação nominal dos responsáveis da CMSC

RESPONSÁVEL	CARGO
José Alberto de Freitas Gonçalves	Presidente da Câmara
António Jorge Gomes Baptista	Vereador, em regime de permanência
Emanuel Jaime França Gouveia	Vereador, em regime de permanência
Francisco Guilherme Menezes Teixeira	Vereador, em regime de permanência
Arlindo Alves de Freitas	Vereador
Filipe Martiniano Martins de Sousa	Vereador
Susana Paula Freitas	Vereadora

Fonte: CMSC.

2.5. Condicionantes e limitações na realização da acção

Na reunião realizada a 25 de Maio de 2009 na CMSC, na qual estiveram presentes o Vereador das Obras Públicas e os dois interlocutores do Município para esta acção (o Chefe da Divisão Financeira e o Fiscal da obra), foram explanados os objectivos da auditoria e as várias fases em que a mesma se desenvolveria, bem como assentes os canais e modos de disponibilização dos elementos necessários ao acompanhamento da execução do contrato.

Porém, o desenrolar dos trabalhos da auditoria foi condicionado por atrasos sucessivos no envio da documentação de suporte e por alguma informação disponibilizada não traduzir a real situação dos trabalhos da empreitada, tal como se dará conta mais à frente neste relatório¹⁶.

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 dos senhores José Alberto Freitas Gonçalves, Presidente da Câmara, e António Jorge Gomes Baptista, Vice-Presidente e Vereador das Obras Públicas, relativamente ao relato da auditoria¹⁷.

No contraditório, os referidos responsáveis decidiram proceder ao pagamento voluntário de multa, tal como se descreve no ponto 3.3., nada alegando sobre os factos descritos no relato e sua qualificação jurídica.

¹⁶ Contrariamente ao que tinha sido acordado com os interlocutores, houve a necessidade de solicitar documentos e informação sobre o andamento dos trabalhos, quer por escrito, através dos ofícios n.ºs 1099 e 1727, de respectivamente, 14 de Julho e 11 de Novembro de 2009 (constam da Pasta do Processo da auditoria, págs. 29 a 32 e 57 a 60), quer mediante telefonemas.

¹⁷ Através dos ofícios da SRMTC n.ºs 327 e 326, respectivamente, remetidos a 18 de Março de 2010 (cfr. a Pasta do Processo da auditoria, págs. 92 e 93).



3. A “EMPREITADA DE CONSTRUÇÃO DO CAMINHO MUNICIPAL DO PALHEIRO FERREIRO/PINHEIRINHO/RIBEIRA DOS PRETETES – CANIÇO – 2.ª FASE”

Os resultados da auditoria, apoiados nos elementos documentais remetidos pela CMSC e na prova coligida nas várias diligências levadas a cabo, são apresentados através da identificação dos principais aspectos da execução do contrato da empreitada e da caracterização dos factos que lhes estão subjacentes com relevância jurídico-financeira.

3.1. O objecto do contrato da empreitada

A Câmara Municipal de Santa Cruz, em reunião de 4 de Outubro de 2005, adjudicou, na precedência de concurso público sujeito ao regime do DL n.º 59/99, de 2 de Março¹⁸, a empreitada de “*Construção do caminho municipal do Palheiro Ferreiro/Pinheirinho/Ribeira dos Pretetes – Caniço – 2.ª fase*”, à empresa *Lena - Engenharia e Construções, S.A.*, pelo valor de € 1 394 500,00 (s/IVA), e com o prazo de execução de quatro meses e meio, contados a partir da data de consignação dos trabalhos.

O projecto considerado foi o patenteado no concurso¹⁹, não sendo admitida a apresentação de propostas condicionadas nem com variantes²⁰. E, de acordo com a lista de preços unitários da empresa adjudicatária²¹, a construção do caminho municipal numa extensão aproximada de 830 metros implicava a realização de trabalhos nas seguintes espécies e valores²²:

Quadro II - Espécies de trabalhos da empreitada

CAPÍTULO	IDENTIFICAÇÃO DOS TRABALHOS	EM VALOR (s/IVA)	EM %
I	<i>Estaleiro</i>	€ 17.887,78	1,3
II	<i>Terraplanagens</i>	€ 30.377,30	2,2
III	<i>Obras de arte acessórias (muros de suporte; guardas; serventias e edificações adjacentes; passeios)</i>	€ 603.495,00	43,3
IV	<i>Drenagem</i>	€ 16.815,05	1,2
V	<i>Pavimentação</i>	€ 192.825,00	13,8
VI	<i>Sinalização</i>	€ 9.809,00	0,7
VII	<i>Iluminação pública</i>	€ 18.775,80	1,3
VIII	<i>Redes de abastecimento de água</i>	€ 184.671,07	13,2
IX	<i>Rede de saneamento básico</i>	€ 48.794,00	3,5
X	<i>Electricidade e telecomunicações</i>	€ 61.709,50	4,4
XI	<i>Diversos (tratamento de taludes e reposição de levadas)</i>	€ 209.340,50	15,0
TOTAL		€ 1.394.500,00	100,0

A obra foi lançada no regime remuneratório da empreitada por série de preços²³, nos termos do art.º 18.º do DL n.º 59/99, devendo os pagamentos ser efectuados em prestações fixas ou variáveis, sempre em função das quantidades de trabalho executadas e mensalmente medidas.

¹⁸ Publicado no Diário da República, II Série, n.º 116, de 20 de Junho de 2005.

¹⁹ Cfr. o Ponto 1.5. das Cláusulas Gerais do Caderno de Encargos.

²⁰ Cfr. os Pontos 11 e 12 do Programa do Concurso.

²¹ Coligida no respectivo processo de fiscalização prévia n.º 15/2009.

²² De acordo com a memória descritiva e justificativa da empresa adjudicatária, concretamente o seu ponto 2.3.

²³ Cfr. o ponto 10 do programa do concurso.

No Anexo I apresenta-se a ficha técnica da empreitada.

3.2. A execução física da empreitada

À adjudicação não se seguiu imediatamente a celebração do contrato que a Câmara se propunha celebrar, como se pode inferir dos factos a seguir expostos:

- a. Em 25 de Maio de 2009, no seguimento da visita ao local da obra, que contou com a presença do Vice-Presidente e Vereador das Obras Públicas, o senhor António Jorge Gomes Baptista, e do fiscal do município, o senhor Paulo Abreu, verificou-se que o plano de trabalhos em vigor não correspondia à realidade encontrada, designadamente no tocante aos trabalhos dos capítulos: estaleiro, terraplanagens e obras de arte acessórias, cuja execução, decorridos cerca de 2 meses e ½ de obra, a contar da data de assinatura do auto de consignação (11 de Março de 2009), se apresentava como tecnicamente inverosímil, face à natureza de tais trabalhos.
- b. Compulsado o *site* do Município, verificou-se igualmente que a acta da reunião da Assembleia Municipal de Santa Cruz, de 28 de Setembro de 2007, onde também participou o Presidente da Câmara, encerra as seguintes palavras do Vereador com o pelouro das Obras Públicas, em resposta à intervenção do deputado municipal, senhor José António Nunes, a propósito do citado caminho municipal, "até ao final do ano o mesmo já estará pavimentado"^{24 e 25}.
- c. Perante esta factualidade, solicitou-se ao referido Vereador e à empresa adjudicatária, *Lena Engenharia e Construções, S.A.*, entre outros aspectos relacionados com a execução física obra²⁶, que concretizassem "a data efectiva do início dos trabalhos" e identificassem "o órgão ou a entidade do município que emitiu o acto autorizador nesse sentido"²⁷.
- d. Apesar das evidências sinalizarem o início da obra antes da celebração do contrato, ainda assim o citado Vereador sustentou que "(...) os trabalhos da empreitada iniciaram-se com a respectiva consignação (...)"²⁸. E, no concernente às declarações por si proferidas na sessão da Assembleia Municipal, de 28 de Setembro de 2007, sublinhou que elas "foram feitas no âmbito

²⁴ De acordo com a acta n.º 4/2007, o senhor José António Nunes, deputado municipal do Partido Socialista, interpelou o vereador das obras públicas sobre a data da conclusão da obra de alargamento do Caminho Municipal das Eiras/Pinheirinho, uma vez que tem "(...) transtornado, em muito, a vida dos munícipes".

²⁵ O *site* da CMSC contém diversa informação sobre o caminho municipal, designadamente a Acta n.º 2/2007 da Assembleia Municipal de 30 de Abril de 2007, que refere a "aplicação de duzentas toneladas de betuminoso no caminho Municipal Palheiro Ferreiro - Pinheirinho"; a Acta n.º 1/2008 de 29 de Fevereiro da CMSC, que alude à visita do Presidente "às obras da Estrada do Pinheirinho (cfr. o ponto 8 - Informação do senhor presidente da Câmara sobre a actividade municipal, subponto 18), e o Edital de 14 de Maio de 2008, segundo o qual "(...) a partir do dia 16 de Maio e pelo prazo de três meses, fica interrompido a circulação no Caminho do Pinheirinho desde o cruzamento do novo arruamento de ligação à Estrada do Serralhal até à cota 615 por motivo de movimento de terras, terraplanagem, abertura e fecho de valas, ligações domiciliárias ao colectador de água potável, colocação no subsolo de tubagens de energia eléctrica e Portugal Telecom, bem como, colocação de nova iluminação pública, substituição da tubagem de rega e pavimentação, pelo que se solicita à população aí residente, bem como, aos demais utentes desse arruamento a melhor compreensão".

²⁶ Isto porque a documentação remetida pela CMSC a coberto do ofício n.º 6097, de 19 de Junho de 2009, não cumpriu na íntegra o solicitado na requisição n.º 1, de 25 de Maio último, entregue na reunião de abertura da acção.

²⁷ Através dos ofícios n.ºs 1099 e 1098, ambos de 14 de Julho de 2009. Nesta mesma data, mediante o ofício 1097, foi pedido à *Caixa Leasing e Factoring, IFIC, S.A.*, que prestasse informação sobre os créditos cedidos pela empresa *Lena Engenharia e Construções, S.A.*, no âmbito da empreitada, especificando as facturas, as datas das operações de *factoring* realizadas, os montantes envolvidos e os pagamentos efectuados à referida instituição pela CMSC (cfr. a Pasta do Processo da auditoria, págs. 23 a 32).

²⁸ Mediante o ofício n.º 7227, de 24 de Julho de 2009, onde aproveitou para remeter a esta Secção Regional apenas uma parte dos documentos solicitados.



político”. Acrescentando ainda que “(...) o traçado da obra apresenta-se com grandes inclinações e a mesma serve um aglomerado populacional elevado. Nas alturas de Inverno, com a elevada pluviosidade, a Câmara Municipal teve que intervir, pontualmente, na canalização das águas das chuvas à superfície e procedendo à compactação de certas partes da via por forma que mantivesse as condições mais elementares de segurança pública à circulação em geral. É pois neste contexto que devem ser interpretadas as declarações indicadas (...)”.

- e. Por seu turno, a empresa adjudicatária informou que “(...) iniciou os trabalhos da obra na data da respectiva consignação, a saber 11 de Março de 2009, tendo o respectivo contrato de empreitada sido assinado em 10 de Março de 2009 (...)”²⁹.
- f. Paralelamente, foi pedido ao deputado municipal José António Nunes que esclarecesse os “(...) motivos que o levaram a questionar, na reunião da Assembleia Municipal, de 28 de Setembro de 2007, o vereador das Obras Públicas, quanto à conclusão da construção do caminho municipal do Pinheirinho (cfr. a acta n.º 4/2007)”. E ainda se tinha “conhecimento da data do início da referida empreitada (Caminho municipal do Palheiro Ferreiro/Pinheirinho/Ribeira dos Pretetes – Caniço – 2.ª fase), designação utilizada pelo vereador das Obras Públicas na resposta à sua pergunta), sendo suficiente, em caso afirmativo, especificar o ano/mês em que a execução dos respectivos trabalhos começou no terreno”³⁰.
- g. Correspondendo ao pedido, aquele deputado veio dizer que foi “(...) porque as obras estavam inicializadas desde antes do início do meu mandato naquela AM em 2005 e desde então as obras estavam paradas. Adiantando ainda que “(...) não é do meu conhecimento o ano/mês do início dos referentes trabalhos, conhecendo apenas que teriam sido iniciados muito tempo antes do início do meu mandato (...)”³¹.
- h. Neste contexto, onde pontuava igualmente o facto de a CMSC ter deixado de remeter a documentação de suporte à execução física e financeira da obra e de a comunicação social haver noticiado a inauguração do troço do caminho municipal, efectuou-se uma segunda visita à obra, em 21 de Outubro de 2009.
- i. Nessa visita, a informação recolhida no terreno junto de alguns moradores confluuiu no sentido de situar o início dos trabalhos da empreitada há, pelo menos, três anos atrás, e não a 11 de Março de 2009, com a assinatura do auto de consignação, data a partir da qual foram realizados trabalhos de pavimentação (colocação de betão betuminoso) e de instalação de postes metálicos de iluminação pública, conforme testemunho das pessoas então contactadas residentes no local.
- j. Na posse da informação então reunida, convocou-se o Fiscal da obra, senhor Paulo Abreu³², para comparecer, no dia 3 de Novembro de 2009, nesta Secção Regional, a fim de esclarecer alguns aspectos relacionados com a execução física da obra, cujo depoimento reduzido a escrito integra o processo da auditoria.
- k. O Fiscal, quando confrontado com os dados fornecidos pelos moradores e o teor da acta n.º 4/2007, “(...) confirmou essa realidade relativamente aos trabalhos de contenção de muros, terraplanagens e alguma pavimentação, os quais foram medidos na altura, a aguardar a sua

²⁹ Cfr. o ofício com registo de entrada na SRMTC n.º 1890, de 31 de Julho de 2009.

³⁰ Cfr. o ofício da SRMTC n.º 1582, de 12 de Outubro de 2009 (cfr. a Pasta do Processo da auditoria, págs. 37 a 39).

³¹ Cfr. o ofício com registo de entrada na SRMTC n.º 2472, de 19 de Outubro de 2009 (Pasta do Processo, pág. 40).

³² Convocatória feita pelo ofício n.º 1634, de 22/10/2009, desta Secção Regional (Pasta do Processo, págs. 48 a 50).

posterior formalização em auto, o que ocorreu em Abril e Maio de 2009, nos autos n.ºs 1 e 2 (...)"³³.

- l.** Quanto a saber qual foi o órgão ou entidade que autorizou o início da empreitada em data anterior à da celebração do contrato, o Fiscal admitiu que "(...) a ordem para a realização dos trabalhos terá sido dada pela Câmara Municipal, que é a entidade que tem competência para tal, mas desconhece se foi tomada alguma deliberação nesse sentido (...)".
- m.** Confrontou-se, de seguida, o Conselho de Administração da empresa *Lena - Engenharia e Construções, S.A.*, e o Vereador das Obras Públicas com o depoimento do Fiscal, respondendo este que "(...) a empresa adjudicatária realizou trabalhos antes da data da assinatura do respectivo contrato, por sua iniciativa e dentro da sua responsabilidade (...)"³⁴.
- n.** No mesmo sentido aponta a resposta da adjudicatária quando adianta que "foram executados pequenos trabalhos de contenção de muros e terraplanagens, após a adjudicação da empreitada (...) por iniciativa do adjudicatário atendendo aos meios que, à altura, tinha disponíveis (...)", acentuando, no entanto, que a "(...) fiscalização foi sendo efectuada por um elemento da fiscalização da Câmara Municipal de Santa Cruz, o senhor Paulo Abreu"³⁵.
- o.** As peças que instruem o processo de auditoria assinalam a assinatura do contrato a 10 de Março de 2009³⁶ e a do auto de consignação no dia seguinte (11 de Março de 2009)³⁷.

3.2.1. Os trabalhos executados antes da celebração do contrato

A prova recolhida na auditoria permite dar por assente a seguinte matéria de facto sobre a execução física da empreitada:

- a)** Na sequência da adjudicação, entre Novembro de 2005 e meados de 2007, ou seja, antes da celebração do contrato (10 de Março de 2009) e da consignação da empreitada (11 de Março de 2009), foram executados e medidos em obra trabalhos contabilizados em € 708 659,80, que representam 50,8% do valor da adjudicação (€ 1 394 500,00), cuja identificação consta do quadro que se segue:

Quadro III – Trabalhos executados antes da celebração do contrato

CAPÍTULO	IDENTIFICAÇÃO DOS TRABALHOS	PLANO DE TRABALHOS	AUTO N.º 1 (15-04-09)	AUTO N.º 2 (15-05-09)	TOTAL	EM %
II	<i>Terraplanagens</i>	€ 30.377,30	€ 29.078,10	€ 1.299,20	€ 30.377,30	100,0
III	<i>Obras de arte acessórias (muros de suporte; guardas; serventias e edificações adjacentes; passeios)</i>	€ 603.495,00	€ 437.889,74	€ 110.072,76	€ 547.962,50	90,8
V	<i>Pavimentação</i>	€ 192.825,00	—	€ 130.320,00	€ 130.320,00	67,6
TOTAL		€ 826.697,30	€ 466.967,84	€ 241.691,96	€ 708.659,80	85,7

³³ Cfr. a acta de reunião de 03/11/2009 – Pasta do Processo, pág. 51.

³⁴ Através do ofício n.º 11507, de 3/12/2009, em resposta ao ofício n.º 1727, de 11/11/2009, desta Secção Regional.

³⁵ Cfr. o ofício com registo de entrada na SRMTC n.º 2759, de 20/11/2009, na sequência do ofício n.º 1726, de 11/11/2009, desta Secção Regional.

³⁶ Decorridos cerca de 3 anos e meio sobre o prazo legalmente fixado para a celebração do contrato. A obra foi adjudicada, por deliberação camarária de 4 de Outubro de 2005, e a caução prestada 20 dias depois.

³⁷ Na mesma direcção aponta o livro de obra, cujo termo de abertura se reporta ao dia 11 de Março, conforme cópias remetidas pela Autarquia (cfr. a Pasta da Documentação de Suporte, págs. 211 a 222).



A análise do quadro evidencia a execução integral das “Terraplanagens” (100%) e a quase totalidade das “Obras de arte e acessórios” (90,8%), bem como de uma parte significativa do capítulo “Pavimentação” (67,6%).

- b) A execução destes trabalhos (espécies e quantidades) foi registada pelo Fiscal, tendo em vista a sua posterior formalização em auto, o que indicia a existência de uma relação contratual entre a empresa adjudicatária e a CMSC. Essa formalização ocorreu em Abril e Maio de 2009, nos autos n.ºs 1 e 2.

Não obstante o Fiscal afirmar que “(...) a ordem para a realização dos trabalhos terá sido dada pela Câmara Municipal”, não foi recolhida prova de que o executivo municipal tivesse deliberado no sentido de mandar a adjudicatária executar os trabalhos em questão. No entanto, esta factualidade é corroborada pelo Vereador das Obras Públicas quando declarou que “(...) a empresa adjudicatária realizou trabalhos antes da data da assinatura do respectivo contrato, por sua iniciativa e dentro da sua responsabilidade”, e confirmada pelo Conselho de Administração da referida empresa, ao admitir que “foram executados pequenos trabalhos de contenção de muros e terraplanagens, após a adjudicação da empreitada (...) por iniciativa do adjudicatário atendendo aos meios que, à altura, tinha disponíveis (...)”.

- c) A Câmara Municipal, representada pelo Presidente, e a firma *Lena Engenharia e Construções, S.A.*, recobriram a situação de facto consumada pelo contrato assinado em 10 de Março de 2009, e nele fizeram constar, contra a verdade manifesta, que o prazo de execução dos trabalhos seria de 4 meses e meio, a contar da data da consignação da empreitada (cfr. as cláusulas 3.ª e 4.ª)³⁸.
- d) O auto de consignação alude a que esta operação decorreu no local onde “*deve proceder-se à execução dos trabalhos respeitantes à empreitada de construção do caminho municipal do Palheiro Ferreiro/Pinheirinho/Ribeira dos Pretetes-Caniço-2ª fase*”, na presença do Presidente da CMSC, Dr. José Alberto de Freitas Gonçalves, e do Eng.º José Porfírio Lopes Oliveira, em representação da empresa *Lena Engenharia e Construções, S.A.*

Ora, sendo irrefutável a prova dos trabalhos executados na empreitada, a declaração contida no auto é contrária à realidade quando refere que, a 11 de Março de 2009, “*foi dada posse (total) dos terrenos destinados à implementação da obra e prestadas todas as indicações e informações julgadas convenientes e necessárias para uma total e completa definição das condições de execução dos trabalhos, assinalado o local da realização de empreitada, e entregues cópias do projecto e das peças escritas e desenhadas referidas no caderno de encargos*”.

Daí que, face à desconformidade entre os factos representados no auto e a realidade subjacente à execução da empreitada, não se possa aceitar a verdade desse auto, que mais não é do que a subversão grosseira do regime da consignação, perpetrada pelo Presidente da Câmara e pelo representante do empreiteiro (art.ºs 150.º e 155.º do DL n.º 59/99).

- e) A adjudicatária submeteu depois, à aprovação da CMSC, o plano definitivo de trabalhos e o plano de pagamentos, em 16 de Março de 2009³⁹, ou seja, decorridos 5 dias sobre a data da consignação – cfr. o n.º 2 do art.º 159.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março⁴⁰ (ver o Anexo II).

³⁸ Tendo o contrato produzido efeitos jurídicos, o seu objecto será, em parte, impossível – cfr. a al. c) do n.º 2 do art.º 133.º do CPA.

³⁹ Através do ofício n.º 389-MAD-C.

⁴⁰ Em consonância com o ponto 4.4. das Cláusulas Gerais do Caderno de Encargos, segundo o qual competia ao empreiteiro elaborar e apresentar ao Dono da Obra o plano definitivo de trabalhos e de pagamentos, dentro do prazo de 44 dias,

Esse plano foi ajustado à situação da obra em Março de 2009, comprovando que, antes da celebração do contrato e da assinatura do auto de consignação, já haviam sido executados trabalhos nos capítulos II, III e V. Isso mesmo decorre da observação atenta do mencionado plano, que deixa a descoberto um claro afastamento do plano inicial apresentado pela adjudicatária com a sua proposta, tal como evidencia o quadro seguinte:

Quadro IV – Desvio em dias na previsão da realização dos trabalhos

CAP.	IDENTIFICAÇÃO DOS TRABALHOS	PROPOSTA	PLANO DEFINITIVO	DESVIO
I	Estaleiro	97	97	0
II	Terraplanagens	67	5	-62
III	Obras de arte acessórias (muros de suporte; guardas; serventias e edificações adjacentes; passeios)	78	46	-32
IV	Drenagem	50	6	-44
V	Pavimentação	24	13	-11
VI	Sinalização	2	2	0
VII	Iluminação pública	11	11	0
VIII	Redes de abastecimento de água	31	35	4
IX	Rede de saneamento básico	29	30	1
X	Electricidade e telecomunicações	20	20	0
XI	Diversos (tratamento de taludes e reposição de levadas)	68	102	34

Em concreto, sobressai, para acolher a realidade existente, uma assinalável diminuição do prazo de execução de algumas espécies de trabalhos previstas no capítulo II – *Terraplanagens* (cuja programação inicial apontava para 67 dias de trabalho, mas que, a final, se quedou em 5 dias), e ainda nos capítulos III - *Obras de arte acessórias*, IV - *Drenagem*, e V - *Pavimentação*, que também sofreram uma limitação de, respectivamente, 32, 44 e 11 dias.

Por aqui, em termos estritamente legais, ofendeu-se a norma do art.º 159.º, n.º 2, do DL n.º 59/99⁴¹, na parte em que determina que “o plano definitivo de trabalhos não poderá, em caso algum, subverter o plano de trabalhos que instrui a proposta”.

- f) O quadro e gráfico seguintes mostram que a mesma preocupação, a de acolher os trabalhos realizados e medidos em obra, foi revelada pela empresa *Lena, Engenharia e Construções, S.A.*, na elaboração do plano de pagamentos, situando a taxa de esforço financeiro mais elevada logo no mês de Março de 2009, o primeiro mês da execução da obra (apenas 19 dias), seguindo a lógica (falsa) do contrato e do auto de consignação:

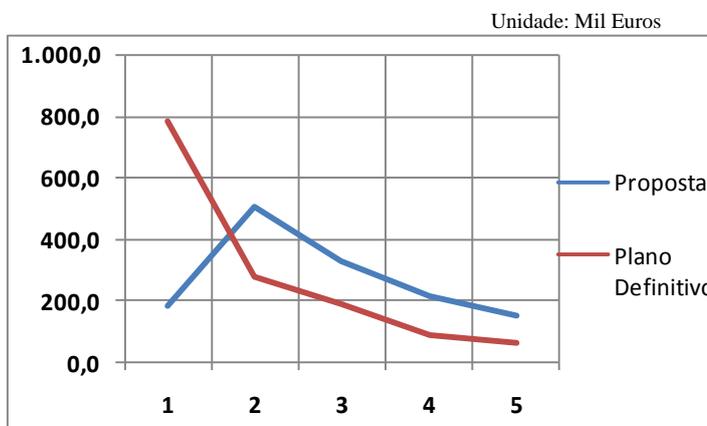
contados da data da consignação.

⁴¹ Cfr. ainda o ponto 4.4. das Cláusulas Gerais do Caderno de Encargos.



Quadro V e Gráfico I – Plano inicial de pagamentos versus plano definitivo

MÊS	PROPOSTA	PLANO DEFINITIVO
1 Mar.	€ 185,5	€ 782,2
2 Abr.	€ 509,2	€ 276,9
3 Mai.	€ 328,5	€ 189,2
4 Jun.	€ 219,0	€ 86,6
5 Jul.	€ 152,3	€ 59,6
Total	€ 1.394,5	€ 1.394,5



3.2.2. Os trabalhos executados após a celebração do contrato

Tendo por base os testemunhos dos moradores residentes no local da obra, as declarações do Fiscal e o conteúdo do auto n.º 3, apurou-se que, na sequência da consignação, apenas foram executados trabalhos no montante de € 293 637,88, sem IVA (29,3% do total medido nos 3 autos medição, € 1 002 297,68), entre outras, nas seguintes espécies: “colocação de postes de iluminação pública”, alguma “pavimentação”, “redes de abastecimento de águas”, conforme se detalha no Anexo III.

3.2.3. O prazo de execução da empreitada

Atento o prazo contratual de 4 meses e meio, o plano (definitivo) apresentado pela firma *Lena Engenharia e Construções, S.A.*, indicava o dia 11 de Março de 2009 para o início dos trabalhos (coincidindo com a data da assinatura do auto de consignação) e o dia 24 de Julho de 2009 como a data de conclusão da empreitada.

Todavia, em 25 de Junho de 2009⁴², a empresa requereu ao dono da obra a prorrogação do referido prazo, escudada nos seguintes fundamentos:

“(…) Desde o início dos trabalhos até à data de hoje, o adjudicatário não teve autorização da Câmara Municipal de Santa Cruz e dos proprietários das parcelas dos terrenos confinantes com a estrada entre o PK 129 ao PK 145,90 e entre o PK 377 ao PK 408,74, para proceder ao início dos trabalhos referentes aos seguintes artigos da lista de trabalhos da empreitada: Muros de suporte; guardas; serventias e edificações adjacentes, passeios, pavimentos, iluminação pública, electricidade e telecomunicações; e sinalização. Devido a este facto, o adjudicatário não conseguirá concluir a empreitada no dia 24 de Julho de 2009, já que necessita de 1 mês para a conclusão dos trabalhos anteriormente referidos.

Face ao exposto e atentos às condições expressas no caderno de encargos da empreitada e às disposições insertas na legislação por que se rege a empreitada (DL 59/99, de 2 de Março), solicitamos a V. Ex^a se digne conceder a prorrogação do prazo de execução dos trabalhos da empreitada descritos anteriormente, por um período de um mês após autorização escrita da CMSC, para iniciarmos os trabalhos. (...)”.

⁴² Cfr. o ofício n.º 7287.

Para o efeito, a empresa juntou novo plano de trabalhos e de pagamentos, reproduzidos nas suas linhas essenciais no Anexo IV.

Sobre este aspecto, e em relação a uma eventual suspensão parcial dos trabalhos, o Município informou que "(...) relativamente ao pedido de prorrogação do prazo de execução da obra e eventual suspensão parcial dos trabalhos, somos a informar que o executivo camarário ainda não deliberou sobre esta matéria. No entanto, informamos que a mesma consta do agendamento da próxima reunião (...)"⁴³.

Todavia, quando a CMSC respondeu ao Tribunal em 3 de Dezembro de 2009, já a obra tinha sido inaugurada no dia 9 de Outubro daquele ano, conforme consta do site da Presidência do Governo Regional da Madeira e do artigo inserto no Jornal da Madeira, de 10 de Outubro do mesmo ano⁴⁴, e recepcionada a 26 de Novembro de 2009, pelo que seja qual for o conteúdo da decisão, eventualmente proferida sobre o pedido de prorrogação e a suspensão dos trabalhos, ela não surtiu, certamente, qualquer efeito prático, dada a sua extemporaneidade.

3.2.4. A recepção provisória da obra

A disciplina normativa consignada no art.º 217.º do DL n.º 59/99 determina 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, o caminho municipal, inaugurado a 9 de Outubro de 2009, foi objecto de recepção através de auto assinado a 26 de Novembro de 2009, de onde resulta que, na sequência de uma vistoria realizada nesta data, a obra estava no seu todo em condições de ser recebida provisoriamente, contando-se, desde então, o prazo de garantia fixado no contrato (vide o n.º 1 do art.º 219.º do DL n.º 59/99).

Cumprido, a este propósito, recordar que o Fiscal, na reunião de 3 de Novembro de 2009⁴⁵, "(...) informou que brevemente, (...) será convocado o representante do empreiteiro para proceder à vistoria da obra para efeitos de recepção provisória, em princípio, parcial em virtude de existir um conflito com particulares proprietários de duas parcelas".

Este conflito, com os proprietários das parcelas dos terrenos confinantes com a estrada entre o PK 377 e o PK 408,74, obrigou ao estreitamento do traçado do caminho municipal nessa zona para possibilitar o asfaltamento em toda a sua extensão para efeitos de inauguração e abertura ao trânsito, que não corresponde à solução prevista no projecto para a largura da faixa de rodagem e passeio, conforme ilustram as fotografias constantes do Anexo V.

Por isso, não havendo notícia da resolução desse conflito, nem da execução de trabalhos em data posterior a 3 de Novembro de 2009, é de estranhar que o auto de recepção provisória aluda a que os trabalhos "correspondem ao adjudicado".

⁴³ Cfr. o ofício n.º 11507, de 3 de Dezembro de 2009 (Pasta da DS, págs. 103 a 104).

⁴⁴ E onde se pode ler que "(...) foram colocadas redes de água potável, de águas pluviais e de iluminação e telecomunicações. A nova estrada que vem beneficiar diversos aglomerados populacionais recebeu um tapete betuminoso e tem uma extensão de 830 metros e uma faixa de rodagem de 6 m de largura e passeio com 1,20 m (...)".

⁴⁵ Na sequência da convocatória para prestar declarações na SRMTC, constante do ofício n.º 1634, de 22/10/2009.



3.3. A responsabilidade financeira

Na sequência da celebração do contrato a 10 de Março de 2009, o Presidente da Câmara remeteu, em 12 de Março de 2009, o contrato para fiscalização prévia do Tribunal de Contas, através de ofício por si assinado.

No âmbito da análise do respectivo processo, solicitou-se ao Município, em 23 de Março de 2009⁴⁶, que esclarecesse a razão pela qual “o contrato não foi celebrado no prazo indicado no art.º 115,º, n.º 1, do DL n.º 59/99”, e “se a empresa adjudicatária manifestou a intenção de manter as condições contratuais da respectiva proposta, designadamente o preço”, bem como a remessa do auto de consignação da empreitada⁴⁷.

A resposta da Autarquia chegou a 20 de Abril de 2009, através de ofício assinado pelo Vice-Presidente e Vereador das Obras Públicas⁴⁸, da qual cumpre, em primeiro lugar, destacar a informação relativa à intenção da adjudicatária em manter as condições contratuais e ainda o envio do auto de consignação, firmado em 11 de Março de 2009, sem qualquer reserva.

Sobre o retardamento na celebração do contrato, o Município alegou que foi ponderada a circunstância de o Tribunal de Contas na Decisão n.º 37/FP/2006, proferida num processo da Autarquia, haver perfilhado o entendimento de que a informação de cabimento da despesa emergente de um contrato de empreitada não podia assentar numa declaração de financiamento emitida pelo Secretário Regional do Plano e Finanças, “por essa forma não se poder enquadrar, nem se admitir, como uma modalidade de cooperação financeira prevista no Decreto Legislativo Regional n.º 6/2005/M”.

Explicitou de seguida que “(...) só no Orçamento da Região para 2009 é que foi possível cabimentar a respectiva despesa, com execução económica de acordo com o respectivo prazo de execução material da obra” (cfr. o ofício n.º 4356, de 20 de Abril de 2009, que integra o processo de fiscalização prévia)⁴⁹.

Todavia, quer o Presidente da Câmara, José Alberto Freitas Gonçalves, no ofício de remessa do processo para fiscalização prévia, quer o Vereador das Obras Públicas, António Jorge Gomes Baptista, na resposta dada ao pedido de esclarecimentos, não informaram, como deviam, o Tribunal de Contas que a maior parte dos trabalhos já se encontrava executada e medida antes da celebração do contrato e da consignação da empreitada, induzindo em erro este Tribunal, que acabou por conceder o visto ao contrato, com recomendações.

Acresce que as mesmas entidades persistiram em manter uma versão sobre a execução física da empreitada contrária à verdade dos factos até Novembro de 2009 (quando o Município foi confrontado com as declarações do Fiscal), susceptível de influenciar negativamente o desenrolar dos trabalhos e as conclusões da auditoria.

O efectivo conhecimento e a forma deliberada como o Presidente da Câmara e o Vereador das Obras Públicas tentaram ocultar a situação real da empreitada são condutas censuráveis e, como tal, geradoras de responsabilidade sancionatória punível com multa no quadro da al. f) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC, a efectivar através de processo autónomo de multa entretanto instaurado em conformidade com o disposto nos art.ºs 58.º, n.º 4, 67.º e 77.º, n.º 4, todos da mesma LOPTC.

⁴⁶ Cfr. o ofício n.º UAT I/84 da SRMTC (integra o proc.º de visto n.º 15/2009).

⁴⁷ Cfr. o citado ofício n.º UAT I/84.

⁴⁸ Cfr. o ofício n.º 4356, de 20 de Abril (integra o proc.º de visto n.º 15/2009).

⁴⁹ Destaque nosso. O contrato-programa entre o Município de Santa Cruz e o Governo Regional para o ano de 2009 foi outorgado a 12 de Março de 2009.

Em seguida, interessa realçar que a CMSC, ao decidir contratar em determinados termos e com um certo proponente, não age livremente no exercício da autonomia da vontade, antes define uma situação jurídica ao abrigo de normas de direito de direito público, seja do contraente escolhido, seja do dono da obra. E neste domínio é claro que onde a lei impõe procedimentos e formalidades o Município está obrigado a respeitar essa vinculação.

E isto, desde logo, para efeitos de verificação do cabimento orçamental da despesa, bem como em respeito pelos princípios da transparência e da concorrência ínsitos a qualquer concurso, sob pena de ficar na disponibilidade da entidade adjudicante ou da adjudicatária a escolha do período a que se reporta a execução da obra.

É ponto assente que o acto de adjudicação data de 4 de Outubro de 2005 e a prestação da caução de 24 do mesmo mês, tendo os concorrentes preteridos sido notificados da adjudicação a 3 de Novembro seguinte. Nos termos da lei, deste quadro resultam direitos e deveres recíprocos, v.g., o de contratar, entre a entidade adjudicante e o empreiteiro, no prazo de 30 dias contados da data da prestação da caução (art.º 115.º, n.º 1, do DL n.º 59/99).

Mas sabe-se que o contrato só foi outorgado em Março de 2009. E que, antes da celebração do contrato e da consignação da empreitada, relativamente ao grosso dos trabalhos dos autos n.ºs 1 e 2, o Município assumiu a qualidade de dono da obra, acompanhando a sua execução, através de "(...) *um elemento da fiscalização da Câmara Municipal de Santa Cruz, o senhor Paulo Abreu*"⁵⁰, sendo esta situação assumida pelo próprio e não contestada pelos responsáveis municipais.

A tal factualidade subjaz uma relação contratual de empreitada (de facto) entre a firma *Lena - Engenharia e Construções, S.A.*, e a Câmara, em que a construção do caminho municipal consubstancia uma obra pública, visando a satisfação de necessidades públicas, e no âmbito da qual o Município assumiu os correspondentes encargos financeiros, que entretanto liquidou, com a nota de que não apresentou nem reclamou qualquer defeito de execução dos trabalhos.

O problema radica na circunstância de, em resumo, não poder falar-se na existência de qualquer contrato de empreitada celebrado entre a Câmara e a empresa adjudicatária, pois que o contrato deveria ter sido previamente reduzido a escrito, por força do art.º 119.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 59/99⁵¹.

A formalização posterior do contrato não retira a natureza real dos trabalhos efectivamente realizados e medidos no âmbito da obra pública posta a concurso, cuja execução se processou de acordo com o respectivo projecto e sob acompanhamento e fiscalização do Município, e a evidência de já estar cumprida parte significativa do objecto imediato do contrato. A antecipação da obra constitui, por si mesmo e independentemente do seu prazo de execução, um facto consumado.

Assim, na data da celebração do contrato, a 10 de Março de 2009, está criada uma situação impossível de reverter no plano dos factos, e não se vislumbra como poderia o dito contrato produzir os respectivos efeitos materiais para um período de tempo futuro: 4 meses e meio contados da data da

⁵⁰ Cfr. o ofício n.º 2759, de 20/11/2009, da empresa *Lena - Engenharia e Construções, S.A.*, na sequência do ofício n.º 1726, de 11/11/2009, desta Secção Regional.

⁵¹ O n.º 1 do art.º 119.º do DL n.º 59/99 previa que o contrato de empreitada de obras públicas "*fosse sempre reduzido a escrito*", ainda que o preceito também admitisse que o negócio pudesse "*ser provado por documentos particulares*" nos casos em que a lei dispensasse "*todas as formalidades na sua celebração*". E, no caso dos contratos em que fosse outorgante o Estado, outra entidade pública ou serviço dotado de autonomia administrativa e financeira, deviam constar de documento autêntico oficial, registado (n.º 2 daquele art.º 119.º). Assim, é indesmentível que as aludidas normas estabeleciam a regra de que os contratos como o de empreitada de obras públicas estavam sujeitos à forma escrita, como formalidade *ad substantiam*. Em princípio, a violação desta regra é sancionada com a nulidade, em face do disposto nos art.ºs 220.º e 294.º do Código Civil. O que tem como consequência a restituição de tudo o que houver sido prestado ou, caso a restituição em espécie não seja possível, restituir o valor correspondente (cfr. Castro Mendes, *in "Teoria Geral"*, 1979, III, pg. 684).



consignação (11 de Março de 2009), quando uma parte significativa dos trabalhos inseridos no seu objecto já se encontrava concluída e medida.

Este acervo factual evidencia, por um lado, que a celebração do contrato naquela data e a prática subsequente de formalidades associadas à execução da empreitada (designadamente a consignação e a apresentação e aprovação do plano de trabalhos) serviram apenas para iludir a lei, importando na violação das normas dos art.ºs 115.º, n.º 1, 119.º, n.ºs 1 e 2, 150.º e 155.º, todos do DL n.º 59/99, de 2 de Março, e 68.º, n.º 2, als. f) e j) da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.

Evidencia, por outro lado, que o Presidente da Câmara e o Vereador das Obras Públicas não podiam ignorar a real situação dos trabalhos da empreitada. Pois há muito tempo o empreiteiro, com o seu conhecimento, se instalou no local da obra e começou a construir o caminho municipal. Convicção formada com base nas declarações do Fiscal, nas queixas dos moradores, na presença dos autarcas na Assembleia Municipal de 28 de Setembro de 2007, e nos actos do Presidente de assinatura do contrato e do auto de consignação.

O que leva, em linha recta, à conclusão de que a conduta dos citados responsáveis municipais tipifica uma infracção geradora de responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa, agora no quadro do art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, da LOPTC.

No decurso do prazo do contraditório, o Chefe do Gabinete da Presidência veio dar conta que o Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz e o Vice-Presidente e Vereador das Obras Públicas pretendiam efectuar o pagamento voluntário da multa⁵², solicitando, para o efeito, “o envio das respectivas guias”.

A 8 de Abril de 2010, o Juiz Conselheiro da SRMTC proferiu, na Informação n.º 27/2010-UAT I⁵³, o seguinte despacho: “*Junte e passe guias*”, tendo nesta sequência os mencionados responsáveis sido notificados para procederem ao pagamento individual da multa no montante de € 1 572,15, no prazo de 10 dias⁵⁴.

Os respectivos comprovativos foram, em 16 de Abril 2010, remetidos à SRMTC⁵⁵, sendo que o pagamento voluntário da multa pelo seu montante mínimo determinou a extinção do procedimento tendente à efectivação da responsabilidade sancionatória, nos termos do art.º 65.º, n.º 3, e do art.º 69.º, n.º 2, al. d), ambos ainda da citada Lei, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.

3.4. A execução financeira

3.4.1. Os trabalhos medidos e contabilizados

Começar por referir que, à data⁵⁶, o Município ainda não elaborou a conta final da empreitada⁵⁷, sendo que, nos termos do art.º 220.º do DL n.º 59/99, e para os efeitos previstos nos art.ºs 221.º e 222.º do mesmo diploma, dispunha do prazo, já excedido, de 44 dias, a contar da recepção provisória da obra (ocorrida a 26 de Novembro de 2009), para apresentar a referida conta.

⁵² Mediante o ofício com a referência n.º 2918, de 2010-04-05 (cfr. a Pasta do Processo da auditoria, pág. X).

⁵³ Elaborada para dar conta da apresentação do referido pedido.

⁵⁴ Pelos ofícios n.ºs 00462 e 00463, da SRMTC, ambos de 09/04/2010 (cfr. a pasta do processo).

⁵⁵ Ver prova na pasta do processo.

⁵⁶ Concretamente, a 2 de Março de 2010, data da última comunicação da CMSC com a ref.ª 1956.

⁵⁷ Cfr. o citado ofício com a ref.ª 1956, de 2 de Março de 2010.

Não obstante, apurou-se que, por conta de trabalhos medidos em 3 autos, a execução da empreitada importou em € 1 002 297,68, o correspondente a 71,9% do valor do contrato, ou seja, menos € 392 202,32 (28,1%), tal como se evidencia no quadro abaixo:

Quadro VI – Custo da obra

CAP.	IDENTIFICAÇÃO DOS TRABALHOS	PLANO DE TRABALHOS	AUTO N.º 1 (15-04-09)	AUTO N.º 2 (15-05-09)	AUTO N.º 3 (25-11-09)	TOTAL EXECUTADO		DESVIO	
						EM VALOR	EM %	EM VALOR	EM %
I	Estaleiro	€ 17.887,78	€ 12.521,45	€ 0,00	€ 5.366,33	€ 17.887,78	100,0	€ 0,00	0,0
II	Terraplanagens	€ 30.377,30	€ 29.078,10	€ 1.299,20	€ 0,00	€ 30.377,30	100,0	€ 0,00	0,0
III	Obras de arte acessórias (muros de suporte; guardas; serventias e edificações adjacentes; passeios)	€ 603.495,00	€ 437.889,74	€ 110.072,76	€ -20.555,08	€ 527.407,42	87,4	€ -76.087,58	-12,6
IV	Drenagem	€ 16.815,05	€ 11.094,65	€ 3.170,60	€ 1.622,60	€ 15.887,85	94,5	€ -927,20	-5,5
V	Pavimentação	€ 192.825,00	€ 0,00	€ 130.320,00	€ 68.291,87	€ 198.611,87	103,0	€ 5.786,87	3,0
VI	Sinalização	€ 9.809,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	0,0	€ -9.809,00	-100,0
VII	Iluminação pública	€ 18.775,80	€ 0,00	€ 17.616,80	€ -1.738,50	€ 15.878,30	84,6	€ -2.897,50	-15,4
VIII	Redes de abastecimento de água	€ 184.671,07	€ 14.059,35	€ 68.362,01	€ 10.167,34	€ 92.588,70	50,1	€ -92.082,37	-49,9
IX	Rede de saneamento básico	€ 48.794,00	€ 34.886,00	€ 0,00	€ 5.524,70	€ 40.410,70	82,8	€ -8.383,30	-17,2
X	Electricidade e telecomunicações	€ 61.709,50	€ 52.205,70	€ 0,00	€ 754,56	€ 52.960,26	85,8	€ -8.749,24	-14,2
XI	Diversos (tratamento de taludes e reposição de levadas)	€ 209.340,50	€ 608,55	€ 25.907,95	€ -16.229,00	€ 10.287,50	4,9	€ -199.053,00	-95,1
TOTAL (em valor)		€ 1.394.500,00	€ 592.343,54	356.749,32	€ 53.204,82	€ 1.002.297,68	71,9	€ -392.202,32	
TOTAL (em %)		100,0	42,5	25,6	3,8	71,9	—	-28,1	

A análise aos três autos de medição permitiu apurar que os preços unitários aplicados tinham correspondência com os da lista de preços da proposta da adjudicatária, apresentada em Julho de 2005.

Tratando-se de uma empreitada por série de preços, a circunstância de não ter sido atingido o valor do contrato, deveu-se ao não esgotamento das quantidades de trabalho previstas nos capítulos III, VI, VIII, IX, X e XI⁵⁸, com destaque para os capítulos III, *Obras de arte acessórias*, VIII, *Redes de abastecimento de água*, e XI, *Diversos*, que “contabilizaram aproximadamente 90% do valor do saldo em causa”, devido, essencialmente a não ter sido “necessária a execução de uma caleira técnica em betão armado, cujo valor é elevado” (Cap. VIII) e dado que “os trabalhos referentes a tratamento de taludes foram dispensados” (Cap. XI)⁵⁹.

⁵⁸ De acordo com o Município, no ofício com a ref.ª 1956, de 2 de Março de 2010.

⁵⁹ Tal como é relatado no livro de obra, a 28 de Julho de 2009, “(...) os trabalhos de tratamento de taludes não serão executados pelo empreiteiro devido ao facto de os taludes se manterem estáveis.” (cfr. a Pasta da DS, págs. 211 a 222).



3.4.2. A facturação dos trabalhos

Com base nos 3 autos, no montante global de € 1 002 297,68 (sem IVA), o empreiteiro apresentou as facturas identificadas no quadro seguinte:

Quadro VII – Facturação dos trabalhos da empreitada

AUTO DE MEDIÇÃO		FACTURAS			
N.º E DATA	VALOR (s/ IVA)	N.º	DATA	VALOR (s/ IVA)	VALOR (c/ IVA de 4%)
1 15-04-2009	€ 592 343,54	900281/09	20-04-09	€ 592 343,54	€ 616 037,28
2 15-05-2009	€ 356 749,32	900361/09	15-05-09	€ 356 749,32	€ 371 019,29
3 25-11-2009	€ 53.204,82	900814/09	30-11-09	€ 53.204,82	€ 55.333,01
TOTAL	€ 1.002.297,68	—	—	€ 1.002.297,68	€ 1.042.389,58

Verificou-se que a facturação se encontrava em sintonia com os valores correspondentes aos três autos que lhe deu origem, contemplando ainda a tributação de IVA⁶⁰, à taxa legal de 4%.

Relativamente às duas primeiras facturas, a firma *Lena Engenharia e Construções, S.A.*, informou a Câmara, a 30 de Março de 2009, que tinha celebrado um contrato de *factoring* com a *Caixa Leasing e Factoring, IFIC, S.A.*, envolvendo a cedência dos correspondentes créditos, e que, a partir daquela data, as facturas emitidas deveriam ser pagas a essa entidade⁶¹.

3.4.3. O custo da empreitada

O custo da empreitada ascendeu a € 1 065 584,14 (sem IVA), incluindo € 63 286,46 (5,9%), a título da revisão de preços provisória dos autos de medição n.ºs 1 e 2, feita no auto n.º 1-RV, de 10 de Agosto de 2009, conforme contabiliza o quadro abaixo:

Quadro VIII – Custo da empreitada

AUTOS DE MEDIÇÃO E DE REVISÃO DE PREÇOS			
N.º	DATA	VALOR (s/ IVA)	VALOR (c/ IVA)
1	15-04-2009	€ 592.343,54	€ 616.037,28
2	15-05-2009	€ 356.749,32	€ 371.019,29
1 - RV	10-08-2009	€ 63.286,46	€ 65.817,92
3	25-11-2009	€ 53.204,82	€ 55.333,01
TOTAL		€ 1.065.584,14	€ 1.108.207,51

A assinatura do auto n.º 1-RV, de 10 de Agosto de 2009, no valor de € 63 286,46 (sem IVA), revela que o compromisso assumido pelo empreiteiro, a 6 de Abril de 2009, de manter os preços

⁶⁰ Segundo o responsável da Divisão Financeira da CMSC, “O custo é assumido e entregue pela Câmara ao Empreiteiro, que por sua vez tem a obrigação de o restituir aos cofres da RAM” (cfr. o esclarecimento de 19 de Junho de 2009).

⁶¹ A *Caixa Leasing e Factoring, IFIC, S.A.*, informou esta Secção Regional que à data (Julho de 2009) haviam sido cedidas pela *Lena Engenharia e Construções, S.A.* as facturas n.ºs 900281/09 e 900361/09, de, respectivamente, 20 de Abril e 15 de Maio de 2009.

apresentados no concurso em 19 de Julho de 2005, não envolvia a renúncia à sua revisão, cujo regime remete para o DL n.º 6/2004, de 6 de Janeiro⁶².

Por força deste diploma, a revisão de preços opera em função da variação para mais ou para menos dos custos inerentes à concretização do objecto de um contrato de empreitada, em concreto da mão-de-obra, dos materiais e dos equipamentos utilizados, fixando no n.º 2 do art.º 1.º como referência "o período compreendido entre o mês anterior ao da data limite fixada para a entrega das propostas e a data do termo do prazo de execução contratualmente estabelecido, acrescido das prorrogações legais".

No caso, o mês base considerado foi Junho de 2005 (o prazo de apresentação das propostas era de 30 dias a contar de 20 de Junho de 2005, data da publicação do anúncio no DR⁶³), tendo o cálculo da revisão, dita provisória, resultado da aplicação dos coeficientes de actualização respeitantes ao período compreendido entre Abril e Agosto de 2009. O que não retrata a realidade da obra, porque o grosso dos trabalhos medidos nos autos n.ºs 1 e 2, objecto de revisão, não foi executado naquele período.

Assim, os coeficientes de actualização a considerar na revisão devem ser os correspondentes aos meses em que os trabalhos por ela abrangidos foram efectivamente executados (cfr. os art.ºs 6.º e 14.º, n.º 3, do citado DL n.º 6/2004). Ou seja, a actualização dos preços deve reportar-se aos meses de Novembro de 2005 e imediatamente seguintes, tal como avançou a fiscalização do Município, na pessoa do senhor Paulo Abreu, e sanciona a empresa adjudicatária quando afirma que, por sua iniciativa, realizou trabalhos antes da assinatura do contrato.

Aliás, a identificação dos meses e anos em causa não suscitará dificuldades ao processo de revisão, uma vez que o Fiscal declarou que tomou nota de todos os trabalhos executados antes da celebração do contrato em documentos de uso pessoal, os quais, como já se disse, serviram de base às medições dos autos n.ºs 1 e 2, assinados após a consignação da empreitada.

Tem, por isso, de concluir-se que a revisão de preços do auto n.º 1-RV, ainda por pagar, sendo provisória, deve ser corrigida em função e por aplicação dos coeficientes relativos ao período real de execução dos trabalhos, tendo em vista não só alcançar uma actualização equitativa, como também evitar qualquer pagamento indevido, susceptível de gerar responsabilidade financeira reintegratória, no quadro normativo do art.º 59.º, n.º 3, da LOPTC.

3.4.4. Os pagamentos efectuados

Até à data⁶⁴, foi pago pela CMSC o montante de € 934 142,96, conforme ilustra o quadro infra:

Quadro IX – Pagamentos dos autos de medição

ORDENS DE PAGAMENTO							
N.º	DATA	VALOR PAGO	DATA DO PAGAMENTO	REFORÇO PARA GARANTIA (5%)	DESC. CGA (0,5%)	VALOR A PAGAR	N.º E DATA DO AUTO DE MEDIÇÃO
911	27-05-09	€ 583.458,38	03-06-09	€ 29.617,18	€ 2.961,72	€ 583.458,39	N.º 1, de 15-04-2009
2320	31-12-09	€ 350.684,58	31-12-09	Não foi efectuado	€ 1.783,75	€ 351.398,08	N.º 2, de 15-05-2009
TOTAL		€ 934.142,96	—	—	€ 4.745,47	€ 934.856,47	—

⁶² Adaptado à RAM pelo DLR n.º 13/2004/M, de 14 de Julho.

⁶³ Consta da Pasta da DS, págs. 48 a 50.

⁶⁴ Concretamente, até 2 de Março de 2010, data da última comunicação da CMSC com a ref.ª 1956, já aqui referida.



Os dois pagamentos efectuados reportam-se às ordens de pagamento (OP) n.ºs 911 e 2320, e respeitam à liquidação total do auto n.º 1 e parcial do auto n.º 2, respectivamente, por autorização do Presidente da Câmara.

O meio de pagamento consistiu na emissão de cheque à ordem da *Caixa Leasing e Factoring, IFIC, S.A.*⁶⁵, em consequência da mencionada operação de cedência dos créditos da empresa *Lena Engenharia e Construções, S.A.*. No entanto, apenas a OP n.º 911 continha em anexo o recibo do empreiteiro e o de cobrança emitido pela *Caixa Leasing e Factoring, IFIC, S.A.*, da importância correspondente.

Há, ainda, a observar que na OP n.º 2320, relativa ao auto n.º 2 (factura no montante de € 371 019,29), contrariamente ao estipulado no art.º 211.º do DL n.º 59/99, não só ficou por fazer a dedução de 5% (€ 17 837,47) para reforço da garantia bancária, como também não foi paga a totalidade do auto, sendo que o Município limitou-se a utilizar nesse pagamento a verba de € 352 468,33, transferida pela SRPF a 31 de Dezembro de 2009, a que deduziu 0,5% (€ 1 783,75) para a CGA⁶⁶.

O valor então pago foi de € 350 684,58, quando devia ter sido de € 351 398,08, faltando regularizar € 18 550,97, conforme espelha o quadro seguinte, conjuntamente com a situação referente aos pagamentos em falta no âmbito da empreitada, totalizando encargos no montante de € 133 294,88⁶⁷:

Quadro X – Autos de medição e revisão de preços ainda por pagar

AUTOS DE MEDIÇÃO E DE REVISÃO DE PREÇOS							SITUAÇÃO ACTUAL
N.º	DATA	VALOR TOTAL (c/ IVA)	DESC. REFORÇO GARANTIA (5%)	DESC. CGA (0,5%)	VALOR A PAGAR	FIM DO PRAZO DE PAGAMENTO	
2	15-05-2009	€ 371.019,29	€ 17.837,47	€ 1.783,75	€ 351.398,08	28-06-2009	Por pagar € 18 550,97 a)
1 - RV	10-08-2009	€ 63.286,46	€ 3.164,32	€ 316,43	€ 62.337,16	23-09-2009	Por pagar b)
3	25-11-2009	€ 55.333,01	€ 2.660,24	€ 266,02	€ 52.406,75	08-01-2010	Por pagar

- a) Dos quais € 17 837,47 respeitam a 5% para reforço da garantia bancária e € 713,50 ao valor do auto.
b) Ver parte final do ponto 3.4.3.

3.4.5. O financiamento da empreitada através de CP

Em 2005, a empreitada foi lançada no pressuposto de que era co-financiada, em 95% do seu custo total, pelo Orçamento da Região Autónoma da Madeira, com base numa promessa de financiamento da Secretaria Regional do Plano e Finanças (SRPF), sem qualquer acolhimento no DLR n.º 6/2005/M, de 1 de Junho, que consagra o regime a que obedece a cooperação técnica e financeira entre a administração pública regional e as autarquias locais da RAM.

A comparticipação do orçamento regional só veio a formalizar-se em 2009, quando, a 12 de Março, o Município celebrou com a SRPF o contrato-programa de apoio técnico e financeiro à execução de diversos projectos municipais, entre eles, o da obra do “*Caminho Municipal Palheiro Ferreiro - Pinheirinho – Ribeira dos Pretetes - 2.ª Fase*”⁶⁸, com o financiamento máximo de € 1 377 766,00,

⁶⁵ Em concreto, os cheques n.º 8664867900 e 5964867903, de, respectivamente, 29 de Maio e de 31 de Dezembro de 2009, no valor de € 583,458,38, o primeiro, e de € 350.684,58, o segundo, ambos sacados junto do Banco Internacional do Funchal.

⁶⁶ O Chefe da Divisão Financeira não esclareceu esta situação, conforme solicitado através de e-mail, enviado a 19 de Fevereiro de 2010.

⁶⁷ De acordo com a al. a) do n.º 1 do art.º 212.º do DL n.º 59/99, o pagamento deve processar-se no prazo máximo de 44 dias a contar da data do auto de medição.

⁶⁸ Nos termos do art.º 64.º, n.º 2, da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, e do disposto no DLR n.º 6/2005/M, de 1 de Junho.

correspondente a 95% do valor da adjudicação, acrescido de IVA (€ 1 450 280,00)⁶⁹, a ser atribuído no ano de 2009⁷⁰, e ficando o remanescente a cargo da CMSC⁷¹.

O PPI de 2009 tinha como financiamento definido para a obra em questão o valor de € 1 450 280,00 (inclui 4% de IVA), referenciando-a na rubrica orçamental 07.03.03.08 – *Outras construções e infra-estruturas – Viação rural*⁷², como não iniciada (o que não correspondia à realidade) e sem qualquer valor pago até esse ano⁷³. Porém, esta informação para estar em plena sintonia com o exigido no ponto 7.1. do POCAL devia discriminar as fontes de financiamento: 95% da AR - Administração Regional e 5% da AA - Administração Autárquica.

Por conta das obrigações assumidas no citado CP, a Direcção Regional de Finanças transferiu para o Município de Santa Cruz, a 26 de Maio e a 31 de Dezembro de 2009, os montantes de, respectivamente, € 585 235,42 e € 352 468,33, referentes a 95% dos trabalhos contabilizados nos autos de medição n.ºs 1 e 2, num total de € 937 703,75.

Em relação ao auto n.º 3, o Chefe da Divisão Financeira adiantou que o montante correspondente ao Governo Regional da Madeira será contratualizado em 2010.

3.5. A fiscalização

Dispõe o art.º 180.º do DL n.º 59/99 que incumbe à fiscalização “vigiar e verificar o exacto cumprimento do projecto e suas alterações, do contrato, do caderno de encargos e do plano de trabalhos”, em que para tal, e conforme determina o art.º 182.º, n.ºs 1 e 2, “dará ordens ao empreiteiro, far-lhe-á avisos e notificações, procederá às verificações e medições e praticará todos os demais actos necessários”, os quais farão prova “contra ou a favor do empreiteiro, mediante documento escrito”.

De acordo com o Vereador das Obras Públicas António Baptista⁷⁴, a fiscalização da obra em apreço estava “a cargo do Gabinete de Obras Públicas” (GOP). No entanto, por o referido Gabinete não constar da actual orgânica do Município⁷⁵, aquele responsável esclareceu que o GOP “corresponde a

⁶⁹ De acordo com o ponto 2. da cláusula 4.ª do contrato-programa (CP) o apoio financeiro a conceder não contempla os encargos relacionados com a elaboração do projecto, revisões de preços, trabalhos a mais, e erros e omissões do projecto.

⁷⁰ Em concreto, entrou em vigor no dia imediato ao da publicitação do CP no JORAM, ocorrida a 25 de Março de 2009 (cfr. o JORAM, 2.ª série, n.º 58, dessa data) e término a 31 de Dezembro de 2009 (cfr. a cláusula 2.ª do mesmo CP).

⁷¹ Como direitos e obrigações das partes intervenientes, a SRPF efectua o acompanhamento e controlo do CP, ao nível da execução financeira dos trabalhos e do processamento da comparticipação financeira regional na proporção acordada, em função dos autos de medição contendo os trabalhos executados pelo Município, ou outros documentos nomeadamente contabilísticos apresentados e visados por este. Já à CMSC, na qualidade de dono da obra, incumbe, para além da elaboração e aprovação do projecto correspondente e da abertura do inerente procedimento concursal, a fiscalização da execução dos trabalhos, podendo solicitar para o efeito o apoio da Direcção Regional de Infra-Estruturas e Equipamentos (DRIE), da Secretaria Regional do Equipamento Social, o que, no caso vertente, não se verificou. Compete-lhe, ainda, visar os autos de medição, proceder ao respectivo pagamento e remeter à Direcção Regional de Finanças (DRF), da SRPF, nos 45 dias consecutivos ao pagamento por parte da RAM cópia dos documentos de liquidação (factura, nota de débito ou equivalente) e de pagamento (recibo do empreiteiro), bem como elaborar a conta final da obra e efectuar a recepção provisória e definitiva da mesma. O incumprimento das cláusulas contratuais pode conduzir à resolução do CP, podendo o Município envolvido ser obrigado a restituir os montantes percebidos em função do grau de incumprimento, e ficar impedido de beneficiar de outros instrumentos financeiros de apoio por parte da RAM até à regularização da sua situação.

⁷² Com a seguinte identificação: 0331 – *Transportes rodoviários*, código 02, ano 2005 e projecto n.º 29.

⁷³ E indica o DOP como o serviço do município responsável pelo acompanhamento e controlo da sua execução, ou seja, na linha do esclarecido pela CMSC através do ofício n.º 7227, de 24 de Julho de 2009, a Divisão de Planeamento e Obras (DPO) – Pasta da DS, págs. 98 a 99.

⁷⁴ Em resposta ao solicitado no ponto 7., alínea a., da requisição n.º 1, de 25 de Maio de 2009, onde se pedia a composição nominativa da equipa de fiscalização da obra.

⁷⁵ Publicada no Diário da República, Apêndice n.º 33, 2.ª Série, n.º 47, de 8 de Março de 2005 (Pasta da DS, págs. 1 a 9).



*uma designação não orgânica, mas de natureza funcional, para melhor identificar internamente o conjunto de pessoas que se encontram afectas à Divisão de Planeamento e Obras*⁷⁶.

Neste domínio, a CMSC não solicitou o apoio técnico da Secretaria Regional do Equipamento Social⁷⁷, tal como admitia a cláusula 3.ª do ponto 2. do CP celebrado com a RAM, tendo a execução dos trabalhos sido fiscalizada pelo Sr. Paulo Abreu, funcionário do Município⁷⁸, reportando directamente ao citado Vereador, que também acompanhou o processo de realização da obra⁷⁹.

Antes da celebração do contrato, no tocante à realização dos trabalhos de contenção de muros, terraplanagens e alguma pavimentação iniciados e concluídos entre Novembro de 2005 e meados de 2007, a presença do Fiscal no local da obra foi testemunhada quer pela adjudicatária quer pelo próprio, e não foi minimamente questionada pelos responsáveis municipais.

Relativamente a esse período, o Fiscal disse que acompanhou a execução da empreitada através de visitas periódicas ao local dos trabalhos e que na altura procedeu à sua medição em documento avulso, para posterior formalização em auto, mas não disponibilizou qualquer elemento de suporte ao exercício da função de fiscalização⁸⁰, designadamente: actas das reuniões de obra; ordens, avisos ou notificações relacionados com aspectos técnicos da execução da obra dirigidos ao empreiteiro ou ao director técnico da obra; correspondência trocada entre o dono da obra e o empreiteiro; informações internas ou outros elementos considerados relevantes.

Em relação ao período pós consignação da empreitada (a partir de 11 de Março de 2010), o Fiscal facultou cópia do termo de abertura da empreitada, igualmente assinado a 11 de Março de 2009, dos 9 registos lavrados no livro de obra aberto também nessa data⁸¹, de 3 comunicações internas dirigidas ao Vereador das Obras Públicas e de uma nota por este enviada ao empreiteiro⁸².

É fácil de verificar que as anotações inseridas no livro de obra pelo Fiscal e pelo representante do empreiteiro (a 1.ª a 11 de Março de 2009 e a última a 28 de Julho de 2009), supostamente consideradas relevantes no andamento dos trabalhos, nada têm a ver com a realidade e a evolução da obra. Como, de resto, mais tarde, os próprios acabaram por reconhecer, e resulta da leitura dos registos transcritos no Anexo VI.

A falta de credibilidade dos averbamentos efectuados no referido livro manifesta-se ainda, por exemplo, na afirmação de que *“(...) a obra está a confluir a bom ritmo”*, datada de 13/05/2009, ou na alusão, com a referência de 17/06/2009, a que *“(...) O dono da obra constatou que os trabalhos*

⁷⁶ Através do citado ofício n.º 7227, de 24 de Julho de 2009.

⁷⁷ Um departamento do Governo Regional da Madeira com competências na definição e execução da política regional respeitante ao sector das obras públicas, e neste âmbito, face ao estatuído no n.º 1 do art.º 16.º do DRR n.º 7/2008/M, de 21 de Abril, colabora com as autarquias locais.

⁷⁸ E também interlocutor do Município junto da equipa de auditoria.

⁷⁹ Na reunião havida nas instalações do Município, a 25 de Maio de 2009 (cfr. a respectiva ficha na Pasta da DS, págs. 242 a 243).

⁸⁰ Sempre na sequência do solicitado pela equipa, quer pela na requisição n.º 1, de 25 de Maio de 2009, quer através dos ofícios n.ºs 1099 e 1727, de respectivamente, 14 de Julho e a 11 de Novembro de 2009 (Pasta do Processo, págs. 29 a 32 e 57 a 60).

⁸¹ Ver o ponto 6.4.1 do caderno de encargos. Em concreto, *“O empreiteiro deverá organizar um registo da obra, em livro adequado, com as folhas numeradas e rubricadas por si e pela fiscalização e contendo uma informação sistemática e de fácil consulta dos acontecimentos mais importantes relacionados com a execução dos trabalhos.”* Do referido livro foram facultadas cópias, que se encontravam numeradas, bem como rubricadas pelo Fiscal (Sr. Paulo Abreu) e pelo Empreiteiro (Eng.º Nuno Freitas), ambos nelas presentes. O mesmo se passou com o Vereador das Obras Públicas que esteve presente em 6 reuniões de obra (de 31 de Março, de 27 de Abril, de 13 de Maio, de 17 de Junho e de 28 de Julho de 2009).

⁸² Através dos ofícios n.ºs 6097, de 19 de Junho de 2009, 7227, de 24 de Julho de 2009, e 11507, de 3 de Dezembro de 2009 (Pasta da DS, págs. 96 a 99 e 103 a 104).

referentes ao capítulo da pavimentação estão ligeiramente atrasados”, e a empresa co-contratante pedir a prorrogação do prazo contratual a 25 de Junho de 2009, sem que o livro nada diga acerca deste pedido, quando se trata de um acontecimento importante relacionado com a execução da obra.

Por seu turno, das 3 comunicações internas do Fiscal, dirigidas ao Vereador das Obras Públicas⁸³, há a destacar o seguinte⁸⁴:

- A 1.ª, de 3 de Julho de 2009⁸⁵, serviu para justificar a ausência do auto de medição de Junho de 2009, isto porque, “*Após medições em campo entre os dias 17 a 19 de Junho (...), concluiu-se que a diferença entre o somatório dos dois autos elaborados até essa data (sendo que o auto n.º 2 foi estimativo) e total dos trabalhos, é de valor negativo. É de salientar que esta situação acontece pelo facto das quantidades colocadas no auto n.º 2, serem excessivas em relação às quantidades executadas*”⁸⁶.

Nesta comunicação, o Vereador exarou, em 22 de Julho de 2009, o seguinte despacho: “*Tomei conhecimento e concordo*”.

- A 2.ª alusiva ao ponto de situação da empreitada, data de 23 de Julho de 2009, e dá conta que, “*(...) à presente data*”, o plano de trabalhos definitivo “*(...) se encontra atrasado nalguns trabalhos, fundamentalmente no que respeita à pavimentação. Neste sentido somos a informar que os trabalhos contratados deviam estar concluídos até o dia 24 de Julho (...)*” e que “*as únicas parcelas que o empreiteiro não tem disponíveis, são as que constam no pedido de prorrogação apresentado e que se identificam nas plantas em anexo*”⁸⁷.

O Vereador, a 24 de Julho de 2009, despachou no sentido de que “*Remeta-se ao Dr. Eleutério para parecer jurídico (...) em particular do incumprimento do prazo previsto para a conclusão da obra. Dê-se ainda conhecimento ao Sr. Presidente*”.

Não são conhecidos desenvolvimentos ulteriores.

- A 3.ª, de 28 de Setembro de 2009 (2 meses após o término do prazo contratual da empreitada), alude a que, após deslocação à obra, “*nos dias 8 e 21 do corrente mês, verifica-se que quanto ao cumprimento por parte do empreiteiro do plano de trabalhos definitivo, este (...) não foi conseguido.*” E que “*(...) ainda se encontram por colocar/fixar os postes de iluminação pública e rectificar com betuminoso o contorno das caixas de visita de saneamento básico*”.

No tocante à execução financeira, “*(...) esta continua sem andamento visto que até à presente data a diferença entre o próximo auto a elaborar (n.º 3 - rectificativo) e o total dos trabalhos realizados é de valor quase nulo e, por sua vez, os trabalhos em falta para a conclusão da obra são neste momento muito poucos, como tal e de acordo com o disposto no ponto n.º 4 do artigo 202.º e no ponto n.º 1 do artigo 208.º do decreto-lei n.º 59/99*”, presumindo “*ser necessário (...) o apoio jurídico de forma a encaminhar este processo adequado com a lei em vigor.*”.

⁸³ Acompanharam o mencionado officio n.º 11507, de 3 de Dezembro de 2009, da CMSC.

⁸⁴ Destacam-se, ainda, as alusões do Fiscal, na 1.ª e 3.ª comunicações, relativamente às “*muitas solicitações simultâneas para acompanhamento de obras*”, aspecto que dificulta “*em muito a capacidade de resposta atempadamente*”.

⁸⁵ Não obstante constar da mesma informação uma outra data, a de 17 de Julho de 2009.

⁸⁶ Destaque nosso.

⁸⁷ No qual estão identificadas as duas zonas não autorizadas ao adjudicatário para executar os trabalhos da empreitada, uma entre o Km=0+129 e 0+145,90, e a outra, entre o Km=0+377 e 0+408,74.



Foram ainda mencionados alguns aspectos relacionados com a qualidade da execução dos trabalhos⁸⁸, não constando no entanto qualquer despacho do respectivo destinatário, o Vereador das Obras Públicas, designadamente quanto ao assinalado atraso no andamento dos trabalhos.

Por último, o referido Vereador, a 2 de Outubro de 2009⁸⁹ (oito dias antes da inauguração do caminho municipal, já depois de excedido o prazo contratual), solicitou a intervenção do empreiteiro, “*com a maior brevidade*”, na rectificação de “*uma determinada área*”, quer do passeio “*(...) de forma a que (...) fique uma inclinação menos acentuada*” quer da estrada “*de forma a que o trainel fique muito mais cómodo e em melhores condições de segurança para quem transita*”.

Sintomático é igualmente o facto de o Município ter informado, em 3 de Dezembro de 2009, que, “*(...) relativamente ao pedido de prorrogação do prazo de execução da obra e eventual suspensão parcial dos trabalhos, (...) o executivo camarário ainda não deliberou sobre esta matéria. No entanto, informamos que a mesma consta do agendamento da próxima reunião (...)*”⁹⁰. Isto quando a obra foi inaugurada a 9 de Outubro de 2009 e o auto de recepção provisória data de 26 de Novembro seguinte.

Como também não faz sentido o Fiscal, na comunicação interna de 23 de Julho de 2009, referir não ser o auto n.º 3 “*o último da empreitada e como tal não fechar as contas*”, na medida em que este auto foi assinado em 25 de Novembro de 2009, um dia antes da obra ter sido objecto de recepção provisória em toda a sua extensão. Mesmo que, inadvertidamente, se desvalorize o significado desta formalidade (assinala a conclusão da obra e marca o início da contagem do prazo de garantia até à sua recepção definitiva), a prova recolhida indicia que os três autos de medição reproduzem todos os trabalhos realizados pelo empreiteiro.

As considerações precedentes levam a concluir que a fiscalização incumbida de vigiar e verificar o exacto cumprimento do projecto, do caderno de encargos e do plano de trabalhos não cumpriu (antes e depois da celebração do contrato) as funções enunciadas no art.º 180.º do DL n.º 59/99, nem seguiu os modos de actuação elencados no art.º 182.º do mesmo diploma legal, evidenciando falhas e deficiências nos procedimentos de controlo da execução da obra municipal em concreto quanto:

- ◆ A verificar a realização dos trabalhos em conformidade com os prazos estabelecidos no plano e no contrato;
- ◆ A acompanhar a execução e evolução dos trabalhos;
- ◆ À tomada de decisões pelo dono da obra e sua articulação com o empreiteiro;
- ◆ A averiguar o cumprimento das disposições do contrato e das leis e regulamentos aplicáveis à execução do mesmo.

⁸⁸ Em concreto, quanto: à correcta implantação das bases dos postes de iluminação pública; à suficiência da drenagem implementada no extradorso do passeio para efeito de escoamento das águas pluviais da moradia localizada ao Km=0+125; à obliquidade da transição do passeio; à rectificação da estrada ao Km=0+220 e ao Km=0+360; e ainda à camada de desgaste do pavimento.

⁸⁹ Consta do ofício da CMSC n.º 9845.

⁹⁰ Cfr. o ofício n.º 11507, de 3 de Dezembro de 2009 (Pasta da DS, págs. 103 a 104).



4. 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 um exemplar deste relatório seja remetido:
 - ♦ A Sua Excelência o Vice-Presidente do Governo Regional, na qualidade de responsável máximo pela entidade que tutela as Autarquias Locais da RAM;
 - ♦ Ao Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz, que deverá observar o disposto na alínea q) do n.º 2 do art.º 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.
 - ♦ Ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos do art.º 29.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
- c) Determinar que o Tribunal de Contas seja informado, no prazo de 6 meses, sobre as diligências efectuadas pela Câmara Municipal de Santa Cruz para dar acolhimento às recomendações constantes do relatório agora aprovado.
- d) Determinar que seja remetida a este Tribunal a conta final da empreitada, acompanhada da documentação de suporte a todos os pagamentos que vierem a ser feitos na empreitada, a qual deverá, no caso da revisão de preços, especificar os coeficientes de actualização aplicados na revisão e os meses em que os trabalhos por ela abrangidos foram executados.
- e) Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Santa Cruz em € 12 374,22, 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 VII).
- f) Mandar divulgar este relatório no *site* do Tribunal de Contas na *internet*, bem como na *intranet*, após a devida notificação às entidades supra mencionadas.

Aprovado em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em 30 de Abril de 2010.

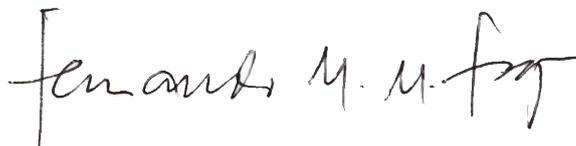
O Juiz Conselheiro,

(Alberto Fernandes Brás)

o Assessor,

(Alberto Miguel Faria Pestana)

O Assessor, em substituição



(Fernando Maria Morais Fraga)

Fui presente,

O Procurador-Geral Adjunto,



(Orlando de Andrade Ventura da Silva)



ANEXOS



ANEXO I – Ficha técnica da empreitada

Designação da obra:	EMPREITADA DE CONSTRUÇÃO DO CAMINHO MUNICIPAL DO PALHEIRO FERREIRO/PINHEIRINHO/ RIBEIRA DOS PRETETES – CANIÇO – 2.ª FASE
Localização:	Concelho de Santa Cruz
Dono da Obra:	Câmara Municipal de Santa Cruz
Importância estratégica da obra:	Surge na continuidade/prolongamento da empreitada de “Construção do Caminho Municipal Palheiro Ferreiro/Pinheirinho – Ribeira dos Pretetes – Caniço”, 1.ª fase, adjudicada ao Consórcio Construtora do Tâmega, S.A. / Zagope – Construções e Engenharia, S.A., pelo valor de € 2 768 328,32, cujo auto de recepção provisória data de 01-06-2005.
Regime aplicável:	DL n.º 59/99, de 2 de Março
Modalidade:	Empreitada por série de preços
Fiscalização:	<i>Divisão de Planeamento e Obras</i> – Câmara Municipal de Santa Cruz.
Empreiteiro:	Lena Engenharia e Construções, S.A.
Adjudicação:	A 04-10-2005 , por deliberação camarária.
Valor:	€ 1 394 500,00
Prazo de execução:	135 dias (4 meses e meio)
Caução:	A 24-10-2005 e a 24-06-2009 , pelas apólices n.º 100007599/2005, da COSEC – Companhia de Seguros de Créditos, S.A., e n.º 36230488101370, do Banco SANTANDER TOTTA, S.A., respectivamente, ambas no valor de € 69 725,00, correspondente a 5% do valor da obra.
Celebração do contrato:	A 10-03-2009 (3 anos e 5 meses após a adjudicação da obra).
Consignação da obra:	A 11-03-2009 (quando foi consignada a obra, ainda decorriam alguns processos de expropriação).
Data prevista de conclusão:	A 23-07-2009
Financiamento:	De € 1 377 766 , correspondente a 95% do valor da obra, através de CP celebrado com a SRPF a 12-03-2009.
Visto do TC:	A 12-05-2009 (Processo de visto n.º 15/2009 e Decisão n.º 6/FP/2009).
Data efectiva de início da obra:	Finais de 2005.
Entrada em funcionamento:	A 09-10-2009 , data da sua inauguração, não obstante a obra ter sido objecto de vistoria para efeitos de recepção provisória a 26-11-2009.
Custo final:	Por apurar. Até 25-11-2009, data do 3.º auto de medição, o valor dos trabalhos realizados ascendia a € 1 002 297,68, sem IVA, a que acrescem € 63 286,46 referentes ao auto de revisão de preços n.º 1, totalizando € 1 065 584,14.
Recepção provisória:	A 26-11-2009.
Conta final da obra:	O Município ainda não a elaborou.



ANEXO II – Plano definitivo de trabalhos e de pagamentos da empreitada

O plano de trabalhos, a par de especificar os meios para executar os trabalhos da empreitada, definia a sequência, o escalonamento no tempo, o intervalo e o ritmo de execução de cada uma das espécies dos onze capítulos do mapa de quantidades e da lista de preços unitários do adjudicatário, e a unidade de tempo que serviu de base à programação, com a seguinte discriminação:

CAP.	IDENTIFICAÇÃO DOS TRABALHOS	DATA PREVISTA DE INÍCIO E DE CONCLUSÃO DOS TRABALHOS	DURAÇÃO	MONTANTE (s/ IVA)	EM %
I	<i>Estaleiro</i>	De 13-03 a 17-06-09	97 Dias	€ 17.887,78	1%
II	<i>Terraplanagens</i>	De 13-03 a 17-03-09	5 Dias	€ 30.377,30	2%
III	<i>Obras de arte acessórias (muros de suporte; guardas; serventias e edificações adjacentes; passeios)</i>	De 13-03 a 27-04-09	46 Dias	€ 603.495,00	43%
IV	<i>Drenagem</i>	De 18-03 a 23-03-09	6 Dias	€ 16.815,05	1%
V	<i>Pavimentação</i>	De 19-04 a 01-05-09	13 Dias	€ 192.825,00	14%
VI	<i>Sinalização</i>	De 02-05 a 03-05-09	2 Dias	€ 9.809,00	1%
VII	<i>Iluminação pública</i>	De 23-04 a 03-05-09	11 Dias	€ 18.775,80	1%
VIII	<i>Redes de abastecimento de água</i>	De 17-03 a 20-04-09	35 Dias	€ 184.671,07	13%
IX	<i>Rede de saneamento básico</i>	De 18-03 a 16-04-09	30 Dias	€ 48.794,00	3%
X	<i>Electricidade e telecomunicações</i>	De 28-03 a 18-04-09	20 Dias	€ 61.709,50	4%
XI	<i>Diversos (tratamento de taludes e reposição de levadas)</i>	De 08-04 a 18-07-09	102 Dias	€ 209.340,50	15%
TOTAL				€ 1.394.500,00	100%

Fonte: Plano definitivo de trabalhos e de pagamentos – CMSC.



ANEXO III – Trabalhos realizados após a celebração do contrato

CAPÍTULO	IDENTIFICAÇÃO DOS TRABALHOS	AUTO N.º 1 (15-04-2009)	AUTO N.º 2 15-05-2009	AUTO N.º 3 25-11-2009
Capítulo I	<i>Estaleiro</i>	€ 12.521,45		€ 5.366,33
Capítulo III	<i>Obras de arte acessórias (muros de suporte; guardas; serventias e edificações adjacentes; passeios)</i>			€ -20.555,08
Capítulo IV	<i>Drenagem</i>	€ 11.094,65	€ 3.170,60	€ 1.622,60
Capítulo V	<i>Pavimentação</i>			€ 68.291,87
Capítulo VII	<i>Iluminação pública</i>		€ 17.616,80	€ -1.738,50
Capítulo VIII	<i>Redes de abastecimento de água</i>	€ 14.059,35	€ 68.362,01	€ 10.167,34
Capítulo IX	<i>Rede de saneamento básico</i>	€ 34.886,00		€ 5.524,70
Capítulo X	<i>Electricidade e telecomunicações</i>	€ 52.205,70		€ 754,56
Capítulo XI	<i>Diversos (tratamento de taludes e reposição de levadas)</i>	€ 608,55	€ 25.907,95	€ -16.229,00
TOTAL		€ 125.375,70	€ 115.057,36	€ 53.204,82
TOTAL GERAL		€ 293.637,88		



ANEXO IV – Novo plano de pagamentos apresentado pelo Empreiteiro

Mensal

Mês	Mar.	Abr.	Mai.	Jun.	Jul.	Ago.
	1.º	2.º	3.º	4.º	5.º	6.º
MENSAL	605.010,65	367.971,07	150.001,09	101.907,90	79.098,90	90.510,39
% MENSAL	46,4%	28,2%	11,5%	7,8%	6,1%	6,9%
ACUMULADO	605.010,65	972.981,72	1.122.982,81	1.224.890,71	1.303.989,61	1.394.500,00
% ACUMULADO	46,4%	74,6%	86,1%	93,9%	100,0%	100,0%

Fonte: Cronograma financeiro da obra – CMSC.

Por espécie

CAPÍTULO	IDENTIFICAÇÃO DOS TRABALHOS	DATA PREVISTA DE INÍCIO E DE CONCLUSÃO DOS TRABALHOS	DURAÇÃO
I	<i>Estaleiro</i>	13-03-09 a 24-08-09	165 dias
II	<i>Terraplanagens</i>	13-03-09 a 17-03-09	5 dias
III	<i>Obras de arte acessórias (muros de suporte; guardas; serventias e edificações adjacentes; passeios)</i>	13-03-09 a 17-08-09	158 dias
IV	<i>Drenagem</i>	18-03-09 a 23-03-09	6 dias
V	<i>Pavimentação</i>	05-05-09 a 15-08-09	103 dias
VI	<i>Sinalização</i>	08-05-09 a 17-08-09	102 dias
VII	<i>Iluminação pública</i>	30-04-09 a 20-08-09	113 dias
VIII	<i>Redes de abastecimento de água</i>	17-03-09 a 20-04-09	35 dias
IX	<i>Rede de saneamento básico</i>	18-03-09 a 16-04-09	30 dias
X	<i>Electricidade e telecomunicações</i>	28-03-09 a 24-08-09	150 dias
XI	<i>Diversos (tratamento de taludes e reposição de levadas)</i>	08-04-09 a 18-07-09	102 dias



ANEXO V – Fotografias da obra

Data: 21-10-2009, depois de a infra-estrutura ter sido aberta ao público a 09-10-2009, data da sua inauguração, e tal como foi recepcionada provisoriamente a 26-11-2009.





ANEXO VI – Registos no livro de obra

DATA		IDENTIFICAÇÃO DOS PRINCIPAIS ACONTECIMENTOS
1	11-03-2009	<i>“Foi consignada a obra. Início da montagem de estaleiro de apoio à obra”.</i>
2	18-03-2009	<i>“(…) os trabalhos de terraplanagens e muros de suporte já foram iniciados”.</i>
3	31-03-2009	<i>“(…) os trabalhos de terraplanagens estão concluídos, os muros de suporte continuam em execução, estando (…) as serventias, rede de abastecimento de água, de saneamento básico, electricidade e telecomunicações em fase de execução. (…) as drenagens estão concluídas”.</i>
4	13-04-2009	<i>“Realização de medições em campo com vista à elaboração do auto de medição n.º 1. (…)”.</i>
5	27-04-2009	<i>“(…) O dono da obra alertou o empreiteiro para a compatibilidade das cotas do passeio (…) com as cotas das soleiras das portas das casas. O dono da obra definiu a localização dos postes de iluminação pública.”.</i>
6	13-05-2009	<i>“(…) a obra está a confluir a bom ritmo.”.</i>
7	17-06-2009	<i>“(…) O dono da obra constatou que os trabalhos referentes ao capítulo da pavimentação estão ligeiramente atrasados”.</i>
8	19-06-2009	<i>“Conclusão das medições de campo, iniciadas no dia 17-06-2009, com vista ao apuramento do total dos trabalhos realizados até à presente data.”</i>
9	28-07-2009	<i>“(…) O dono da obra informou que os trabalhos de tratamento de taludes não serão executados pelo empreiteiro devido ao facto de os taludes se manterem estáveis.”.</i>



ANEXO VII – Nota de emolumentos

(DL n.º 66/96, de 31 de Maio)⁹¹

ACÇÃO:

Auditoria orientada à execução do contrato da “Empreitada de construção do caminho municipal do Palheiro Ferreiro/ Pinheirinho/Ribeira dos Pretetes – 2.ª fase”

ENTIDADE FISCALIZADA:

Câmara Municipal de Santa Cruz

SUJEITO PASSIVO:

Câmara Municipal de Santa Cruz

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 STANDARD a)	UNIDADES DE TEMPO	
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99	6	€ 719,94
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	132	€ 11.654,28
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
<p>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.</p> <p>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).</p>	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		€ 12.374,22
	LIMITES b)	MÁXIMO (50xVR)	€ 17 164,00
		MÍNIMO (5xVR)	€ 1 716,40
	EMOLUMENTOS DEVIDOS:		€ 12.374,22
	OUTROS ENCARGOS (n.º 3 do art.º 10.º)		€ 0,00
	TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		€ 12.374,22

⁹¹ 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.