

Relatório n.º 19-FC/SRMTTC

**Auditoria**  
**ao contrato da "Empreitada de construção**  
**da Biblioteca Municipal de Câmara**  
**de Lobos" - 2008**

Processo n.º 02/08-Aud./FC

Funchal, 2009





**PROCESSO N.º 02/08-AUD./FC**

**Auditoria**  
**ao contrato da "Empreitada de construção da**  
**Biblioteca Municipal de Câmara de Lobos" -2008**

**RELATÓRIO N.º 19/2009-FC/SRMTC**

**SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**

**Dezembro/2009**





## ÍNDICE

ÍNDICE .....	1
ÍNDICE DE QUADROS E GRÁFICOS.....	2
RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....	2
FICHA TÉCNICA.....	3
<b>1. SUMÁRIO.....</b>	<b>5</b>
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS .....	5
1.2. OBSERVAÇÕES.....	5
1.3. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.....	6
1.4. RECOMENDAÇÕES .....	7
<b>2. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
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 .....	12
<b>3. A “EMPREITADA DE CONSTRUÇÃO DA BIBLIOTECA MUNICIPAL DE CÂMARA DE LOBOS” ...</b>	<b>15</b>
3.1. ENQUADRAMENTO.....	15
3.2. O CONTRATO DA EMPREITADA.....	16
3.2.1. <i>Objecto</i> .....	16
3.2.2. <i>A consignação da obra</i> .....	17
3.3. A EXECUÇÃO FÍSICA .....	17
3.3.1. <i>O plano definitivo de trabalhos e de pagamentos</i> .....	17
3.3.2. <i>A execução dos trabalhos</i> .....	18
3.3.2.1. <i>O 1.º Mapa de Trabalhos a Mais</i> .....	24
3.3.3. <i>O prazo de execução da empreitada</i> .....	35
3.3.4. <i>A recepção provisória da obra</i> .....	35
3.4. A EXECUÇÃO FINANCEIRA .....	36
3.4.1. <i>As fontes de financiamento</i> .....	36
3.4.1.1. <i>A previsão dos encargos da obra no PPI</i> .....	37
3.4.2. <i>A facturação dos trabalhos executados</i> .....	38
3.4.3. <i>Os pagamentos efectuados</i> .....	40
3.5. A FISCALIZAÇÃO .....	41
<b>4. DETERMINAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>47</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>49</b>
ANEXO I – QUADRO SÍNTESE DE INFRAACÇÕES .....	51

ANEXO II – TRABALHOS QUE INTEGRAM A EMPREITADA DE CONSTRUÇÃO DA BIBLIOTECA MUNICIPAL DE CÂMARA DE LOBOS.....	53
ANEXO III – CRONOGRAMA FINANCEIRO ANEXO AO PEDIDO DE PRORROGAÇÃO DO PRAZO, PELO CONSÓRCIO, A 18-08-2008.....	55
ANEXO IV – FOTOGRAFIAS DA OBRA .....	57
ANEXO V – EXECUÇÃO DA EMPREITADA DA BMCL POR CAPÍTULOS E RESPECTIVOS AUTOS DE MEDIÇÃO.....	59
ANEXO VI – PAGAMENTOS EFECTUADOS AO EMPREITEIRO .....	61
ANEXO VII – NOTA DE EMOLUMENTOS .....	63

## **ÍNDICE DE QUADROS E GRÁFICOS**

QUADRO I – RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS DA CMCL .....	11
QUADRO II – EVENTUAL COMPARTICIPAÇÃO DO IPLB PARA A BMCL.....	15
FIGURA I – MAQUETA DO PROJECTO DE CONSTRUÇÃO DA BMCL.....	16
QUADRO III – IDENTIFICAÇÃO DOS TRABALHOS DA EMPREITADA, RESPECTIVO MONTANTE E PRAZO.....	18
QUADRO IV – PLANO DEFINITIVO DE PAGAMENTOS .....	18
QUADRO V – AUTOS DE MEDIÇÃO RELATIVOS À CONSTRUÇÃO DA BMCL .....	19
QUADRO VI – 1.º MAPA DE TRABALHOS A MAIS.....	25
QUADRO VII – EXECUÇÃO DE TRABALHOS A MAIS, EM VALOR.....	25
QUADRO VIII – PLANO INICIAL DE TRABALHOS DA EMPREITADA.....	26
QUADRO IX – EXECUÇÃO DE TRABALHOS A MAIS, EM QUANTIDADE.....	27
QUADRO X – FACTURAÇÃO DOS TRABALHOS A MAIS .....	27
QUADRO XI – PREVISÃO DE ENCARGOS COM A CONSTRUÇÃO DA BMCL NO PPI .....	37
QUADRO XII – FACTURAÇÃO DA EMPREITADA .....	38

## **RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

<b>SIGLA/ ABREVIATURA</b>	<b>DESIGNAÇÃO</b>
ACF	Arlindo Correia & Filhos, S.A.
AFA	Avelino Farinha & Agrela, S.A.
al.	Alínea(s)
art.º	Artigo
Arq.º	Arquitecto
AVAC	Aquecimento, Ventilação e Ar Condicionado
BMCL	Biblioteca Municipal de Câmara de Lobos
Cap.	Capítulo(s)
CE	Caderno de encargos
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CMCL	Câmara Municipal de Câmara de Lobos
CPA	Código do Procedimento Administrativo
DGOT	Departamento de Gestão e Ordenamento do Território



SIGLA/ ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DR	Diário da República
DRAC	Direcção Regional dos Assuntos Culturais
DRR	Decreto Regulamentar Regional
Eng.º	Engenheiro
FC	Fiscalização concomitante
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FUNCHALBETÃO	FUNCHALBETÃO – Técnicas de Betão e Construções, Lda.
INF.	Informação
IPLB	Instituto Português do Livro e das Bibliotecas
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JC	Juiz Conselheiro
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
PCM	Presidente da Câmara Municipal de Câmara de Lobos
PGA	Plano Global de Auditoria
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PPI	Plano Plurianual de Investimentos
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
RAM	Região Autónoma da Madeira
RRBP	Rede Regional de Bibliotecas Públicas da Madeira
REF.ª	Referência
s/	Sem
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
TC	Tribunal de Contas
UAT	Unidade de Apoio Técnico-Operativo
Vol.	Volume

## FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO	
Mafalda Morbey <sup>1</sup>	Auditora-Coordenadora
Miguel Pestana <sup>2</sup>	Auditor-Coordenador
SUPERVISÃO	
Fernando Fraga	Auditor-Chefe
EQUIPA DE AUDITORIA	
Filipa Brazão	Técnica Verificadora Superior

<sup>1</sup> Até à fase de trabalho de campo (31-12-2008).

<sup>2</sup> A partir da fase de relato (01-01-2009).







## 1. SUMÁRIO

### 1.1. Considerações prévias

O presente relatório contém os resultados da auditoria de acompanhamento à execução do contrato da “*Empreitada de construção da Biblioteca Municipal de Câmara de Lobos*”, celebrado, em 18 de Junho de 2007, entre a Câmara Municipal de Câmara de Lobos (CMCL) e o consórcio constituído pelas empresas “*Avelino Farinha & Agrela, S.A., FUNCHALBETÃO – Técnicas de Betão e Construções, Lda., e Arlindo Correia & Filhos, S.A.*”, pelo valor de € 3 640 692,09<sup>1</sup>, realizada de acordo com o previsto no Programa de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para o ano de 2009<sup>2</sup>.

### 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:

- a) Até 17 de Dezembro de 2008 (data do último auto de medição), o custo total da empreitada ascendia a € 4 067 365,60 (sem IVA), contabilizando mais € 426 673, 51 (11,7%) face ao valor da adjudicação de € 3 640 692,09 (cfr. o ponto 3.3.2.).
- b) O consórcio não informou mensalmente o dono da obra dos desvios registados entre cada uma das espécies de trabalho e as respectivas previsões, conforme exigia o ponto 7.6.1. do caderno de encargos, tendo o incumprimento do plano de trabalhos determinado o prolongamento por mais 92 dias do prazo contratual estabelecido (450 dias) para a conclusão da obra (cfr. os pontos 3.3.2. e 3.3.3.).
- c) A medição dos trabalhos executados em obra não se processou com a periodicidade mensal determinada pelo ponto 3.1.1. do caderno de encargos, existindo meses em que os trabalhos não foram medidos, designadamente, de Junho a Outubro de 2007, e em Janeiro e Setembro de 2008 (cfr. o ponto 3.3.2.).
- d) Autorização de despesa no valor de € 426 673,28 pelo Presidente da Câmara, quando não tinha competência própria ou delegada para o efeito, violando assim o preceituado nas als. a) e b) do n.º 1 do art.º 18.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho [cfr. o ponto 3.3.2.1. A)].
- e) A referida despesa de € 426 673,28 foi autorizada sem haver dotação orçamental para a suportar, o que configura a violação dos n.ºs 2.3.4.2., alínea d), e 2.6.1., ambos do POCAL [cfr. o ponto 3.3.2.1. B)].
- f) Quando, em 18 de Setembro de 2008, o 1.º mapa de trabalhos a mais foi aprovado pela Câmara Municipal, já os trabalhos em causa se encontravam executados e medidos nos autos n.ºs 8, de 13 de Junho, 9, de 15 de Julho, e 10, de 29 de Agosto, bem como os correspondentes encargos financeiros integralmente facturados pelo consórcio [cfr. o ponto 3.3.2.1. A)].

<sup>1</sup> O contrato da referenciada empreitada foi visado, a 18 de Outubro de 2007, com recomendações, por esta Secção Regional, através da Decisão n.º 20/FP/2007, no processo de visto com o n.º 71/2007.

<sup>2</sup> O plano da acção, a sua calendarização e a constituição da equipa de auditoria foram objecto de aprovação pelo Juiz Conselheiro da SRMTC, por despacho de 12 de Maio de 2008, exarado na Informação n.º 32/2008-UAT I. Posteriormente, face à alteração ao prazo de execução da empreitada, procedeu-se à reprogramação da acção pela Informação n.º 77/2008-UAT I, com despacho de concordância do Juiz Conselheiro de 19 de Setembro de 2008, transitando para o ano de 2009.

- g) A execução de trabalhos em quantidades superiores às previstas no contrato, agravando o custo final da empreitada em € 426 673,28 (11,7%), face ao valor da adjudicação de € 3 640 692,09, não foi reduzida a escrito, em ofensa ao preceituado nos art.ºs 26.º, n.º 7, e 119.º, n.º 5, do DL n.º 59/99, de 2 de Março [cfr. os pontos 3.3.2.1. D) e 3.4.2.].
- h) Tratando-se de trabalhos a mais no âmbito de um contrato de empreitada visado pelo TC, o respectivo termo adicional devia ter sido reduzido a escrito (art.º 26.º, n.º 7, e art.º 119.º, n.º 5, ambos do DL n.º 59/99, de 2 de Março) e enviado a esta Secção Regional no prazo fixado pelo n.º 2 do art.º 47.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, aditado pelo art.º 1.º da Lei n.º 48/06, de 29 de Agosto [cfr. o ponto 3.3.2.1. D)].
- i) O prazo acordado para a conclusão da obra não foi observado, pois a execução dos trabalhos arrastou-se até ao dia 17 de Dezembro de 2008, excedendo em 17 dias, o prazo de 525 dias, resultante dos 450 dias inicialmente contratados e da prorrogação, por mais 75 dias, concedida pela deliberação camarária de 4 de Setembro de 2008 (cfr. o ponto 3.3.3.).
- j) Os trabalhos da empreitada, medidos em 14 autos, importaram em € 4 230 060,22 (inclui IVA), integralmente pagos, tendo o Município garantido a comparticipação financeira do FEDER e da RAM, através da DRAC, de, respectivamente, € 2 784 361,03 e € 283 327,50 (cfr. os pontos 3.4.1. e 3.4.2.).
- k) O PPI do Município de 2007 e 2008, na parte respeitante ao projecto da empreitada, não contém informação sobre as fontes de financiamento, o grau de execução do projecto e a entidade responsável pelo seu acompanhamento, não seguindo, por isso, as indicações do ponto 7.1. do POCAL (cfr. o ponto 3.4.1.1.).
- l) Não há evidências de que a fiscalização vigiou e verificou o cumprimento do projecto e suas alterações, do contrato, do caderno de encargos e do respectivo plano de trabalhos, através, designadamente, de visitas, inspecções, vistorias e pedidos de esclarecimentos, de maneira a assegurar que a execução da obra obedeceu aos termos contratados e segundo as regras da arte (cfr. o ponto 3.5.).

### **1.3. Responsabilidade financeira**

Os factos referenciados e sintetizados no ponto 1.2., als. d), e) e h), configuram infracções geradoras de responsabilidade sancionatória, puníveis com multa, no quadro do art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, e do art.º 66.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, ambos da LOPTC (cfr. o Anexo I).

A multa tem como limite mínimo o montante correspondente a 5 UC e como limite máximo 40 UC<sup>3</sup>, de acordo com o preceituado no n.º 2 do citado art.º 66.º. Com o pagamento da multa, extingue-se o procedimento tendente à efectivação de responsabilidade sancionatória, nos termos do art.º 69.º, n.º 2, al. d), daquela Lei.

---

<sup>3</sup> 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 € 407,41 = € 101,8525), 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 2008 (€ 407,41) foi actualizado pelo art.º 2.º da Portaria n.º 9/2008, de 3 de Janeiro.



## 1.4. Recomendações

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

1. Faça constar das peças a exhibir no procedimento de formação de contratos de empreitada de obras públicas uma lista completa de todas as espécies de trabalhos necessários à conclusão das obras municipais a executar e do respectivo mapa de quantidades, a fim de observar o disposto no art.º 43.º, n.º 4, alínea b), do Código dos Contratos Públicos.
2. Havendo necessidade de realizar “*trabalhos a mais*”, tenha presente que a respectiva autorização, por entidade competente, deve ser dada em momento anterior ao da sua execução, de maneira a garantir a tempestividade das ordens escritas e a assegurar a regularidade financeira das correspondentes despesas [cfr. a alínea d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL e o art.º 371.º do Código dos Contratos Públicos].
3. A realização de “*trabalhos a mais*” seja reduzida a contrato escrito, de acordo com o preceituado nos art.ºs 26.º, n.º 7, e 119.º, n.º 5, ambos do DL n.º 59/99, de 2 de Março, e no art.º 375.º do Código dos Contratos Públicos.
4. Remeta os contratos adicionais a contratos visados, a esta Secção Regional, dentro do prazo de 15 dias a contar do início da sua execução, tal como dispõe, para o efeito, o n.º 2 do art.º 47.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
5. Fiscalize a execução das obras municipais que se encontram a seu cargo, de maneira a vigiar e verificar o exacto cumprimento do contrato, do caderno de encargos e do plano de trabalhos em vigor, em estrita obediência ao estatuído nos art.ºs 302 a 305.º do Código dos Contratos Públicos.
6. Cumpra o disposto no ponto 7.1. do POCAL, especificando no PPI, relativamente a cada projecto de investimento, as fontes de financiamento, o grau de execução e a entidade responsável pelo seu acompanhamento.





## 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), 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<sup>4</sup>, e foi orientada para acompanhar a execução do contrato da “*Empreitada de construção da Biblioteca Municipal de Câmara de Lobos*”.

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*<sup>5</sup> (Volume I<sup>6</sup>), recorrendo-se, no essencial, às seguintes técnicas:

- ♦ Definição com os interlocutores designados pelo Presidente da Câmara 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;
- ♦ Análise da documentação de suporte à execução do contrato da empreitada, a fim de aferir a sua fiabilidade e grau de confiança e de verificar a legalidade e regularidade financeira das despesas envolvidas;
- ♦ Realização de entrevistas aos dirigentes e funcionários com responsabilidades ao nível da gestão financeira municipal e da fiscalização das obras municipais;
- ♦ Utilização de questionários orientadores no levantamento dos procedimentos e das medidas de controlo interno instituídas nas áreas atinentes à execução das empreitadas do município;
- ♦ Recolha de elementos para efeitos probatórios.

<sup>4</sup> Concretamente, o de 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 CMCL foi, em 2006, objecto de uma acção desta natureza, ao contrato da empreitada de “*remodelação e ampliação do Mercado Municipal de Câmara de Lobos*” (cfr. o Relatório n.º 13/2006-FC/SRMTC, aprovado em 28 de Novembro de 2006 – Proc.º n.º 05/06-Aud./FC).

<sup>5</sup> Em sintonia com o previsto no PGA, aprovado por despacho do Juiz Conselheiro da SRMTC, de 12 de Maio de 2008, exarado na Informação n.º 32/2008 – UAT I.

<sup>6</sup> Aprovado pela Resolução n.º 2/99 – 2.ª Secção, de 28 de Janeiro, e aplicado à SRMTC pelo Despacho Regulamentar n.º 1/01 – JC/SRMTC, de 15 de Novembro.

Na análise propriamente dita, foram tidas em conta:

- a) As cláusulas do contrato<sup>7</sup> e o estabelecido em todos os documentos que o integram<sup>8</sup>;
- b) A disciplina normativa constante do DL n.º 59/99, de 2 de Março<sup>9</sup>, e legislação conexas, e, bem assim, quando aplicável, a do DL n.º 197/99, de 8 de Junho<sup>10</sup>;
- c) A legislação que disciplina a cooperação técnica e financeira entre Administração Regional e os Municípios da RAM;
- d) 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 reestruturação orgânica operada em 2003 aos serviços da CMCL<sup>11</sup>, sobressaem, nas áreas directamente relacionadas com a execução de obras municipais, o Departamento Administrativo e Financeiro e o Departamento de Gestão e Ordenamento do Território (DGOT)<sup>12</sup>.

O primeiro, que não tem director nomeado, tem por missão assegurar a actividade do Município nos “domínios da administração geral, gestão de recursos humanos e finanças”, com destaque para a Divisão de Gestão Financeira à qual compete, através do Serviço de Contabilidade, nomeadamente<sup>13</sup>:

- “Acompanhar a execução de protocolos e contratos-programa e candidaturas no âmbito do quadro comunitário de apoio”;
- “Assegurar o cumprimento das normas de contabilidade pública e garantir a sua regulamentação e aplicação”;
- “Organizar o processo administrativo de despesa”;
- “Receber facturas e respectivas guias de remessa, devidamente conferidas, e proceder à sua liquidação e registo de compromisso”;
- “Submeter a autorização superior os pagamentos a efectuar e emitir ordens de pagamento”;
- E, “Calcular, registar e controlar os pagamentos das retenções de verbas relativas a receitas cobradas para terceiros”.

É nesta divisão que está colocado o Dr. Nuno Barata, designado como interlocutor da CMCL nesta acção<sup>14</sup>, na parte referente à execução financeira do contrato.

---

<sup>7</sup> Segundo a cláusula décima do contrato, “As demais cláusulas complementares de execução da empreitada encontram-se definidas no Caderno de Encargos”.

<sup>8</sup> 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.

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

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> A reestruturação orgânica dos serviços municipais e respectivo quadro de pessoal do Município de Câmara de Lobos foi publicada no Diário da República, 2.ª Série, n.º 17, de 21 de Janeiro de 2003.

<sup>12</sup> De acordo com a respectiva orgânica, a actividade da CMCL encontra-se repartida por departamentos, isto é, unidades operacionais de gestão por áreas específicas de actuação.

<sup>13</sup> Cfr. os artigos 18.º, 27.º e 28.º, alíneas d), i), q), r), t) e v), da citada orgânica.



O DGOT tem como director o Arq.º Ricardo Fraga, e integra a Divisão de Obras e Infra-estruturas Municipais<sup>15</sup>, à qual compete, através do Serviço de Gestão de Equipamentos e Edifícios, designadamente, “Elaborar e acompanhar os processos de execução em regime de empreitada de edifícios ou equipamentos municipais”<sup>16</sup>. A este serviço foi afecto o Engenheiro Civil Artur Baptista, até Fevereiro de 2009<sup>17</sup>, o outro interlocutor indicado para esta acção, por ter sido incumbido de, em regime de exclusividade, fiscalizar a execução dos trabalhos da empreitada auditada.

Neste domínio, o Arq.º Ricardo Fraga informou que, por se tratar de uma empreitada de prazo curto, não foi pedida a colaboração da Secretaria Regional do Equipamento Social<sup>18</sup>, tendo ainda adiantado que estava em curso a elaboração de um modelo de fiscalização de obra para ser posteriormente utilizado noutras empreitadas do município.

## 2.4. Identificação dos responsáveis

Os responsáveis da CMCL durante os exercícios económicos de 2007 e 2008, e respectiva remuneração auferida, constam do quadro seguinte:

Quadro I – Relação nominal dos responsáveis da CMCL

RESPONSÁVEL	CARGO	REMUNERAÇÃO LÍQUIDA AUFERIDA	
		2007	2008
Arlindo Pinto Gomes	Presidente da Câmara	€ 48.138,01	€ 44.362,36
Carlos Alberto Gomes Gonçalves	Vereador do Urbanismo e Património e Vice-Presidente	€ 30.435,02	€ 30.731,41
Marcelino Antelmo Vieira Gonçalves	Vereador da Cultura e Educação, Intervenção Social e Administração	€ 30.548,06	€ 30.916,34
Leonel Calisto Correia da Silva	Vereador do Ambiente e Recursos Humanos	€ 30.790,52	€ 31.641,20
Paulo Jorge Teles Abreu	Vereador sem pelouro	a) € 1.204,28	a) € 1.335,50
António Bruno de Freitas Coelho	Vereador sem pelouro (entre 01-01 e 28-06-2007)	a) € 628,32	□
Nilson José de Freitas Jardim	Vereador sem pelouro	a) € 1.256,64	a) € 1.442,98
João Gabriel Ferreira	Vereador sem pelouro	a) e b) € 628,32	a) € 1.496,72

Fonte: CMCL.

a) Valor auferido através de senha de presença.

b) Valor auferido através de senha de presença, entre 29 de Junho e 31 de Dezembro de 2007.

## 2.5. Condicionantes e limitações na realização da acção

Na reunião de início da acção, que teve lugar a 19 de Maio de 2008<sup>19</sup>, em que estiveram presentes os interlocutores do Município (Dr. Nuno Barata, da área financeira, e o Eng.º Artur Baptista, fiscal da obra), foram explanados os propósitos da sua realização e as várias fases em que a mesma se desdobraria, bem como assentes os canais e os modos de disponibilização dos elementos necessários ao acompanhamento da execução do contrato da empreitada.

<sup>14</sup> Nomeado, em regime de substituição, com efeitos a 30 de Janeiro último, Chefe da referida Divisão.

<sup>15</sup> Gerida pela chefe de divisão Eng.ª Ana Luísa Rodrigues.

<sup>16</sup> Cfr. o art.º 55.º, n.º 1, al. b), da mesma orgânica.

<sup>17</sup> Data a partir da qual deixou de exercer funções na CMCL.

<sup>18</sup> Na reunião de 19 de Maio de 2008, na CMCL (cfr. a ficha de reunião 1).

<sup>19</sup> Realizada nas instalações da CMCL, e na qual estiveram igualmente presentes o Presidente da Câmara e o Director do Departamento de Gestão e Ordenamento do Território, Arq.º Ricardo Fraga.

Porém, no decurso da acção, contrariamente ao acordado, ocorreram constrangimentos de vária ordem, não só quanto à dificuldade em contactar os referidos interlocutores para obter esclarecimentos e concertar formas de actuação<sup>20</sup>, como também no envio da documentação de suporte à execução física e financeira do contrato, a qual era, em regra, sem qualquer justificação, remetida com significativos atrasos<sup>21</sup>.

Igualmente, face à quase total ausência de elementos documentais sobre a fiscalização exercida ao longo da obra, o Dr. Nuno Barata, na reunião havida nas instalações da SRMTC, a 10 de Fevereiro último, deu conta que, com a saída do Eng.º Artur Baptista, esta matéria passou a ser da responsabilidade do Arq.º Ricardo Fraga<sup>22</sup>, que passou a ter a responsabilidade de remeter ao Tribunal os elementos em falta. Porém, não houve qualquer desenvolvimento nesse sentido.

Assim, no que diz respeito ao exercício da função da fiscalização e aos seus modos de actuação<sup>23</sup>, ficaram comprometidos os objectivos definidos para a auditoria. Neste ponto, a análise incidiu nas informações obtidas nas reuniões em que participou o fiscal, incluindo as visitas ao local dos trabalhos na sua companhia, na memória descrita e justificativa dos trabalhos a mais executados na obra e na documentação produzida entre Junho e Agosto de 2008<sup>24</sup>, quando a obra demorou 18 meses a ficar concluída e passou por várias vicissitudes.

## **2.6. Audição dos responsáveis**

Dando cumprimento ao princípio do contraditório, consagrado no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, procedeu-se à audição do Presidente da Câmara Municipal de Câmara de Lobos e dos Vereadores Carlos Alberto G. Gonçalves, João Gabriel Ferreira, Leonel Calisto C. da Silva, Nilson José F. Jardim e Paulo Jorge T. Abreu, relativamente ao conteúdo do relato da auditoria<sup>25</sup>.

A defesa oferecida pelo Presidente da Câmara e pelos vereadores está condensada em extensos documentos subscritos por advogados com poderes para o efeito, tendo as alegações e o material enviado em anexo sido levadas em consideração na elaboração deste relatório, designadamente na análise e fixação da matéria de facto relativa ao contrato auditado e respectiva qualificação jurídica<sup>26</sup>.

---

<sup>20</sup> Mediante inúmeros telefonemas, na sua maioria infrutíferos.

<sup>21</sup> Um exemplo disso foi a entrada extemporânea, na SRMTC, a 24 de Junho de 2008, de apenas uma parte dos elementos solicitados por escrito na mencionada reunião de 19 de Maio de 2008 (cfr. a requisição n.º 1), na sequência de ofício de insistência para que fosse remetida a informação pretendida, com a advertência de que a falta de colaboração configura conduta susceptível de gerar responsabilidade sancionatória, nos termos do art.º 66.º, n.º 1, alínea c), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. Igualmente, no ofício da SRMTC, a marcar a reunião de 4 de Setembro de 2008 na CMCL, enviado a 8 de Agosto de 2008 (com cerca de um mês de antecedência), os documentos solicitados na lista anexa ao mesmo ofício, para serem facultados nessa reunião, não chegaram a ser disponibilizados e alguns deles nunca o foram até ao momento.

<sup>22</sup> Segundo aquele quadro do Município, o referido engenheiro fizera cessar o contrato de prestação de serviços que o ligava à CMCL, a partir de Fevereiro de 2009.

<sup>23</sup> Os contactos havidos com a fiscalização resumem-se às reuniões havidas a 19 de Maio e a 4 de Setembro de 2008, na CMCL, e à recepção, em suporte informático, a 25 de Setembro de 2008, da documentação de que se dá conta mais à frente no ponto 3.5. do relatório.

<sup>24</sup> Concretamente, as actas das reuniões de obra e as comunicações da fiscalização para os representantes do empreiteiro.

<sup>25</sup> Cfr. os ofícios n.ºs 638 a 643, da SRMTC, todos remetidos a 28 de Abril de 2009, inseridos no ponto 12 da pasta do processo da auditoria.

<sup>26</sup> As referidas alegações foram remetidas à SRMTC, por fax, a 18 de Junho de 2009, sob o registo n.º 1501, na sequência de dois pedidos de prorrogação do prazo concedido para o contraditório, o primeiro, por mais 15 dias, a 11 de Maio de 2009 (ofício da CMCL n.º 4547), e o segundo, por mais 8 dias úteis, a 3 de Junho de 2009 (ofício do Município n.º 5643), os quais foram autorizados pelos despachos do Juiz Conselheiro da SRMTC de 12 de Maio e de 4 de Junho de 2009, respectivamente – ver o ponto 15 da pasta do processo da auditoria.





Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

Em fase de anteprojecto de relatório, em cumprimento do despacho do Juiz Conselheiro da SRMTC, proferido na Informação n.º 44/09 – UAT I, de 4 de Agosto, procedeu-se à recolha de depoimentos das entidades envolvidas na execução e fiscalização da empreitada<sup>27</sup>.

A prova testemunhal então trazida ao processo de auditoria forçou a realização de um novo contraditório ao Presidente da Câmara Municipal de Câmara de Lobos tendo as correlativas alegações dado entrada na SRMTC, por fax, a 3 de Dezembro de 2009, com o registo n.º 2847.

---

<sup>27</sup> As diligências realizadas levaram à recolha de provas testemunhais junto das entidades envolvidas na execução e fiscalização da empreitada, a saber: o Eng.º João Almeida, na qualidade de Director de Obra, o Eng.º Artur Baptista, na qualidade de Fiscal da obra, e o Arq.º Ricardo Fraga, na qualidade de Director do Departamento de Gestão e Ordenamento do Território, da CMCL.





### 3. A “EMPREITADA DE CONSTRUÇÃO DA BIBLIOTECA MUNICIPAL DE CÂMARA DE LOBOS”

#### 3.1. Enquadramento

As bibliotecas municipais da Região Autónoma da Madeira (RAM)<sup>28</sup> fazem parte da Rede Regional de Bibliotecas Públicas (RRBP), criada pelo DLR n.º 15/2002/M, de 13 de Agosto, e regulamentada pelo DRR n.º 10/2003/M, de 13 de Março, e estão integradas na Rede Nacional de Bibliotecas Públicas (RNBP), beneficiando da cooperação técnica e financeira do Instituto Português do Livro e das Bibliotecas (IPLB), entidade que, nos termos do art.º 2.º, n.º 1, al. h), do DL n.º 90/97, de 19 de Abril<sup>29</sup>, tem por atribuição, designadamente, apoiar a criação de novas bibliotecas públicas a nível local e regional, bem como a modernização das existentes<sup>30</sup>.

Assim, ao abrigo do art.º 6.º, n.º 1, al. b), do citado DL n.º 90/97, o IPLB, celebra com os municípios contratos-programa “no âmbito e para os efeitos previstos no” DL n.º 111/87, de 11 de Março, concretamente, que visem a “execução de uma política integrada de desenvolvimento da leitura pública no quadro da rede de bibliotecas municipais” (art.º 1.º do DL n.º 111/87), e nos quais sejam regulamentados o que se entender necessário para a intervenção complementar de ambas as partes.

De acordo com o Programa da RRBP facultado pela CMCL, o IPLB “comparticipará a instalação de cada biblioteca municipal até ao montante correspondente a 30% dos custos considerados elegíveis e estabelecidos em contrato-programa. A participação do Governo Regional não poderá ser inferior a 10% dos custos elegíveis”, sendo o restante valor “assegurado pelo município, o qual poderá recorrer a co-financiamento através das intervenções estruturais do III Quadro Comunitário de Apoio”. Explicitando o site da Biblioteca Pública Regional da Madeira<sup>31</sup> que a participação do IPLB para a Biblioteca Municipal de Câmara de Lobos (BMCL), cuja tipologia corresponde a BM2 (o equivalente para uma população de 34 614) poderia atingir 10% dos seguintes montantes:

Quadro II – Eventual participação do IPLB para a BMCL

COMPONENTE	MONTANTE
Obra (1 883 m <sup>2</sup> )	€ 2 071 300,00
Equipamento	€ 242 775,00
Fundos documentais	€ 349 200,00
Informatização	€ 170 000,00
<b>TOTAL</b>	<b>€ 2 833 275,00</b>

Não obstante, verificou-se que, aquando do início dos trabalhos da empreitada em Junho de 2007, a Autarquia tinha apenas assegurada a participação do FEDER, a que acresceu o financiamento concedido pela Secretaria Regional da Educação, por conta de um contrato-programa celebrado em 2008, tal como se verá mais à frente no ponto 3.4.1..

<sup>28</sup> Constituídas pelas bibliotecas municipais de Porto Moniz, Machico, Funchal e Câmara de Lobos.

<sup>29</sup> Diploma que aprovou a estrutura orgânica do IPLB.

<sup>30</sup> Nos termos do art.º 9.º do DL n.º 92/2007, de 29 de Março, a Direcção-Geral do Livro e das Bibliotecas sucedeu o referido Instituto nas suas atribuições.

<sup>31</sup> Com o seguinte endereço [www.bprmadeira.org](http://www.bprmadeira.org).

## 3.2. O contrato da empreitada

### 3.2.1. Objecto

A empreitada foi adjudicada, por deliberação camarária de 3 de Maio de 2007, na sequência de concurso público, ao consórcio constituído pelas empresas *Avelino Farinha & Agrela, S.A.*, *FUNCHALBETÃO – Técnicas de Betão e Construções, Lda.*, e *Arlindo Correia & Filhos, S.A.*<sup>32</sup>, pelo valor de € 3 640 692,09<sup>33</sup>, a acrescer IVA<sup>34</sup>.

A obra consistiu na construção de um edifício público dotado de espaços que permitam albergar a Biblioteca Municipal de Câmara de Lobos, localizada no centro da cidade, e os trabalhos incluíam, para além da construção civil propriamente dita, a instalação de equipamento de cozinha, cafetaria, copa e sanitários, redes de infra-estruturas e os arranjos exteriores e paisagismo, podendo maquete do projecto ser visualizada a seguir:

Figura I – Maquete do projecto de construção da BMCL



Fonte: Diário Cidade, edição de 20 de Janeiro de 2009, pág. 20.

Por a BMCL integrar a RNBP, a sua projecção procurou ir ao encontro da promoção da leitura, através da aposta na criação de um espaço com secções diferenciadas para adultos e crianças, com fundos especiais, colecções de periódicos, documentos de suporte áudio, vídeo, multimédia, e em proporcionar a formação e ocupação dos tempos livres.

O edifício, que ocupa uma área de 1 800 m<sup>2</sup>, contempla 3 pisos: o piso -1 que se destina a apoio e compreende, entre outras dependências, uma zona de carga e descarga, depósitos, áreas de recepção e manutenção de documentos; o piso 0, onde se situa a entrada principal, as salas de leitura, as áreas reservadas à multimédia e ao audiovisual, um espaço destinado a crianças com menos de três anos, a área de animação e a sala do conto; e o piso 1, que, para além da sala de reuniões e dos gabinetes para funções administrativas, possui uma cafetaria e zonas destinadas à consulta directa de jornais, revistas e variada documentação. A biblioteca beneficia ainda de uma área de jardim e anfiteatro ao ar livre.

<sup>32</sup> Doravante abreviadamente designadas por AFA, FUNCHALBETÃO e ACF.

<sup>33</sup> O valor base para o lançamento da obra foi de € 4 800 000,00, tendo a adjudicação um valor abaixo àquele em 24,2%.

<sup>34</sup> Esta obra consta da lista das empreitadas adjudicadas no ano anterior publicadas pelo município no DR, 2.ª série, a 3 de Março de 2008, nos termos do art.º 275.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março.



No entender do Presidente da Câmara Municipal, trata-se de um “*projecto que se apresenta como pedra basilar do ponto de vista cultural, educacional e do conhecimento para o apoio a toda a população e visitantes do Concelho*”<sup>35</sup>.

### **3.2.2. A consignação da obra**

Em obediência ao disposto no art.º 151.º, n.º 1, do DL n.º 59/99, de 2 de Março, o prazo fixado no contrato para a execução da obra começa a contar-se da data da consignação dos trabalhos da empreitada. No caso, a assinatura do contrato reporta-se a 18 de Junho de 2007 e o auto de consignação data de 25 de Junho de 2007, pelo que foi observado aquele prazo legal. Esse auto faz menção a que:

- ◆ Foi dada posse ao empreiteiro dos terrenos necessários à realização da obra, sem haver lugar a consignações parciais.
- ◆ O representante do consórcio adjudicatário aceitou e reconheceu como totalmente exactos os elementos que lhe foram entregues pelo dono da obra, sem qualquer reserva ou reclamação.

Deste modo, o prazo de 450 dias contratado para a execução da empreitada começou a contar-se a partir da data da sua consignação, apontando o plano definitivo de trabalhos o dia 16 de Setembro de 2008 para a conclusão da Biblioteca.

## **3.3. A execução física**

### **3.3.1. O plano definitivo de trabalhos e de pagamentos**

Estabelece o n.º 2 do art.º 159.º do DL n.º 59/99 que o empreiteiro deve apresentar no prazo fixado no contrato ou no caderno de encargos (CE), ou ainda num prazo não superior a 44 dias contados da data da consignação, o plano definitivo de trabalhos, incluindo, obrigatoriamente, o correspondente plano de pagamentos, para aprovação pelo dono da obra.

No caso vertente, o CE, na cláusula 13.7., fixou o prazo de 20 dias, a contar da data da consignação (25 de Junho de 2007), para o empreiteiro apresentar o referido plano, ficando, em caso de incumprimento, sujeito a multa, de 0,2 por mil do valor da adjudicação por cada dia de atraso, e assistindo à entidade adjudicante o direito de rescindir o contrato<sup>36</sup>.

Contudo, embora haja sido facultado o plano definitivo de trabalhos, não foi possível apurar se o consórcio adjudicatário apresentou o referido plano no prazo prescrito pela cláusula 13.7. do CE, e se o dono da obra o aprovou no prazo legal fixado para o efeito (n.ºs 3 e 4 do citado art.º 159.º), isto porque, apesar de solicitada, não foi fornecida a informação necessária à verificação destes aspectos<sup>37</sup>.

De relevante sobressai que o plano, 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 vinte e três capítulos do mapa de quantidades e da lista de preços unitários do consórcio, e a unidade de tempo que serviu de base à programação, com a seguinte discriminação<sup>38</sup>:

<sup>35</sup> Cfr. o Plano de Actividades da autarquia para 2008.

<sup>36</sup> Tal multa, no entanto, pode ser anulada se os trabalhos da empreitada forem concluídos no prazo contratado.

<sup>37</sup> A informação pretendida foi solicitada por escrito através das requisições n.ºs 1 e 3, de 19 de Maio e de 21 de Outubro de 2008, respectivamente, e posteriormente, a 2 de Fevereiro de 2009, na reunião havida com o Dr. Nuno Barata.

<sup>38</sup> Para um conhecimento mais pormenorizado, cfr. o Anexo II onde se encontram reproduzidos na íntegra os trabalhos que integram a empreitada.

Quadro III – Identificação dos trabalhos da empreitada, respectivo montante e prazo

N.º DE CAP.	CAPÍTULO	IDENTIFICAÇÃO DOS TRABALHOS	DATA PREVISTA DE INÍCIO E DE CONCLUSÃO DOS TRABALHOS	DURAÇÃO	MONTANTE (s/ IVA)	EM %
1	Capítulo I	Estaleiro	De 25-06-07 a 16-09-08	450 Dias	€ 225.000,00	6,2%
2	Capítulo II	Movimentação de terras	De 25-06-07 a 21-09-07	89 Dias	€ 179.805,38	4,9%
3	Capítulo III	Estabilidade e betão - Contenção periférica	De 09-07-07 a 17-01-08	193 Dias	€ 972.248,12	26,7%
4	Capítulo IV	Alvenarias	De 17-12-07 a 22-01-08	37 Dias	€ 42.250,52	1,2%
5	Capítulo V	Impedabilizações	De 29-10-07 a 21-01-08	85 Dias	€ 53.391,44	1,5%
6	Capítulo VI	Cantarias	De 26-05-08 a 13-06-08	19 Dias	€ 110.770,89	3,0%
7	Capítulo VII	Revestimento de paredes e tectos	De 25-02-08 a 23-05-08	89 Dias	€ 196.661,72	5,4%
8	Capítulo VIII	Pavimentos e rodapés	De 26-05-08 a 18-07-08	54 Dias	€ 272.086,65	7,5%
9	Capítulo IX	Carpintarias	De 25-07-08 a 12-08-08	19 Dias	€ 34.395,00	0,9%
10	Capítulo X	Serralharias	De 16-06-08 a 24-07-08	39 Dias	€ 309.305,70	8,5%
11	Capítulo XI	Pinturas	De 25-07-08 a 05-09-08	43 Dias	€ 30.407,91	0,8%
12	Capítulo XII	Equipamento de cozinha, cafetaria e copa	De 25-07-08 a 22-08-08	29 Dias	€ 41.512,26	1,1%
13	Capítulo XIII	Mobiliário	De 25-07-08 a 05-09-08	43 Dias	€ 243.180,20	6,7%
14	Capítulo XV	Equipamento sanitário	De 21-07-08 a 22-08-08	33 Dias	€ 40.354,50	1,1%
15	Capítulo XVI	Diversos	De 25-08-08 a 01-09-08	8 Dias	€ 13.158,55	0,4%
16	Capítulo XVII	Elevador	De 28-07-08 a 22-08-08	26 Dias	€ 20.637,75	0,6%
17	Capítulo XVIII	Arranjos exteriores	De 24-12-07 a 23-05-08	152 Dias	€ 284.208,88	7,8%
18	Capítulo XIX	Paisagismo	De 24-05-08 a 20-06-08	28 Dias	€ 40.165,55	1,1%
19	Capítulo XX	Infra-estruturas hidráulicas	De 23-01-08 a 20-05-08	119 Dias	€ 86.749,97	2,4%
20	Capítulo XXI	Segurança	De 21-05-08 a 25-05-08	5 Dias	€ 663,60	0,0%
21	Capítulo XXIII	Electricidade	De 23-01-08 a 02-09-08	224 Dias	€ 293.851,45	8,1%
22	Capítulo XXIV	Telecomunicações	De 23-01-08 a 04-09-08	226 Dias	€ 30.253,85	0,8%
23	Capítulo XXV	AVAC	De 25-02-08 a 22-08-08	180 Dias	€ 119.632,20	3,3%
<b>TOTAL</b>					<b>€ 3.640.692,09</b>	<b>100,0%</b>

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

Em sintonia, o plano de pagamentos continha a previsão, quantificada e escalonada no tempo, do valor dos trabalhos a realizar pelo empreiteiro, e a periodicidade dos pagamentos a efectuar pelo dono da obra. A previsão dos pagamentos, com suporte no andamento dos trabalhos, cuja medição mensal ficou prevista no ponto 3.1.1. do CE, registava um esforço financeiro que atingia o seu pico em Julho de 2008, o penúltimo mês da execução da obra, tal como mostra o quadro infra:

Quadro IV – Plano definitivo de pagamentos

ANO	2007							2008								
	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Out.	Nov.	Dez.	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Mai.	Jun.	Jul.	Ago.	Set.
MÊS	-	1.º	2.º	3.º	4.º	5.º	6.º	7.º	8.º	9.º	10.º	11.º	12.º	13.º	14.º	15.º
EM MIL EUROS	35,6	304,8	270,9	219,7	203,4	127,0	124,5	120,5	112,5	164,1	217,3	318,1	410,7	437,5	399,48	174,7
EM %	1,0	8,4	7,4	6,0	5,6	3,5	3,4	3,3	3,1	4,5	6,0	8,7	11,3	12,0	11,0	4,8

Fonte: Cronograma financeiro da obra – CMCL.

### 3.3.2. A execução dos trabalhos

Com a apresentação do plano de trabalhos, o empreiteiro indicou as datas de início (25 de Junho de 2007, coincidindo com a data da assinatura do auto de consignação) e de conclusão da empreitada (16 de Setembro de 2008).

Desde logo, referir que o contrato de consórcio estabelecia, na cláusula quarta, que as quotas de participação das empresas consorciadas relativas aos trabalhos a executar, por cada uma delas, seriam



de: AFA - 25%, FUNCHALBETÃO - 25% e ACF - 50%. No entanto, os trabalhos foram integralmente executados pelas empresas AFA e FUNCHALBETÃO, não tendo a firma ACF afectado qualquer meio à obra. Esta alteração ao contrato de consórcio, para ser válida, devia assentar num acordo escrito entre as consorciadas, o que não se verificou (ver a cláusula 12.<sup>a</sup> do contrato de consórcio).

O objecto da empreitada abarcava os trabalhos previstos, quanto à sua espécie, quantidades e condições técnicas de execução, no projecto e no caderno de encargos. Em concreto, compreendiam, além dos trabalhos preparatórios ou acessórios dos integrantes do objecto do contrato<sup>39</sup>, os descritos nas alíneas do ponto 4.1.1. do CE, repartidos pelas espécies referenciadas no Quadro III, a serem realizados nos prazos que, para o efeito, e dentro dos limites estabelecidos no art.º 159.º do DL n.º 59/99, se encontravam fixados nessa peça processual.

Na execução da obra correspondente à empreitada, foram elaborados 14 autos de medição de trabalhos, devidamente aprovados pela fiscalização, conforme evidencia o quadro seguinte<sup>40</sup>:

**Quadro V – Autos de medição relativos à construção da BMCL**

N.º	DATA	VALOR (s/ IVA)	IVA (TAXA DE 4%)	VALOR TOTAL (c/ IVA)
1	09-11-2007	€ 674.940,36	€ 26.997,61	€ 701.937,97
2	10-12-2007	€ 160.839,23	€ 6.433,57	€ 167.272,80
3	21-12-2007	€ 27.549,99	€ 1.102,00	€ 28.651,99
4	14-02-2008	€ 66.147,97	€ 2.645,92	€ 68.793,89
5	11-03-2008	€ 77.056,10	€ 3.082,24	€ 80.138,34
6	10-04-2008	€ 66.515,89	€ 2.660,64	€ 69.176,53
7	23-05-2008	€ 180.565,52	€ 7.222,62	€ 187.788,14
8	13-06-2008	€ 248.941,56	€ 9.957,66	€ 258.899,22
9	15-07-2008	€ 123.187,83	€ 4.927,51	€ 128.115,34
10	29-08-2008	€ 457.111,06	€ 18.284,44	€ 475.395,50
11	17-10-2008	€ 420.604,56	€ 16.824,18	€ 437.428,74
12	14-11-2008	€ 378.622,32	€ 15.144,89	€ 393.767,21
13	02-12-2008	€ 745.432,99	€ 29.817,32	€ 775.250,31
14	17-12-2008	€ 439.850,22	€ 17.594,01	€ 457.444,23
TOTAL		€ 4.067.365,60	€ 162.694,62	€ 4.230.060,22

Em primeiro lugar, salientar que, sendo esta uma empreitada por série de preços<sup>41</sup>, as medições dos trabalhos não cumpriram com a periodicidade mensal prevista no ponto 3.1.1. do CE, inexistindo medições nos meses de Junho a Outubro de 2007, Janeiro e Setembro de 2008<sup>42</sup>. Anota-se ainda que,

<sup>39</sup> Que são da responsabilidade do dono da obra e que constituem um preço contratual unitário, nos termos do n.º 3 do art.º 24.º do DL n.º 59/99.

<sup>40</sup> Os autos de medição encontram-se assinados pelo representante do dono da obra, e responsável pela fiscalização, o engenheiro civil Artur Jorge Barra Baptista, e pela representante do adjudicatário, a engenheira civil Zélia Marques Pereira Miguel, e pelo Presidente da Câmara. Para um conhecimento mais detalhado dos autos de medição, da sua periodicidade e das espécies de trabalho que comportam, ver o Anexo II.

<sup>41</sup> Nos termos do art.º 18.º, n.º 1, do DL n.º 59/99. A remuneração do empreiteiro resulta da aplicação dos preços unitários estipulados no contrato a cada espécie e quantidade de trabalho realizada.

<sup>42</sup> A questão da periodicidade da medição dos trabalhos foi já anteriormente analisada por este Tribunal na auditoria ao contrato da empreitada de "Remodelação e ampliação do Mercado Municipal de Câmara de Lobos", que suscitou então uma recomendação ao Município no sentido de que acatasse no art.ºs 202.º e 203.º do DL n.º 59/99.

não obstante a consignação da obra datar de 25 de Junho de 2007, o 1.º auto foi emitido passados quatro meses, a 9 de Novembro de 2007<sup>43</sup>.

No contraditório, foi alegado que *“as medições dos trabalhos cumpriram, em regra, com a periodicidade prevista no ponto 3.3.1. do Caderno de Encargos”*, para concluir, em sintonia com o exposto no relatório, que *“a circunstância de não terem sido efectuadas medições nalguns dos meses de execução contratual não acarretou qualquer dano nem para o Município de Câmara de Lobos – uma vez que não foram efectuados pagamentos que não tivessem por base uma medição dos trabalhos realizados –, nem para o empreiteiro”*.

Na verdade, ficou provado, convicção formada com base nos autos de medição, que o empreiteiro foi pago pelos trabalhos realizados na obra através da aplicação dos preços unitários fixados para as diferentes espécies de trabalho às quantidades por ele efectivamente executados, e sem que, aquando da correlativa facturação, haja formulado qualquer reserva quanto à necessidade de proceder à sua correcção, aceitando os correspondentes pagamentos e deles dando sempre quitação.

Todavia, neste ponto, convirá não esquecer que o regime jurídico das empreitadas de obras públicas, aprovado pelo DL n.º 59/99, de 2 de Março, determina que, sempre que os pagamentos sejam efectuados por medição, como na situação em análise, por força da cláusula 3.3.1. do CE, esta ocorrerá mensalmente, no local da obra, com a assistência do empreiteiro ou do seu representante e dela se lavrará auto, assinado pelos intervenientes.

E, nesta tarefa, *“Proceder-se-á obrigatoriamente à medição de todos os trabalhos executados, ainda quando não se considerem previstos no projecto nem devidamente ordenados e independentemente da questão de saber se devem ou não ser pagos ao empreiteiro”* (art.º 203.º do DL n.º 59/99). Se o dono da obra não proceder tempestivamente à medição, o empreiteiro apresentará, até ao fim do mês seguinte, um mapa das quantidades dos trabalhos realizados no mês anterior, com os documentos respectivos (art.º 208.º do DL n.º 59/99)<sup>44</sup>.

Das normas legais citadas pode concluir-se que as medições desempenham nas empreitadas um papel fundamental, desde logo, para calcular a retribuição do empreiteiro e defender o interesse financeiro público e o particular co-contratante: os pagamentos são feitos com base no que realmente se executa e assim se apura. Mas não só. Também permitem ao dono da obra controlar o ritmo de execução da empreitada, de maneira a evitar atrasos que se possam revelar irrecuperáveis, e averiguar os desvios verificados entre as previsões e a realidade.

É, assim, redutor sustentar que *“o prazo referido no n.º 1 do artigo 202.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, e no ponto 3.1.1. do Caderno de Encargos, deve ser lido como um prazo indicativo (para o dono da obra) e estabelecido em benefício do empreiteiro, cuja não observância tem apenas por efeito permitir ao empreiteiro lançar mão do mecanismo previsto no n.º 1 do artigo 208.º do mesmo diploma”*, tal como é defendido no contraditório.

Deve manter-se, por isso, o entendimento que valoriza a regra da medição mensal dos trabalhos e o quadro contratual subjacente à execução da empreitada, com evidente apoio na lei e na doutrina. E que o Código dos Contratos Públicos também acolhe no n.º 1 do seu art.º 388.º, quando estabelece que a medição de todos os trabalhos executados, efectuada mensalmente na falta de estipulação contratual, deverá estar concluída no 8.º dia do mês imediatamente seguinte àquele a que respeita.

Da análise ao quadro V decorre ainda que, até 17 de Dezembro de 2008 (data do último auto de medição), o custo total da empreitada ascendia a € 4 067 365,60 (sem IVA), contabilizando mais

---

<sup>43</sup> Na empreitada em apreço, as empresas do consórcio não usaram a prerrogativa do art.º 208.º, n.º 1, do DL n.º 59/99.

<sup>44</sup> Caso em que a exactidão das quantidades inscritas nos mapas será verificada no primeiro auto de medição que se efectuar, com base no qual se procederá às rectificações a que houver lugar (cfr. o art.º 208.º, n.ºs 1 e 4, do DL n.º 59/99).





€ 426 673,51 (11,7%) face ao valor da adjudicação (€ 3 640 692,09). Da sua confrontação com o plano de trabalhos, e considerando a memória descritiva e justificativa da obra, sobressai que:

- a) O “Estaleiro” (Cap. I), “integrado no primeiro mês de trabalho”, foi objecto de medição nos autos n.ºs 1 e 2 de, respectivamente, Novembro e Dezembro de 2007 (5.º e 6.º meses);
- b) A “Movimentação de terras” (Cap. II), a ser executada “logo na 1.ª semana do programa de trabalhos, seguindo-se as demolições e escavação geral nos 3 meses seguintes”, isto é, até Setembro de 2007 (3.º mês), decorreu, na realidade, até Fevereiro de 2008, sendo depois retomada entre Junho e Agosto de 2008 (cfr. os autos n.ºs 1 a 4 e 8 a 10);
- c) As “Alvenarias” (Cap. IV), cujos trabalhos seriam “executados no 7.º mês”, em Janeiro de 2008, realizaram-se em Agosto e Outubro deste ano (cfr. o auto n.º 10);
- d) Os trabalhos das “Cantarias” (Cap. VI), a serem “executados no 12.º mês” (Junho de 2008), foram-no em Agosto e Outubro do mesmo ano (cfr. o auto n.º 10).

Estes atrasos no desenvolvimento do plano de trabalhos em vigor explicam que, a 4 de Setembro de 2008 (mês previsto para a conclusão da Biblioteca), já com 15 meses de obra, apenas se encontrassem executados e medidos trabalhos no montante global de € 2 082 855,51 (autos n.ºs 1 a 10)<sup>45</sup>, tornando evidente que a empreitada não ficaria concluída no prazo acordado<sup>46</sup>.

Face ao atraso, o Fiscal não forneceu qualquer explicação para não ter sido seguida a ordem, o prazo e o ritmo de execução das diversas espécies de trabalho previstas no plano aprovado pelo Município<sup>47</sup>, nem justificou a atitude do consórcio de ignorar a cláusula do ponto 7.6.1. do CE, que lhe impunha o dever de informar, mensalmente, os desvios registados entre cada uma das espécies de trabalho e as respectivas previsões.

Deste modo, a fiscalização não reagiu aos atrasos no cumprimento do plano de trabalhos, quanto tinha meios para o fazer ao abrigo do art.º 161.º do DL n.º 59/99, sabendo-se apenas que o ponto 4.3. da acta n.º 3, de 6 de Agosto de 2008, refere a existência de um atraso na construção da obra que levou o Fiscal a solicitar “ao Empreiteiro a apresentação de um novo cronograma de trabalhos de forma a garantir a execução da empreitada até 30 de Dezembro de 2008”.

Argumentou-se no contraditório que não assiste razão ao Tribunal de Contas na observação feita aos atrasos no cumprimento do plano de trabalhos. E isto porque, nos termos do art.º 161.º, n.º 1, do DL n.º 59/99, de 2 de Março, a possibilidade de notificação do empreiteiro para apresentação de um novo plano de trabalhos “consiste num poder discricionário do fiscal da obra”, que este, explicita o mandatário, “poderá decidir exercer ou não com base num juízo de prognose quanto à solução que entenda melhor acautelar o interesse público”.

O citado art.º 161.º, epígrafado de “Atraso no cumprimento do plano de trabalhos”, dispõe, no n.º 1, que, “Se o empreiteiro, injustificadamente, retardar a execução dos trabalhos previstos no plano em vigor, de modo a pôr em risco a conclusão da obra dentro do prazo resultante do contrato, o fiscal da obra poderá notificá-lo para apresentar, nos 11 dias seguintes, o plano dos diversos trabalhos que em cada um dos meses seguintes conta executar, com indicação dos meios de que se vai servir”.

Numa primeira aproximação, dir-se-á que, subjacente ao regime do n.º 1 do art.º 161.º, está a intenção de disciplinar os atrasos do empreiteiro e assegurar a execução da obra no prazo do contrato, já que as demoras afectam o interesse público associado à conclusão atempada da obra concreta. Por isso é que o empreiteiro, com a adjudicação, se deve preparar de modo a estar em condições de iniciar a execução da obra na data marcada e cumprir os prazos contratualmente estabelecidos.

<sup>45</sup> Dos quais € 426 673,51 (20,5%) a título de trabalhos não incluídos no contrato principal, e o restante (€ 1 656 182,00) representativo de 45,5% do valor da adjudicação.

<sup>46</sup> Corroboram o atraso as fotografias reproduzidas no Anexo IV.

<sup>47</sup> Na reunião de 4 de Setembro de 2008, onde estiveram presentes o fiscal (Eng.º Artur Baptista) e o Arq.º Ricardo Fraga.

Compreende-se, assim, que a norma do n.º 1 do art.º 161.º deixo subentendido que “o prazo resultante do contrato” será desrespeitado se o empreiteiro, injustificadamente, não observar a sequência, prazo e ritmo de execução de cada uma das espécies de trabalhos a que ficou obrigado com a aprovação, pelo dono da obra, do plano definitivo de trabalhos.

E também fica claro que a lei fixa um critério limitador do exercício do apregoado poder discricionário: possibilidade de o atraso no cumprimento do plano de trabalhos pôr em risco a conclusão da obra dentro do prazo resultante do contrato, pelo que não é correcto afirmar que o fiscal poderá decidir exercer ou não esse poder “com base num juízo de prognose quanto à solução que entenda melhor acautelar o interesse público”<sup>48</sup>.

No caso, como resulta dos elementos acima expostos relativamente aos capítulos “Estaleiro”, “Movimentação de terras”, “Alvenarias” e “Cantarias”, é facto incontestável que o plano não foi seguido desde o início da empreitada, entre Julho de 2007 e 6 de Agosto de 2008, num contexto em que o Fiscal, que deve providenciar no que é necessário para o bom andamento dos trabalhos, não tomou posição sobre os atrasos ocorridos, no sentido de os considerar, ou não, justificados, e recuperáveis ou irrecuperáveis<sup>49</sup>, e agir em conformidade.

O que não faz sentido é interpretar a inação da fiscalização, ou o seu silêncio, como sinal de justificação dos atrasos e de que era possível a sua recuperação no quadro do plano de trabalhos em vigor, sem pôr em risco o prazo contratado para a conclusão da Biblioteca, ou, seguindo o raciocínio exposto no contraditório, considerar ser esta a solução que melhor acautelava o interesse público com base num juízo de prognose.

Postas as coisas neste plano, torna-se difícil compreender que só a 6 de Agosto de 2008, a um mês do termo do prazo de conclusão da Biblioteca, o Fiscal assumia um atraso na sua construção. É que compete ao Fiscal, designadamente, vigiar e verificar o exacto cumprimento do plano de trabalhos e controlar a observância dos prazos estabelecidos e se os trabalhos são executados pela ordem e com os meios estabelecidos naquele plano, por força do disposto nas alíneas g) e j) do art.º 180.º do DL n.º 59/99<sup>50</sup>.

O advogado dos responsáveis não tem pois razão quando alega que falta ao Tribunal de Contas base normativa para emitir um juízo de censura sobre a actuação do Fiscal da obra.

Como já se disse, foi no seguimento da solicitação do Fiscal de 6 de Agosto de 2008 que o consórcio pediu, a 18 do mesmo mês<sup>51</sup>, a prorrogação do prazo da empreitada por mais 105 dias, e juntou um novo plano de trabalhos a executar até 31 de Dezembro de 2008, incluindo o correspondente plano de pagamentos, com a indicação de que o seu valor não ultrapassaria o da adjudicação (€ 3 640 692,09), tal como se pode observar no Anexo III<sup>52</sup>.

A 4 de Setembro de 2008, o pedido foi, em parte, acolhido pelo executivo camarário, ao deliberar, por maioria, no sentido de o consórcio proceder à “reprogramação de trabalhos e cronograma financeiro por forma a obra estar concluída em final de Novembro” de 2008<sup>53</sup>.

Contudo, nada se relatou acerca das circunstâncias impeditivas da execução da obra no prazo contratado ou da impossibilidade do progresso dos trabalhos em condições satisfatórias, quando

---

<sup>48</sup> Para mais desenvolvimentos, ver a nota 4 do comentário ao art.º 161.º do Decreto-Lei n.º 59/99, in *Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas*, 7.ª Edição, pág. 437, do Dr. Jorge Andrade da Silva.

<sup>49</sup> Ou submeter, com a sua informação, à decisão do dono da obra.

<sup>50</sup> Ver o ponto 3.5. do relatório.

<sup>51</sup> Através de comunicação com a ref.ª OF/792/2008.

<sup>52</sup> O novo cronograma financeiro actualizou também o valor dos autos de medição, e respectiva facturação, até Julho de 2008.

<sup>53</sup> Cfr. a acta da reunião de câmara ordinária n.º 19/2008.



importava evidenciar os motivos justificativos da prorrogação, e que a mesma não resultou de facto imputável ao consórcio. Pois, o empreiteiro que não conclua a obra no prazo do contrato, incluindo as prorrogações gratuitas, nem comprove a existência de factualidade que faça cessar a sua responsabilidade, fica sujeito a multa (cfr. o art.º 201.º do DL n.º 59/99 e o ponto 5.3. do CE).

O representante dos contraditados adiantou que o Tribunal parece entender que a possibilidade de prorrogação gratuita do prazo depende de o atraso no cumprimento do plano de trabalhos se dever a facto não imputável ao empreiteiro, acentuando, mais uma vez, que o n.º 1 do art.º 161.º do DL n.º 59/99 outorga ao dono da obra um *“poder discricionário de prorrogar gratuitamente os prazos estabelecidos no plano de trabalhos em cenários em que o atraso é imputável ao empreiteiro mas que o dono da obra considera haver motivo atendível para conceder a prorrogação solicitada, nomeadamente com vista a assegurar por vias não sancionatórias a conclusão da empreitada (...)”*.

Importa ter presente que os trabalhos da empreitada deverão iniciar-se na data fixada no respectivo plano e ser executados dentro dos prazos globais e parcelares estabelecidos no contrato e no caderno de encargos. No entanto, a requerimento fundamentado do co-contratante, poderá o dono da obra conceder-lhe prorrogação do prazo global ou dos prazos parciais de execução da empreitada<sup>54</sup>, por facto não imputável ao empreiteiro e que se mostre devidamente justificado, em sintonia com o disposto no art.º 160.º, n.ºs 2 e 3, do DL n.º 59/99<sup>55</sup>.

Na prorrogação em apreço, em nenhum ponto se alcança, quer da acta n.º 3 de 6 de Agosto de 2008 quer do requerimento do consórcio, quer ainda de qualquer outro elemento de suporte à execução do contrato, constante do respectivo processo ou trazido no contraditório, do *“motivo atendível para conceder a prorrogação solicitada, nomeadamente com vista a assegurar por vias não sancionatórias a conclusão da empreitada no mais breve prazo possível”*, visando, nomeadamente, evidenciar que se tratou de factualidade alheia ao consórcio e que o dono da obra considerou como justificativas as razões por ele alegadas e provadas.

Por outro lado, verificou-se que a *“reprogramação de trabalhos e cronograma financeiro por forma a obra estar concluída em final de Novembro”*, determinada a 4 de Setembro de 2008, não teve qualquer consequência prática do lado do empreiteiro, que, a avaliar pela falta de desenvolvimentos subsequentes, terá mantido o plano de 18 de Agosto de 2008, sem que o Município haja reagido contra o incumprimento da notificação para a mencionada reprogramação.

Cabe, a este propósito, salientar que, em 21 de Outubro de 2008, por não constar do respectivo processo de despesa a documentação comprovativa da reprogramação ordenada pelo executivo municipal, foi solicitada cópia do novo plano de trabalhos e respectivo cronograma financeiro apresentados pelo consórcio na sequência da deliberação camarária de 4 de Setembro de 2008<sup>56</sup>, mas que o pedido não foi atendido.

---

<sup>54</sup> Este requerimento deverá ser acompanhado dos novos planos de trabalhos e de pagamentos, com indicação, em pormenor, das quantidades de mão-de-obra e do equipamento necessário ao seu cumprimento e, bem assim, de quaisquer outras medidas que para o efeito o empreiteiro se proponha adoptar.

<sup>55</sup> Se houver lugar à execução de trabalhos a mais e desde que o empreiteiro o requeira, o prazo para a conclusão da obra será prorrogado nos seguintes termos: a) Sempre que se trate de trabalhos a mais da mesma espécie dos definidos no contrato, proporcionalmente ao que estiver estabelecido nos prazos parcelares de execução constantes do plano de trabalhos aprovado e atendendo ao seu enquadramento geral na empreitada; b) Quando os trabalhos forem de espécie diversa dos que constam no contrato, por acordo entre o dono da obra e o empreiteiro, considerando as particularidades técnicas da execução - art.º 151.º, n.ºs 2 e 3, do DL n.º 59/99. Na falta de acordo quanto ao cálculo da prorrogação do prazo contratual previsto na cláusula anterior, proceder-se-á de acordo com o disposto no n.º 4 do art.º 151.º do DL n.º 59/99. Ver ainda o ponto 5 do caderno de encargos. Sempre que ocorra suspensão não imputável ao empreiteiro, nem decorrente da própria natureza dos trabalhos previstos considerar-se-ão automaticamente prorrogados, por período igual ao da suspensão, o prazo global de execução da obra e os prazos parcelares que, dentro do plano de trabalhos em vigor, sejam afectados por essa suspensão - art.º 194.º do DL n.º 59/99.

<sup>56</sup> Através da Requisição n.º 3 da equipa de auditoria, da mesma data.

Assinalar depois que os documentos enviados no contraditório se reportam ambos à componente financeira da empreitada (cronograma financeiro e plano de pagamentos)<sup>57</sup>, os quais, convém clarificar, não contêm nenhuma prova da sua entrega tempestiva ao dono da obra. Como consequência imediata, continua em falta o novo plano de trabalhos (a reprogramação dos trabalhos ordenada pela deliberação de 4 de Setembro de 2008), com indicação, em pormenor, das quantidades de mão-de-obra e do equipamento necessário ao seu cumprimento e, bem assim, de quaisquer outras medidas que para o efeito o empreiteiro se propôs adoptar para concluir a obra até 30 de Novembro de 2008.

Termos em que não se vê como é possível alegar que, *“ao contrário do que refere o Tribunal de Contas, o empreiteiro enviou ao Município de Câmara de Lobos, em cumprimento do determinado na mencionada notificação, um novo plano de trabalhos assim como um novo cronograma financeiro, cujos respectivos teores se apresentavam em conformidade com a conclusão da obra a 30 de Novembro de 2008 (...). Pelo que, carece de fundamento a consideração de que a referida deliberação, que determinou a prorrogação do prazo contratual, não teve qualquer consequência do lado do empreiteiro”*.

### **3.3.2.1. O 1.º Mapa de Trabalhos a Mais**

O Fiscal, a 27 de Maio de 2008, apresentou a Informação contendo a memória descritiva e justificativa do designado 1.º mapa de trabalhos a mais da empreitada, o qual *“configura uma previsão para alguns trabalhos, agora verificados virem a ser necessárias quantidades adicionais, por força de garantia da boa qualidade da empreitada e cumprimento do prazo de execução. São essencialmente trabalhos de movimentação de terras e contenção periférica, preparatórios à implantação do edifício da Biblioteca (...)*.

*Aquando do início dos trabalhos de movimentação de terras para implantação do muro de contenção, na aproximação à cota de fundação prevista, verificou-se não estarem garantidas as características mecânicas do solo pressupostas em projecto. Essa situação só foi possível identificar pela profundidade de escavação entretanto atingida – substancialmente superior à da campanha de inspecção efectuada na fase de projecto.*

*Ao nível da fundação prevista em projecto, foram abertos diversos poços para inspecção visual e posteriores sondagens de furacão, de forma a aferir qual a profundidade de escavação necessária para assegurar a tensão admissível do terreno considerada no cálculo de estabilidade.*

*Da análise aos solos encontrados, verificou-se ser absolutamente necessário levar a fundação do muro de contenção abaixo das cotas inicialmente previstas, como garantia de estabilidade global de todo o empreendimento. Por esse facto estão previstas serem necessárias quantidades adicionais dos trabalhos adiante discriminados”*:

---

<sup>57</sup> Documentos n.ºs 1 (cronograma financeiro) e 2 (plano de pagamentos).



Quadro VI – 1.º Mapa de Trabalhos a Mais

CAPÍTULO	DESIGNAÇÃO DOS TRABALHOS	QUANTIDADE	MONTANTE
<b>Trabalhos a preços contratuais:</b>			
CAP. II – Art. 2.1.	Escavação mecânica em terreno	9.493,29 m³	€ 54.586,42
CAP. III – Art. 3.2.1	Muros		
	▪ F/c B.A: C 20	587,99 m³	€ 116.098,63
	▪ Betão ciclópico em muros	4.991,15 m³	€ 254.798,21
CAP. V – Art. 5.3	Impermeabilização de muros de suporte	100,00 m²	€ 1.190,00
<b>Trabalhos a preço acordado (não constam do contrato):</b>			
Art. 1.1	Contenção provisória - Betão projectado	542,00 m³	€ 27.100,00
<b>TOTAL</b>			<b>€ 453.773,26</b>

Ainda de acordo com o Fiscal, o custo dos trabalhos a mais necessários à conclusão da obra rondaria os € 453 773,26 (12,6% do valor da empreitada), dos quais € 426 673,26 a preços contratuais e € 27 100,00 a preços acordados. No entanto, as medições efectuadas não confirmam a execução de trabalhos não previstos no contrato no montante de € 27 100,00, mas apenas de trabalhos com preços contratuais, tal como evidencia o quadro abaixo:

Quadro VII – Execução de trabalhos a mais, em valor

CAP.	PREVISÃO a)	EXECUÇÃO ACUMULADA (em Euros) b)							EXECUÇÃO TOTAL c)	DESVIO (c-a)
		Auto Med. 1 a 4	Auto Med. 1 a 5	Auto Med. 1 a 6	Auto Med. 1 a 7	Auto Med. 1 a 8	Auto Med. 1 a 9	Auto Med. 1 a 10		
II	179.805,38	179.805,38	179.805,38	179.805,38	179.805,38	214.170,26	227.717,26	234.391,80	234.391,80	54.586,42
III	972.248,12	580.922,17	657.978,27	724.494,16	862.241,19	1.076.817,87	1.185.268,70	1.343.144,98	1.343.144,98	370.896,86
V	53.391,44	0,00	0,00	0,00	13.580,91	13.580,91	14.770,91	54.581,44	54.581,44	1.190,00
<b>TOTAL</b>										<b>426.673,28</b>

a) Cfr. o plano definitivo de trabalhos.

b) Cfr. os autos de medição.

## A) A AUTORIZAÇÃO DOS TRABALHOS A MAIS

Com a apresentação do mapa de trabalhos a mais da empreitada e da respectiva memória descritiva e justificativa, o Director do Departamento de Gestão e Ordenamento do Território<sup>58</sup> elaborou um memorando, que submeteu à apreciação da Presidência da Câmara, a focar os seguintes pontos principais<sup>59</sup>:

<sup>58</sup> Doravante designado por Director do DGOT.

<sup>59</sup> A existência do memorando só foi revelada a 26 de Outubro de 2009, quando o referido Director prestou declarações. Até 26 de Outubro de 2009, era ponto assente que a Informação do Fiscal de 27 de Maio de 2008 tinha sido presente ao executivo camarário, que a apreciou a 18 de Setembro de 2008, na sequência do parecer que o Director do DGOT emitiu na mesma Informação em 17 de Setembro de 2008. A fim de corroborar esta facticidade, e uma vez que o citado memorando não integrava o processo de despesa referente ao contrato, o Arq.º Ricardo Fraga remeteu cópia autenticada

- ◆ Os trabalhos a mais “são imprescindíveis à conclusão da obra no calendário estabelecido”, impondo-se uma “decisão urgente (...) pelo Dono da Obra” para a sua execução;
- ◆ É “uma obra co-financiada pelo III Quadro Comunitário tem de estar concluída até ao fim do presente ano, sob o risco de (...) devolver as participações já recebidas”;
- ◆ No orçamento municipal não existe “(...) dotação orçamental que cubra a despesa necessária, sendo por isso imprescindível o reforço da rubrica por forma a dar cobertura à execução de tais trabalhos”, no valor de € 471 924,19 (inclui IVA).

Nesse memorando, o Presidente da Câmara exarou, a 3 de Junho de 2008, o despacho a seguir transcrito:

“Atendendo a que se trata dum projecto que terá de estar concluído impreterivelmente até 31/12/2008; (...) por se enquadrar no III QCA (...) não deve colocar em causa a participação financeira (...), proceda-se à execução dos trabalhos estritamente necessários descritos na informação, submetendo-se nos termos legais a aprovação da Câmara Municipal. Não deverá ser efectuado qualquer pagamento sem se encontrar concluído o procedimento e devida cobertura orçamental.”.

Este despacho, no segmento “proceda-se à execução dos trabalhos estritamente necessários descritos na informação”, foi transmitido pelo Director do DGOT ao Fiscal, que, por sua vez, dele deu conhecimento ao Director Técnico da obra, em ambos os casos na forma verbal, conforme declararam as entidades intervenientes.

A citada memória específica que “são essencialmente trabalhos de movimentação de terras e contenção periférica, preparatórios à implantação do edifício da Biblioteca”, pois que “verificou-se não estarem garantidas as características mecânicas do solo pressupostas em projecto”. Trabalhos ao nível das fundações do edifício, envolvendo em três espécies a execução de quantidades superiores às previstas no contrato, e que tinham no plano definitivo a programação exposta no quadro seguinte:

Quadro VIII – Plano inicial de trabalhos da empreitada

CAPÍTULO	DESIGNAÇÃO DOS TRABALHOS	DATA PREVISTA DE INÍCIO E DE CONCLUSÃO DOS TRABALHOS	DURAÇÃO
CAP. II – Art. 2.1.	Escavação mecânica em terreno	De 25-06-07 a 21-09-07	65 Dias
CAP. III – Art. 3.2.1	Muros	De 09-07-07 a 05-11-07	120 Dias
CAP. V – Art. 5.3	Impermeabilização de muros de suporte	De 29-10-07 a 09-11-07	10 Dias

Numa primeira abordagem, sustentou-se que os trabalhos não foram executados na sequência da elaboração pelo Fiscal, a 27 de Maio de 2008, da respectiva memória, mas sim no início da obra, à medida que a sua realização se tornava imprescindível, e em simultâneo com os demais das mesmas espécies, pois assim o exigia o projecto. Aliás, isso mesmo resultava não só da sua natureza como da programação definida, e o próprio Fiscal insinuava quando argumentou que “são essencialmente trabalhos (...) preparatórios à implantação do edifício da Biblioteca”. Este ponto de vista não mereceu qualquer contestação no contraditório.

Todavia, no âmbito das diligências realizadas em fase de anteprojecto de relatório, quer o Director do DGOT, quer o Fiscal, quer ainda, em certa medida, o Director Técnico da obra<sup>60</sup>, situaram a execução dos trabalhos a mais naquelas espécies a partir de Junho de 2008, na sequência do despacho do

---

do mesmo, a qual deu entrada nesta Secção Regional a 28 de Outubro de 2009, onde foi registada com o n.º 2551.

<sup>60</sup> Segundo o director técnico da obra, os trabalhos a mais estavam relacionados “com a construção de um muro de contenção periférica” e “faziam parte das primeiras actividades da obra”, admitindo, no entanto, que uma parte deles tivesse sido executada mais tarde.



Presidente da Câmara de 3 de Junho de 2008, cujo teor sugere uma autorização para o futuro, com correspondência em medições posteriores, conforme detalha o quadro abaixo inserido:

**Quadro IX – Execução de trabalhos a mais, em quantidade**

CAPÍTULO	PLANO DEFINITIVO DE TRABALHOS (quantidades)	AUTOS DE MEDIÇÃO								
		N.º 1 (09-11-07)	N.º 2 (10-12-07)	N.º 3 (21-12-07)	N.º 4 (14-02-08)	***	N.º 7 (23-05-08)	N.º 8 (13-06-08)	N.º 9 (15-07-08)	N.º 10 (29-08-08)
<b>CAP. II - Movimentação de terras</b>										
2.1. Escavação mecânica em terreno	31.270,50 m <sup>3</sup>	20.559,93 m <sup>3</sup>	9.000,00 m <sup>3</sup>	652,05 m <sup>3</sup>	1.058,52 m <sup>3</sup>		—	5.976,50 m <sup>3</sup>	2.356,00 m <sup>3</sup>	1.160,79 m <sup>3</sup>
<b>CAP. III - Estabilidade e betão - Contenção periférica</b>										
<b>3.2. Arranjos exteriores</b>										
<b>3.2.1. Muros</b>										
▪ F/C B. A. C20/25 e A400NR em muros e lages	160,00 m <sup>3</sup>	—	139,00 m <sup>3</sup>	21,00 m <sup>3</sup>	—		—	352,70 m <sup>3</sup>	42,85 m <sup>3</sup>	192,44 m <sup>3</sup>
▪ Betão ciclópico em muros	9.709,85 m <sup>3</sup>	8.701,68 m <sup>3</sup>	474,00 m <sup>3</sup>	385,00 m <sup>3</sup>	149,17 m <sup>3</sup>		—	2.839,10 m <sup>3</sup>	1.958,67 m <sup>3</sup>	193,38 m <sup>3</sup>
<b>Cap. V - Impermeabilização</b>										
5.3. Impermeabilização de muros de suporte	603,95 m <sup>2</sup>	—	—	—	—		603,95 m <sup>2</sup>	—	100,00 m <sup>2</sup>	

**Nota:** A negrito as quantidades executadas que não constavam do contrato.

Com o auxílio do quadro precedente, observa-se que, face às quantidades previstas, os trabalhos a mais nas espécies: “*Movimentação de terras*” do Cap. II e de “*Estabilidade e betão - Contenção periférica*” do Cap. III foram medidos nos autos n.ºs 8, de 13 de Junho de 2008, 9, de 15 de Julho de 2008, e 10, de 29 de Agosto de 2008, constando a medição do Cap. V, da espécie “*Impermeabilização*”, igualmente do auto n.º 9.

Acresce que as datas de emissão das facturas correspondentes aos autos n.ºs 8, 9 e 10, relativos às medições dos trabalhos em causa, apontam no mesmo sentido, como demonstram os dados expostos no quadro seguinte:

**Quadro X – Facturação dos trabalhos a mais**

FACTURA				
EMPREITEIRO	DESCRIÇÃO	N.º	DATA	VALOR (s/ IVA)
AFA FUNCHALBETÃO	Auto Medição n.º 8	186/2008	31-07-2008	€ 124.470,78
		82/2008	02-07-2008	€ 124.470,78
AFA FUNCHALBETÃO	Auto Medição n.º 9	187/2008	31-07-2008	€ 61.593,91
		83/2008	16-07-2008	€ 61.593,92
AFA FUNCHALBETÃO	Auto Medição n.º 10	225/2008	29-08-2008	€ 228.555,53
		106/2008	29-08-2008	€ 228.555,53

Não obstante a evidência dos factos, sustentou-se no contraditório que “(...) não corresponde à verdade que quer o Director do DGOT quer o Fiscal da Obra tenham situado a execução dos trabalhos a mais(...)” na sequência do despacho do Presidente da Câmara, de 3 de Junho de 2008.

A verdade, porém, é que o Director do DGOT declarou que a execução de trabalhos a mais na empreitada ocorreu na sua maior parte entre os meses de Junho e Agosto de 2008, e o Fiscal revelou que, a 27 de Maio de 2008, deu conta da necessidade de realizar trabalhos em quantidades superiores

às previstas no contrato, tidos como necessários à conclusão da obra, os quais terão sido executados em data posterior.

Por tudo isto, há-de, pois, reconhecer-se que, mesmo que se considere inconclusivo o resultado de apreciação das declarações, a prova fornecida pelos autos de medição e pelas facturas do consórcio é iniludível, porque estes documentos se reportam a trabalhos executados, medidos e facturados entre Junho e Agosto de 2008.

Temos, por outro lado, que o Presidente da Câmara foi, com o citado memorando, chamado a decidir a situação concreta colocada pelo Director do DGOT, no sentido de que, por despacho de 3 de Junho de 2008, a par de exteriorizar quais os interesses que considerou na decisão, mandou proceder “(...) à execução dos trabalhos estritamente necessários descritos na informação”, cujo custo total ascendeu a € 426 673,26 a preços contratuais.

Os mandatários entendem que *“O despacho (...) não consubstanciou qualquer autorização de despesa, como pretende o Tribunal de Contas no adiantamento apresentado, mas, outrossim, uma (mera) abertura do processo de realização de despesa com vista à execução de trabalhos a mais”, (...), remetendo, expressamente, para a Câmara Municipal de Câmara de Lobos a ulterior decisão sobre a respectiva autorização. O que veio, efectivamente, a acontecer na deliberação tomada em reunião camarária de 18 de Setembro de 2009”*.

E rematam: *“(...) outra não pode ser a conclusão, senão a de que o despacho de 3 de Junho de 2008 se qualifica como uma (simples) proposta de realização de despesa. É, pois, à luz desta qualificação jurídica que se deve verificar se o despacho do exponente padece de algum dos vícios que o Tribunal de Contas lhe pretende assacar”*.

Todavia, esse é um modo artificial e, até, sofisticado de colocar a questão, pois se o despacho é uma simples proposta de realização de despesa que tem por finalidade a ponderação final da entidade com competência decisória, como explicar a existência de efeitos jurídicos directos e imediatos decorrentes do mesmo despacho, quando o Director do DGOT assumiu que o Presidente mandou que fosse dada continuidade aos trabalhos da empreitada, e que deu instruções ao Fiscal para ordenar ao consórcio a execução dos trabalhos a mais, que este cumpriu na pessoa do Director da Obra.

Assim, a vontade manifestada não foi indiferente do ponto de vista jurídico-financeiro, e não serviu apenas para *“demonstrar que o exponente estava de acordo com a realização da despesa”*, pois os trabalhos foram efectivamente executados pelo consórcio adjudicatário antes de terem sido autorizados pela Câmara Municipal. De onde o despacho só poder ser perspectivado como uma decisão do Presidente, do dono da obra, com incidência na execução do contrato, e a implicar a sua recomposição financeira. Aliás, a Eng.<sup>a</sup> Zélia Pereira, na qualidade de representante do consórcio, referiu que em circunstância alguma o empreiteiro executou trabalhos sem a prévia autorização do dono da obra.

No âmbito das autarquias locais, o poder originário para a prática de actos conexos com a realização de despesas públicas pertence à câmara municipal (sem limite) e ao presidente da câmara até € 149 639,37, de acordo com o disposto, respectivamente, nas als. a) e b) do n.º 1 do art.º 18.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, admitindo, porém, o legislador que aquela competência do executivo camarário possa ser exercida pelo seu Presidente no regime da delegação de poderes, até ao limite fixado pelo art.º 29.º, n.º 2, do citado DL (€ 748 196,85).

A Câmara Municipal, em reunião de 7 de Novembro de 2005, delegou no Presidente, com possibilidades de subdelegação, entre outras, a competência para *“Aprovar os projectos, programas de concurso, caderno de encargos e a adjudicação relativamente a obras e aquisição de bens e serviços”*, ao abrigo do disposto nos art.ºs 64.º e 65.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> Com a aprovação da proposta de delegação de competências, com possibilidades de subdelegação, apresentada pelo





Em síntese, num quadro em que o presidente do órgão executivo tem competência própria na matéria, da delegação da Câmara não se pode inferir que o Presidente ficou habilitado a autorizar despesas com “obras e aquisição de bens e serviços” de valor superior a € 149 639,37 e até € 748 196,85. Este entendimento encontra apoio no n.º 1 do art.º 37.º do CPA<sup>62</sup> e no art.º 29.º, n.º 2, do DL n.º 197/99.

Deste modo, a referida delegação é impotente para sustentar actos autorizadores de despesas do Presidente da Câmara que excedam a sua competência própria (até € 149 639,37), uma vez que tais actos entram na esfera de poderes da CM, por força da previsão da al. b) do n.º 1 do art.º 18.º do DL n.º 197/99.

Neste ponto, enfatizou-se no contraditório que o Presidente “(...) *decidiu proceder à elaboração de uma proposta de realização de despesa, vertida no despacho emitido em 3 de Junho de 2008*”, como resulta da parte em que se refere “(...) *submetendo-se nos termos legais à aprovação da Câmara Municipal*”. Nessa medida, (...) *o exponente dispunha de competência própria para a elaboração de proposta de realização de despesa destinada à execução de trabalhos a mais (...), nos termos do artigo 68.º, n.º 2, alínea j), do RJOA, - razão pela qual não se verifica qualquer violação do disposto no artigo 18.º, n.º 1, alíneas a) e b), do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.*”.

O citado artigo 68.º, n.º 2, alínea j), do RJOA<sup>63</sup>, estabelece que compete ao presidente da câmara municipal “*Promover a execução, por administração directa ou empreitada, das obras, assim como proceder à aquisição de bens e serviços, nos termos da lei*”. Daqui se extraiu o argumento que o Presidente da CMCL “*tem competência para a abertura de processos de realização de despesa*”.

Contudo, se o argumento é pacífico e entendível nos procedimentos em geral, já o mesmo não pode dizer-se na situação concreta, onde não se discute a competência do Presidente para propor a realização de uma despesa à Câmara Municipal, mas sim os efeitos produzidos pelo seu despacho de 3 de Junho de 2008.

Do lado da gestão financeira do Município, considerando as datas dos referidos autos, e não tendo sido impugnado o seu conteúdo, a conferência e aceitação das correspondentes facturas importou a obrigação do seu pagamento às firmas do consórcio<sup>64</sup>. Em 18 de Setembro de 2008, quando a Câmara autoriza a dita “proposta” de 3 de Junho de 2008, não estamos perante uma despesa associada à realização futura dos trabalhos, mas sim face a obrigações financeiras de montantes exactos constituídas a favor das consorciadas, traduzidas no direito destas ao pagamento das quantias em causa.

Assim, no plano jurídico-financeiro, subsiste o problema de a despesa relativa aos trabalhos se encontrar “realizada” na data da sua autorização pela Câmara. Dito de outra forma, a alteração do montante do encargo orçamental decorrente do contrato principal, por conta do acréscimo da despesa dos trabalhos a mais, consubstanciava uma obrigação financeira assumida perante as empresas do consórcio, faltando apenas, para completar o ciclo do processo de realização da despesa, autorizar e emitir o respectivo meio de pagamento e proceder ao seu pagamento.

---

Presidente com a referência GPR-PRT-016/2005.

<sup>62</sup> Cujos termos dispõem que, “*no acto de delegação ou subdelegação, deve o órgão delegante ou subdelegante especificar os poderes que são delegados ou subdelegados ou quais os actos que o delegado ou subdelegado pode praticar*”. Por outro lado, é ponto assente que, face à norma citada do CPA, a delegação (ou subdelegação) de competências não pode operar de forma genérica, sem especificar, com objectividade ou por remissão directa para disposições legais, os poderes delegados (ou subdelegados) ou os actos que o órgão destinatário fica habilitado a praticar. Nesta matéria, releva o princípio de que a competência, definida por lei ou por regulamento, é irrenunciável e inalienável, do qual se infere a obrigação de os órgãos administrativos exercerem os seus poderes, e a proibição da sua partilha ou divisão à margem do quadro de delegação de poderes ou de substituição.

<sup>63</sup> Regime Jurídico dos Órgãos Autárquicos – Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro.

<sup>64</sup> Cujo efectivo pagamento foi posteriormente comprovado por meio de “recibo” emitido pelas empresas credoras.

Por isso, quem mandou executar os trabalhos sem estar devidamente habilitado ofendeu, como é óbvio, e desde logo, o disposto nas als. a) e b) do n.º 1 do art.º 18.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, padecendo o acto assim praticado do vício de incompetência relativa, gerador da sua anulabilidade, nos termos do art.º 135.º do CPA.

Esta facticidade faz incorrer o Presidente da Câmara em responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, da LOPTC.

## **B) A COBERTURA ORÇAMENTAL PARA A DESPESA DOS TRABALHOS A MAIS**

É ponto assente que, a 3 de Junho de 2008, o Presidente da Câmara sabia que o encargo financeiro de € 426 673,26 acrescia ao preço do contrato inicialmente celebrado, como resulta da Informação do Fiscal e, mais concretamente, do memorando do Director do DGOT, quando este alertou para a necessidade de dar cobertura orçamental à despesa.

Em 17 de Setembro de 2008, quando o Director emitiu parecer na Informação do Fiscal (de 27 de Maio de 2008), a dar relevo a que se trata “*ainda de uma previsão que poderá ter que ser corrigida em fase posterior quando do apuramento de contas (...) com eventuais trabalhos a menos*”, é também ponto assente que os trabalhos já haviam sido executados, medidos em auto e facturados, como ficou claro na análise da alínea precedente.

O referido Director, que elaborou sobre este assunto o mencionado memorando que fundamentou a autorização do Presidente, justificou a reapresentação daquela Informação como o meio que encontrou para reforçar junto da Presidência da Câmara que a questão, decorrente da realização dos trabalhos e da falta de cobertura orçamental para a respectiva despesa, necessitava de ser colocada à consideração da Câmara Municipal.

A 18 de Setembro de 2008, decorridos cerca de quatro meses sobre a apresentação da Informação do Fiscal, a Câmara apreciou o designado 1.º mapa de trabalhos a mais, tendo então deliberado: “*Aprovado por unanimidade a minuta, o teor do relatório, devendo os serviços técnico e fiscalização proceder à formalização do respectivo adicional e reforço da dotação orçamental*”<sup>65</sup>. Ou seja, a deliberação da Câmara assumiu os trabalhos “*a mais*” autorizados pelo Presidente, com a insuficiência de não se ter assegurado que os mesmos já se encontravam executados, medidos e facturados ao abrigo de um acto inválido, ferido de vício de incompetência (cfr. o art.º 137.º, n.º 3, do CPA)<sup>66</sup>.

Em execução dessa deliberação, com a alteração ao PPI e ao orçamento camarário, aprovadas a 2 de Outubro de 2008, a rubrica orçamental respeitante ao projecto da empreitada foi reforçada em 500 mil euros, na sequência do que o Serviço de Contabilidade prestou, a 3 de Outubro de 2008, uma informação de cabimento para o encargo financeiro de € 453 773,26<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> Cfr. a acta da reunião ordinária da CMCL n.º 20/2008, de 18 de Setembro, onde estiveram presentes o Presidente da Câmara Arlindo Pinto Gomes, e os Vereadores Carlos Alberto G. Gonçalves, Leonel Calisto C. da Silva, João Gabriel Ferreira, Nilson José F. Jardim e Paulo Jorge T. Abreu.

<sup>66</sup> Então, a não se sufragar a tese da “*proposta de realização de despesa*”, adiantam os mandatários, sempre se teria de considerar que aquela deliberação consubstanciou “*(...) um acto de ratificação, nos termos e para os efeitos do art.º 137.º do CPA, o que tornaria válido o despacho do exponente de 3 de Junho de 2008, e, bem assim, poria fim à eventual responsabilidade financeira sancionatória que pudesse vir a ser apurada*” . Contudo, não parece sustentável que a aplicação do regime da ratificação leve à extinção da responsabilidade financeira. Ver, sobre a definição de “*ratificação*”, Esteves de Oliveira e outros, Código de Procedimento Administrativo, pág. 664: “*a ratificação para efeitos do Código será assim o acto através do qual o órgão competente para a prática de um acto administrativo procede à sanção de um vício, relativo à respectiva competência, forma ou formalidade*”, e Freitas do Amaral, Direito Administrativo, VOL. III, p. 414 e segs., “*a ratificação-sanação é o acto administrativo pelo qual o órgão competente decide sanar um acto inválido anteriormente praticado, suprimindo a ilegalidade que o vicia*”.

<sup>67</sup> Cfr. a informação de cabimento com o n.º 2139, segundo a qual o valor a cabimentar ascendia a € 453 773,26, quando



Isto demonstra que a despesa de € 426 673,28, decorrente dos trabalhos a mais medidos nos autos n.ºs 8, 9 e 10, facturada na sua totalidade entre 31-07-2008 e 29-08-2008, foi, a par de ter sido autorizada ilegalmente pelo Presidente, contraída sem haver dotação orçamental para a suportar, o que remete para a disciplina da alínea d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL, por força da qual *“As despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respectivamente”*.

Admitir que o Presidente possa salvaguardar a legalidade e regularidade financeira do acto autorizador da despesa com a simples referência a que *“Não deverá ser efectuado qualquer pagamento sem se encontrar concluído o procedimento e devida cobertura orçamental”* ou *“submetendo-se nos termos legais à aprovação da Câmara Municipal”*, significa aceitar a assunção de compromissos à margem das regras que orientam a execução orçamental, potencialmente geradores de custos acrescidos e dívida administrativa.

Claro que, assim, perante uma despesa contraída há meses ou anos, poderá sempre invocar-se que o autor do acto tratou de assegurar que a mesma fosse autorizada por entidade legalmente habilitada para o efeito e com cobertura orçamental, condicionando a autorização de despesa à respectiva cabimentação.

Acresce, por outro lado, que a afirmação de que o Presidente, face à inexistência de cobertura orçamental, *“(…) desenvolveu esforços no sentido de que tal situação se invertesse o mais brevemente possível”*, não encontra qualquer correspondência nos factos a este propósito invocados. Não só porque a receita creditícia estava orçamentalmente prevista, como também porque as facturas referentes aos autos n.ºs 8, 9 e 10 foram pagas, em 14 de Outubro e 3 e 5 de Novembro de 2008, antes das verbas do empréstimo de longo prazo contraído pelo Município terem sido libertadas, o que só ocorreu no final de 2008 (cfr. o Anexo VI)<sup>68</sup>.

Neste domínio, mister é ter presente que a execução do orçamento traduz-se na realização de despesa orçada (despesa prevista e também calculada por antecipação à sua realização, ainda que de valor estimado), cuja autorização está sujeita à verificação dos requisitos de conformidade legal (existência de lei que a autorize) e regularidade financeira (inscrição orçamental, cabimento e classificação orçamental)<sup>69</sup>.

Deslocado o problema, como deve ser, para o campo da execução do orçamento e assunção de despesas públicas ou compromissos, não há dúvida de que a situação presente, face ao disposto nos pontos 2.3.4.2, alínea d), e 2.6.1 do POCAL, configura uma infracção geradora de responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa, no quadro do art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Em termos sancionatórios, a questão se reporta a saber se o Presidente da Câmara, quando mandou executar os trabalhos nas condições descritas, praticou um facto ilícito e culposo. Ou, por outras palavras, o que está em causa é apurar se os pressupostos da responsabilidade financeira sancionatória estão, ou não, preenchidos.

Ora, apreciando, a resposta só pode ser extraída de determinados factos materiais que se encontrem provados. E, seguindo esta linha de raciocínio, a partir das circunstâncias que enquadraram a

---

deveria ter sido considerada a totalidade da despesa, incluindo o IVA, ou seja, € 471 924,19.

<sup>68</sup> O TC concedeu o visto ao contrato de empréstimo, assinado a 12 de Novembro de 2008, em 22 de Dezembro de 2008, data a partir da qual foi possível utilizar as verbas do encaixe financeiro.

<sup>69</sup> Quer isto dizer que as várias fases que integram o processo de realização da despesa não se encontram organizadas de qualquer maneira: acham-se dispostas numa certa sequência, numa dada ordem, constituindo uma sequência juridicamente ordenada, um encadeamento de actos e formalidades, que se desenrola no tempo. É a lei que determina os actos a praticar e as formalidades a observar, sendo também a lei que estabelece a ordem dos trâmites a cumprir, o momento em que cada um deve ser efectuado, quais os actos antecedentes e os actos consequentes. Cfr. os art.ºs 64.º, n.º 2, alínea e), e 68.º, n.º 1, alínea g), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, e os art.ºs 18.º, 27.º e 29.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho.

realização dos trabalhos, aquele responsável municipal infringiu culposamente os deveres legais que estava obrigado a observar, por quanto:

1. Sabia, ou devia saber, que não tinha competência própria ou delegada para autorizar a despesa respeitante aos trabalhos no montante de € 426 673, 51;
2. Não cuidou de verificar o cumprimento do seu despacho na parte em que mandou submeter “*nos termos legais a aprovação da Câmara Municipal*”, o que só se verificou com a insistência do Director;
3. Quando ordenou a “*execução dos trabalhos estritamente necessários descritos na informação*”, bem sabia que estava a assumir um compromisso financeiro perante as empresas consorciadas sem a devida cobertura orçamental.

### **C) A QUALIFICAÇÃO JURÍDICA DOS TRABALHOS A MAIS**

A deliberação camarária não contém a fundamentação legal subjacente à autorização dos trabalhos a mais, conhecendo-se apenas a argumentação que o fiscal expôs na respectiva memória descritiva e justificativa, atrás transcrita, a apontar no sentido de que a sua execução era importante para a segurança e a qualidade do empreendimento, e a explicar ainda que a sua não inclusão nas peças do projecto se deveu a uma deficiente avaliação das “*características mecânicas do solo*”, tendo sido necessário efectuar “*posteriores sondagens*”.

O advogado dos responsáveis qualificou os trabalhos em causa como “*a mais*”, porquanto sustenta que resultaram de uma circunstância imprevista e preenchem os demais requisitos enunciados na norma do art.º 26.º, n.º 1, do DL n.º 59/99<sup>70</sup>. Para tanto, recorrendo a alguma doutrina e à jurisprudência do Tribunal de Contas, argumenta que o conceito de “circunstância imprevista”, utilizado pelo legislador naquela norma, deve ser interpretado no sentido de que a lei exige apenas que se trate de uma circunstância que, ainda que previsível, não foi prevista, bastando que a mesma seja inesperada, não necessitando de ser imprevisível (impossível de prever).

Alega, de concreto, e em resumo, que as sondagens complementares, só possíveis com as frentes de trabalho da obra desbloqueadas, vieram demonstrar que o problema da heterogeneidade dos solos da RAM é um problema presente neste tipo de situação, tendo-se confirmado um agravamento das condições de suporte dos solos e conseqüente necessidade de reforço estrutural das fundações e dos muros de contenção. Ou seja, defende-se uma interacção entre as sondagens, o projecto e a execução dos trabalhos, na medida em que apenas com a verificação *in loco*, através da abertura de poços e sondagens de furacão, foi possível confirmar, ou não, os resultados expectáveis das sondagens iniciais.

Seja como for, importa destacar que, independentemente dos argumentos aduzidos no contraditório, a avaliação efectuada pela equipa projectista assentou na observação do terreno natural e nas características expectáveis ao nível da respectiva capacidade de carga, tal como se infere do ponto 7 do caderno de encargos, e uma vez que das peças desenhadas exibidas no concurso não constava qualquer

---

<sup>70</sup> Nos termos do art.º 26.º, n.º 1, do DL n.º 59/99, de 2 de Março, qual são considerados trabalhos “*a mais*”, relativamente à empreitada principal, e até 25% do valor da adjudicação (n.ºs 1 e 2 do art.º 45.º do mesmo diploma), aqueles que, destinados à execução da mesma empreitada, se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista à execução da obra. A par disso, impõe o invocado art.º 26.º, n.º 1, que esses trabalhos não possam ser técnica ou economicamente separados do contrato de empreitada principal, sem inconveniente grave para as entidades adjudicantes, ou, ainda que separáveis da execução do contrato inicial, sejam estritamente necessários ao seu acabamento. Apenas no caso de se verificarem estes pressupostos cumulativamente é que os trabalhos podem ser realizados com fundamento no art.º 26.º do DL n.º 59/99.



estudo geológico ou geotécnico sobre as características do terreno destinado à construção da Biblioteca (cfr. o art.º 63.º, n.ºs 3 e 4, do DL n.º 59/99, e o ponto 15 do caderno de encargos)<sup>71</sup>.

Foi neste quadro circunstancial que os trabalhos de escavação geral vieram revelar que a observação feita e as medições da equipa projectista não respondiam às condições locais, tornando evidente que os solos não garantiam a resistência mecânica necessária, a que sobreveio a necessidade de realizar sondagens para a sua caracterização geológica e geotécnica, cujos resultados impuseram a execução dos trabalhos agora em análise, previstos no plano originário de execução em quantidades insuficientes à construção da obra nas condições das regras da arte.

Acontece que a autarquia qualifica os trabalhos como a mais e o advogado os subsume no condicionalismo do art.º 26.º, n.º 1, do DL n.º 59/99. Ponto é que de verdadeiros trabalhos a mais se trate, a aferir pela sua substância e não pelo rótulo que se lhes ponha. E aqui toda a doutrina, civilística ou administrativa, reconhece as dificuldades de manuseamento do conceito, não tanto pelo seu delineamento abstracto mas mais pelas dificuldades da sua aplicação.

Daí que, num contexto em que os estudos ou prospecções se mostram muitas das vezes falíveis face à grande variedade geológica e geotécnica do subsolo da ilha da Madeira, os elementos disponíveis sejam insuficientes para que, com a indispensável segurança técnica, se conclua que os trabalhos em apreço não são enquadráveis na previsão do art.º 26.º, n.º 1, do DL n.º 59/99.

#### **D) A NÃO CELEBRAÇÃO DO CONTRATO ADICIONAL E A NÃO REMESSA AO TC DO ADICIONAL AO CONTRATO VISADO**

A CMCL não reduziu a escrito a execução dos trabalhos a mais através da celebração de contrato adicional ao contrato da empreitada<sup>72</sup>, para titular a realização da correspondente despesa/compromisso de € 426 673,28, que acresceu ao valor da adjudicação (+11,7%), em ofensa ao estipulado nos art.ºs 26.º, n.º 7, e 119.º, n.º 5, ambos do DL n.º 59/99.

No contraditório, o mandatário sustenta que, numa empreitada por série de preços, *“nada obriga à celebração de um contrato adicional ao contrato original quando se torne necessário executar trabalhos em quantidade superior ao previsto (indicativamente, insista-se) no projecto inicial, (...), uma vez que o que aqui está em causa é, apenas e só, o cumprimento do contrato inicialmente outorgado e visado pelo Tribunal de Contas. Face ao exposto ao contrário do que entende o Tribunal de Contas, não há qualquer violação do disposto no n.º 7 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março”*.

Para concluir que, *“no pressuposto de que não há a obrigação de celebrar e reduzir a escrito um contrato adicional que acomode a realização dos referidos trabalhos, não há, por consequência, obrigação de o remeter ao Tribunal de Contas, e a não remessa não pode ser considerada um ilícito gerador de qualquer tipo de responsabilidade”*.

O art.º 26.º do DL n.º 59/99, que enquadra a execução de trabalhos a mais, integra o Capítulo III - *Disposições comuns às empreitadas por preço global e por série de preços*. A possibilidade conferida pelos n.ºs 1 e 2 do art.º 26.º, de o contratante público exigir, dentro de certos limites, ao empreiteiro,

<sup>71</sup> O art.º 62.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março, consagra que o *“concurso terá por base um projecto e um caderno de encargos e um programa de concurso, elaborados pelo dono da obra”*, dispondo, no n.º 1 do artigo seguinte, que *“as peças do projecto a exhibir no concurso serão as suficientes para definir a obra, incluindo a sua localização, a natureza e volume dos trabalhos (...), a caracterização do terreno”*, e concretiza no n.º 3 que *“das peças desenhadas devem constar, além de outros elementos (...), quando existirem, os estudos geológico ou geotécnico”*, com a ressalva do n.º 4 de que, se não forem patenteados os referidos estudos, devem ser *“obrigatoriamente definidas pelo dono da obra as características geológicas do terreno previstas para efeitos do concurso”*.

<sup>72</sup> O adicional a esta empreitada foi solicitado à CMCL. A falta de remessa ao TC não terá sido por desconhecimento uma vez que essa questão foi abordada na reunião de 19 de Maio de 2008.

através de ordem escrita, a execução de trabalhos que não resultam do contrato, tal como ele foi celebrado, traduz o exercício de um poder unilateral da Administração de modificar o conteúdo das prestações do contrato, com a correlativa alteração proporcional da contrapartida económica a favor do empreiteiro.

Não havendo razões de concatenação sistemática com outros normativos que justifiquem uma limitação do regime, é por referência directa ao citado art.º 26.º que a questão se resolve, devendo concluir-se a aplicabilidade da disciplina dos trabalhos a mais também às empreitadas por série de preços, pois a lei assim o determina. Outra configuração redundaria numa intolerável interpretação e, portanto, na própria inaplicabilidade do preceito.

No caso, a deliberação expressamente mandou "*proceder à formalização do respectivo adicional*", aderindo ao expendido na memória descritiva e justificativa dos trabalhos a mais, submetida à consideração da Câmara Municipal. Embora possa existir alguma desconformidade entre os factos pressupostos da prolação do acto e os factos reais, no final, sobressai a intenção da Câmara recobrir juridicamente a situação por contrato adicional a celebrar com o consórcio<sup>73</sup>.

Ou seja, do conteúdo dispositivo e decisório do acto, traduzido essencialmente em incorporar os fundamentos da referida memória, quanto aos factos essenciais caracterizadores da origem dos créditos das facturas e à descrição dos trabalhos realizados e não incluídos no preço inicialmente acertado, ressalta perceptível a celebração do contrato adicional, em sintonia com a legislação aplicável.

A par da decisão do executivo camarário, interessa ainda reter que não é coerente, nem conforme à lei, defender, por um lado, que os trabalhos gozam de enquadramento no art.º 26.º, n.º 1, do DL n.º 59/99, e, por outro, por se tratar de uma empreitada por série de preços, que a sua execução não deve ser formalizada como contrato adicional ao contrato de empreitada onde se inserem, conforme determina o n.º 7 do mesmo art.º 26.º e o art.º 119, n.º 5, igualmente do DL n.º 59/99.

Impõe-se, assim, concluir que a preterição da forma escrita para acolher a modificação do contrato principal tipifica uma infracção financeira punível com multa, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, da LOPTC, imputável ao Presidente da Câmara, pois que, embora a deliberação camarária haja remetido para os serviços técnicos essa responsabilidade, é ele o garante máximo da legalidade da realização das despesas e tem a obrigação de exercer o último e decisivo controlo sobre a execução do que é decidido, de que não pode abrir mão [cfr. o art.º 68.º, n.º 1, als. b) e c), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, na redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro].

Esta situação não é nova no âmbito da actividade do Município, pois já no ponto 3., alínea d), do Relatório n.º 13/2006-FC/SRMTC<sup>74</sup>, o TC havia recomendado à CMCL que, na presença de trabalhos a mais, formalizasse a sua execução através de contrato escrito. Aqui, chama-se a atenção para o facto de o não acatamento de recomendação, quando reiterado e injustificado, tipificar uma infracção financeira punível com multa, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. j), e n.º 2, daquela Lei n.º 98/97.

Por outro lado, tratando-se de trabalhos a mais a um contrato visado<sup>75</sup>, a CMCL estava obrigada a remeter ao TC o respectivo termo adicional, acompanhado de diversos elementos previstos nas

---

<sup>73</sup> A memória, de 17 de Maio, alude a "*uma previsão para alguns trabalhos, agora verificados virem a ser necessárias quantidades adicionais*", e o parecer do Director do Departamento de Gestão e Ordenamento do Território, de 17 de Setembro de 2008, refere que se trata "*ainda de uma previsão que poderá ter que ser corrigida (...) com eventuais trabalhos a menos*".

<sup>74</sup> Relativo à auditoria de fiscalização concomitante ao contrato da empreitada de "*Remodelação e ampliação do Mercado Municipal de Câmara de Lobos*", aprovado em 28 de Novembro de 2006 (Processo n.º 05/06 – Aud/FC).

<sup>75</sup> Corresponde ao processo com o n.º 71/2007, visado a 18 de Outubro de 2007, pela decisão n.º 20/FP//2007 (consta da Pasta da Documentação de Suporte, Vol. I, Separador n.º 1).



Instruções n.º 2/06 – SRMTC, de 12 de Outubro, no prazo de 15 dias indicado pelo n.º 2 do art.º 47.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, aditado pelo art.º 1.º da Lei n.º 48/06, de 29 de Agosto.

A falta de remessa do contrato adicional ao TC é susceptível de fazer incorrer em responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa, o Presidente da Câmara, nos termos do art.º 66.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, da LOPTC.

### 3.3.3. O prazo de execução da empreitada

As facturas emitidas pelos empreiteiros AFA e FUNCHALBETÃO, anexas ao auto de medição n.º 14 (o último da obra), atestam que a execução dos trabalhos se prolongou até ao dia 17 de Dezembro de 2008<sup>76</sup>, ou seja, excedendo em 17 dias, o prazo de 525 dias, resultante dos 450 dias inicialmente acordados (contados desde o dia da consignação dos trabalhos, a 25 de Junho de 2007) e da prorrogação, por mais 75 dias, concedida pela deliberação camarária de 4 de Setembro de 2008.

O mandatário dos responsáveis alega que, ao contrário do que afirma o Tribunal de Contas, *“a obra em causa foi integralmente concluída nos primeiros dias do mês de Dezembro de 2008, cumprindo, grosso modo, o prazo de execução da mesma (resultante do prazo inicialmente acordado, acrescido da prorrogação do mesmo concedida pela mencionada deliberação)”*.

Ora, se assim foi, a obra devia estar concluída até ao final de Novembro de 2008<sup>77</sup>, e não *“nos primeiros dias do mês de Dezembro de 2008”*, pois a documentação de suporte analisada não contém qualquer decisão do dono da obra a autorizar a ampliação do prazo contratual de 525 dias para 542 dias, ou seja, até 17 de Dezembro do mesmo ano.

Adianta ainda o mandatário que *“o facto de as facturas apresentadas pelo consórcio empreiteiro, e do último auto de medição realizado, datarem de 17 de Dezembro de 2008, não significa, nem produz prova, de que os trabalhos relativos à empreitada só foram concluídos nessa data, na medida em que, por natureza, as referidas facturas e o referido auto só são emitidos em momento posterior à conclusão dos trabalhos”*.

Dizer apenas que as facturas emitidas pelas empresas do consórcio referem expressamente que se reportam a *“Serviços prestados entre 03-12-2008 e 17-12-2008 conforme alínea f) do n.º 5 do artigo 35.º do CIVA”*<sup>78</sup>, pelo que, até prova em contrário, e como o representante das entidades contraditadas, face à carência de elementos novos, não logrou demonstrar o contrário, é de presumir que o conteúdo dos documentos em causa reflecte a realidade.

### 3.3.4. A recepção provisória da obra

De acordo com o interlocutor da área financeira do Município, a obra encontra-se concluída e paga na sua totalidade<sup>79</sup>.

<sup>76</sup> Como se pode ver no quadro infra:

Empreiteiro	N.º do Auto	N.º	Factura		
			Data	Montante	Período dos trabalhos facturados
AFA	14	311/2008	17-12-2008	219.925,11	De 03-12-08 a 17-12-08
FUNCHALBETÃO		124/2008	17-12-2008	219.295,11	

<sup>77</sup> Cfr. a acta da reunião ordinária da câmara n.º 19/2008, na qual foi concedida a possibilidade de o consórcio proceder à *“reprogramação de trabalhos e cronograma financeiro por forma a obra estar concluída em final de Novembro”* de 2008.

<sup>78</sup> A referida norma do Código do IVA determina que as facturas, ou documentos equivalentes, devem conter entre outros elementos, a data em que os serviços foram realizados.

<sup>79</sup> Na reunião de 2 de Fevereiro de 2009.

Neste ponto, importa salientar que, nos termos do art.º 217.º, n.º 1, do DL n.º 59/99, “Logo que a obra esteja concluída, proceder-se-á (...) à sua vistoria para o efeito de recepção provisória”, a pedido do empreiteiro ou do dono da obra.

No contraditório, foi remetida cópia do auto de recepção provisória, assinado em 30 de Dezembro de 2008, dando conta que, na sequência de uma vistoria realizada naquela data, a obra estava em toda a sua extensão 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).

Nesta sequência, a inauguração da BMCL ocorreu no dia 3 de Maio de 2009, data a partir da qual foi aberta ao público.

### **3.4. A execução financeira**

#### **3.4.1. As fontes de financiamento**

Numa primeira versão, os interlocutores da CMCL referiram que a obra era co-financiada pelo FEDER em 70% do seu custo e que o valor remanescente seria partilhado entre o Estado e a RAM através dos respectivos orçamentos<sup>80</sup>. Em concreto, verificou-se que a participação financeira do FEDER, aprovada a 23 de Julho de 2007<sup>81</sup>, atingia o montante de € 2 784 361,03, correspondente a 70% do investimento total elegível (€ 3 977 658,61)<sup>82</sup>, tendo-se, por isso, solicitado o comprovativo da participação financeira nacional e regional remanescente (€ 1 193 297,58).

Todavia, foi dito, na reunião de 4 de Setembro de 2008, que a participação, quer do orçamento regional, através da DRAC, quer do orçamento de Estado, via IPLB, assentou num compromisso verbal firmado junto das entidades responsáveis<sup>83</sup>, e que o Município não havia apresentado qualquer candidatura ao programa da RRB, nos termos e para os efeitos previstos nos art.ºs 2.º a 4.º do DL n.º 111/87, de 11 de Março.

Porém, apurou-se que o Conselho de Governo Regional, através da Resolução n.º 900/2008, de 14 de Agosto de 2008, autorizou a celebração de um contrato-programa entre o Município e a DRAC<sup>84</sup>, para financiar a “construção e instalação da biblioteca pública municipal”, até ao montante de

---

<sup>80</sup> Na reunião de 4 de Setembro de 2008, na CMCL (cfr. a ficha de reunião n.º 2 dessa data, na Pasta da Documentação de Suporte, Vol. II, Separador n.º 7).

<sup>81</sup> De acordo com o regulamento geral das candidaturas a apoios FEDER (vertente promotores públicos ou equiparados), as despesas com trabalhos a mais/imprevistos técnicos poderão ser consideradas elegíveis e a sua participação assegurada desde que devidamente justificadas e comprovadas pela entidade promotora e confirmados os respectivos recursos financeiros.

<sup>82</sup> No cálculo da despesa considerada elegível para efeitos de participação comunitária foi integrado o projecto técnico da empreitada, no montante de € 85 997,00 (inclui IVA à taxa de 15%), adjudicado à empresa *Nova Onda – Estudos e Projectos, Lda.*, e excluída a parcela de € 81 784,51, alusiva à cozinha e cafetaria de apoio.

Desconhece-se, no entanto, os elementos tidos em conta no cálculo do valor do investimento total da obra (corresponde às despesas totais de execução do projecto) e do investimento total elegível (equivale ao valor do investimento susceptível de ser participado) proposto e aprovado na candidatura. Quanto aos prazos de elegibilidade da componente FEDER, foram tidas em consideração as despesas realizadas entre 19 Novembro de 1999 e 31 de Dezembro de 2008.

<sup>83</sup> Esta factualidade é corroborada não só pelo facto de a rubrica 05.50.31.04./08.05.03 A do orçamento regional para 2007, com a dotação de € 138 500,00, afecta aos municípios da RAM no âmbito da RRB, através da DRAC, apresentar uma taxa de execução de 0%, como também por o PPI da autarquia, de 2007 a 2009, nunca referenciar as fontes de financiamento Estado ou RAM no projecto da obra de construção da Biblioteca Municipal.

<sup>84</sup> Em sentido contrário à informação que o responsável pela área financeira havia disponibilizado na reunião de 4 de Setembro de 2008, na CMCL.





€ 283 327,50<sup>85</sup>, ao abrigo do n.º 2 do art.º 26.º do DLR n.º 2-A/2008/M, de 16 de Janeiro<sup>86</sup>, do art.º 13.º do DRR n.º 10/2003/M, de 13 de Março, e do DLR n.º 15/2002/M, de 13 de Agosto<sup>87</sup>.

O referido contrato-programa, que está em vigor desde 20 de Agosto de 2008, estabeleceu que a comparticipação financeira pública regional, correspondente a 8% do valor inicial da empreitada, a ser suportada pelo orçamento da Secretaria Regional de Educação e Cultura, através da DRAC, será processada da seguinte forma: € 30 395,00, em 2008, € 128 000,00, em 2009 e € 124 932,50, em 2010<sup>88</sup>.

Tendo os trabalhos da empreitada importado no custo global de € 4 230 060,22 (c/ IVA), face à comparticipação financeira da DRAC e do FEDER de, respectivamente, € 283 327,50 e € 2 784 361,03, o Município suportou a parte remanescente através do recurso ao crédito<sup>89</sup>. Para o efeito, a 12 de Novembro 2008, contraiu um empréstimo, junto do BES, no valor de € 4 000 000,00, com vista a financiar diversos projectos de investimento inscritos no PPI, e cujo plano de utilização de verbas reservou o montante de € 1 164 095,63 para a empreitada da BMCL.

### 3.4.1.1. A previsão dos encargos da obra no PPI

A expressão financeira da despesa envolvida com a execução da infra-estrutura (€ 3 640 692,09), representava, em termos relativos, 7% do orçamento do Município para 2008<sup>90</sup>, tendo os respectivos encargos plurianuais sido inscritos no PPI, de 2007 a 2009, da seguinte forma:

Quadro XI – Previsão de encargos com a construção da BMCL no PPI

ANO	PREVISÃO	EXECUÇÃO
2007	€ 1 037 000,00	€ 77 397,30
2008	€ 3 790 000,00	—
2009	€ 1 400 000,00	—

Antes, impõe-se referir o facto de o PPI de 2007 a 2009<sup>91</sup>, na parte respeitante ao projecto da presente obra municipal, não incluir toda a informação exigida pelo ponto 7.1. do POCAL, na medida em que:

- a) Por se tratar de uma obra objecto de financiamento externo à própria autarquia (como foi o caso do co-financiamento comunitário), na coluna alusiva à “*Fonte de financiamento*”, não se identificou essa fonte através da sigla FC – Fundos Comunitários, nem a respectiva %;
- b) Na coluna “*Responsável*”, em que consta a sigla CMCL, não foi indicado o responsável pelo

<sup>85</sup> A ser distribuído do seguinte modo: € 207 130,00 para a obra de construção civil; € 51 248,00 destinado a fundos documentais e € 24 949,50 para a informatização.

<sup>86</sup> Aprova o orçamento da RAM para 2008, e define nos artigos 25.º e 26.º as normas a que devem obedecer os subsídios concedidos pelo Governo Regional, a acções e projectos de carácter cultural, entre outras.

<sup>87</sup> Na sequência do que, a 20 de Agosto de 2008, foi o contrato-programa celebrado.

<sup>88</sup> No âmbito deste contrato, não são consideradas como elegíveis as despesas resultantes de revisões de preços, de trabalhos a mais e de erros ou omissões (cláusula quarta, n.º 3).

<sup>89</sup> No montante de € 1 162 371,69 (o financiamento comunitário e do orçamento regional ascendia a € 3 067 688,53).

<sup>90</sup> Cujas previsões rondavam os € 49 841 970,00. Por ser este o ano em que foi paga na sua totalidade.

<sup>91</sup> Com a seguinte identificação:

<b>Rubrica orçamental:</b>	07.01.03.05 - Cultura - Construção da Biblioteca Municipal de Câmara de Lobos
<b>Classificação orgânica:</b>	03 – Departamento de Intervenção Social e Qualidade de Vida - Escolas
<b>Plano:</b>	2004 I 23 - Cultura - Construção da BMCL
<b>Código do programa:</b>	0201 04

- acompanhamento/controlo da execução da obra, e quando tal não for possível, a indicação da unidade orgânica;
- c) Na coluna "Datas", não foram inscritas as datas de início e de fim da execução do projecto;
  - d) Não engloba a coluna com a "Fase de execução", a informar sobre o ponto de situação da obra adjudicada (com a execução física até 50% ou superior a 50%);
  - e) A coluna alusiva ao valor "Realizado" não especifica o valor dos pagamentos efectuados até 1 de Outubro do ano anterior, bem como os que se previam realizar entre Outubro e Dezembro desse ano;
  - f) E, por último, perante a hipótese da comparticipação financeira do IPLB ou do OR, deveria a CMCL considerar os montantes do financiamento em negociação na coluna "Financiamento não definido".

Não obstante a empreitada tenha sido paga na totalidade em 2008, o PPI para 2009 ainda apresentava, como financiamento definido, a verba de € 1 400 000,00. Segundo o responsável pela área financeira, tal deveu-se ao facto de, na data de aprovação do PPI e do orçamento camarário para 2009 (12 de Dezembro de 2008), ainda não terem sido pagos os 2 últimos autos de medição (o 13 e o 14) no valor de € 1 185 283,21, nem o IVA dos autos n.ºs 12, 13 e 14 no montante de € 62 556,22, envolvendo uma despesa total de € 1 247 839,43.

### 3.4.2. A facturação dos trabalhos executados

Por conta dos 14 autos de medição de trabalhos, o total do valor facturado ascende a € 4 067 366,35 (sem IVA), mais € 426 674,28 (11,7%) face ao preço da empreitada contratualmente estabelecido<sup>92</sup>, conforme se pode observar no quadro seguinte:

Quadro XII – Facturação da empreitada

EMPREITEIRO	N.º E DATA DO AUTO MEDIÇÃO	FACTURAS			
		N.º	DATA	VALOR a)	PERÍODO A QUE RESPEITAM OS TRABALHOS
AFA	<b>1</b> 09-11-2007	128/2007	09-11-2007	€ 337.470,43	De 25-06-07 a 09-11-07
FUNCHALBETÃO		82/2007	09-11-2007	€ 337.469,93	
AFA	<b>2</b> 10-12-2007	157/2007	10-12-2007	€ 80.419,99	De 12-11-07 a 10-12-07
FUNCHALBETÃO		83/2007	10-12-2007	€ 80.419,99	
AFA	<b>3</b> 20-12-2007	163/2007	31-12-2007	€ 13.775,37	De 11-12-07 a 21-12-07
FUNCHALBETÃO		84/2007	31-12-2007	€ 13.774,62	
AFA	<b>4</b> 14-02-2008	27/2008	14-02-2008	€ 33.074,36	De 02-01-08 a 14-02-08
FUNCHALBETÃO		11/2008	14-02-2008	€ 33.073,61	
AFA	<b>5</b> 11-03-2008	54/2008	11-03-2008	€ 38.528,05	De 15-02-08 a 11-03-08
FUNCHALBETÃO		34/2008	18-03-2008	€ 38.528,05	
AFA	<b>6</b> 10-04-2008	94/2008	14-04-2008	€ 33.257,77	De 12-03-08 a 10-04-08
FUNCHALBETÃO		46/2008	14-04-2008	€ 33.258,12	
AFA	<b>7</b> 23-05-2008	142/2008	30-05-2008	€ 90.282,76	De 11-04-08 a 23-05-08
FUNCHALBETÃO		60/2008	23-05-2008	€ 90.282,76	
AFA	<b>8</b> 13-06-2008	186/2008	31-07-2008	€ 124.470,78	De 26-05-08 a 13-06-08
FUNCHALBETÃO		82/2008	02-07-2008	€ 124.470,78	
AFA	<b>9</b> 15-07-2008	187/2008	31-07-2008	€ 61.593,91	De 16-06-08 a 15-07-08
FUNCHALBETÃO		83/2008	16-07-2008	€ 61.593,92	

<sup>92</sup> Ainda que não tenha sido remetida a respectiva conta a ser elaborada nos termos do art.º 220.º do DL n.º 59/99.



EMPREITEIRO	N.º E DATA DO AUTO MEDIÇÃO	FACTURAS			
		N.º	DATA	VALOR a)	PERÍODO A QUE RESPEITAM OS TRABALHOS
AFA	<b>10</b>	225/2008	29-08-2008	€ 228.555,53	De 16-07-08 a 9-08-08
FUNCHALBETÃO	29-08-2008	106/2008	29-08-2008	€ 228.555,53	
AFA	<b>11</b>	272/2008	31-10-2008	€ 210.302,28	De 1-09-08 a 17-10-08
FUNCHALBETÃO	17-10-2008	120/2008	31-10-2008	€ 210.302,28	
AFA	<b>12</b>	296/2008	24-11-2008	€ 189.311,16	De 20-10-08 a 14-11-08
FUNCHALBETÃO	14-11-2008	122/2008	14-11-2008	€ 189.311,16	
AFA	<b>13</b>	310/2008	05-12-2008	€ 372.716,47	De 17-11-08 a 02-12-08
FUNCHALBETÃO	02-12-2008	123/2008	02-12-2008	€ 372.716,52	
AFA	<b>14</b>	311/2008	17-12-2008	€ 219.925,11	De 03-12-08 a 17-12-08
FUNCHALBETÃO	17-12-2008	124/2008	17-12-2008	€ 219.925,11	
TOTAL				€ 4.067.366,35	—

a) Não há facturação de IVA.

Salienta-se, no entanto, que todas as facturas emitidas não comportam a tributação do IVA à taxa de 4%, aplicável de acordo com o respectivo Código às autarquias locais da RAM. De facto, em todas as facturas está expresso que aquele imposto “*é devido pelo adquirente*” dos serviços nos termos do art.º 35.º do Código do IVA (corresponde ao art.º 36.º pela nova redacção dada pelo DL n.º 102/2008, de 20/06).

O interlocutor da CMCL da área financeira referiu que a liquidação deste imposto é feita pelo adquirente dos serviços de construção civil, o Município de Câmara de Lobos, na declaração periódica do IVA, do mês seguinte ao da apresentação da factura pelo empreiteiro. E, quando confrontado com a impossibilidade de identificar as operações de liquidação do IVA, o mesmo interlocutor remeteu para o extracto de movimentos na “*conta 24.3.3.1.9 – IVA devido pelo adquirente*” da contabilidade patrimonial.

Contudo, o facto de cada declaração abranger diversas empreitadas não permite verificar se o IVA foi efectivamente liquidado e de forma correcta, tendo o mandatário dos responsáveis argumentado que se imporia ao Tribunal solicitar esclarecimentos ou elementos adicionais ao interlocutor da área financeira do Município, “*evitando, assim, emitir uma apreciação no projecto de relatório de auditoria que assenta em dúvidas que poderiam ter sido facilmente esclarecidas*”.

Mas sem razão. Na verdade, o Tribunal levou ao relato toda a matéria de facto disponível e relevante para a análise das questões suscitadas. E fê-lo atendendo à prova documental existente no processo de despesa referente à obra auditada e a todas as circunstâncias juridicamente importantes no caso concreto, designadamente os esclarecimentos prestados por aquele interlocutor, contactado, por diversas vezes, para o efeito, muitas das quais sem qualquer resultado útil<sup>93</sup>.

Nesta matéria, interessa destacar que a liquidação do IVA, nas operações relacionadas com empreitadas de construção civil, passou a ter novas regras a partir de 1 de Abril de 2007, que impõem ao adquirente dos serviços a obrigação de auto liquidar o IVA correspondente, quando seja este o sujeito passivo, dando lugar à regra da inversão do sujeito passivo do IVA. Por essa razão, as facturas emitidas pelos prestadores de tais serviços deverão conter a expressão “*IVA devido pelo adquirente*”, nos termos do n.º 13 do art.º 35.º do referido Código.

<sup>93</sup> Cfr. as fichas de reunião n.ºs 2 e 3, de, respectivamente, 4 de Setembro de 2008 e 2 de Fevereiro de 2009. Ao interlocutor da área financeira foram pedidos e não disponibilizados vários documentos, designadamente os comprovativos da liquidação do IVA, incluindo os relativos aos três últimos autos de medição (n.ºs 12, 13 e 14), só enviados no contraditório. Além disso, não foram enviados os comprovativos da liquidação do IVA relativo aos três últimos autos de medição (12, 13 e 14).

A al. j) do n.º 1 do art.º 2.º do Código do IVA refere que são sujeitos passivos as pessoas singulares, ou colectivas que para além de disporem de sede, estabelecimento estável ou domicílio em território nacional, praticam operações que conferem o direito à dedução total ou parcial de IVA, quando adquirentes de serviços de construção civil, em regime de empreitada ou subempreitada

E, para que exista inversão do sujeito passivo de imposto, é necessário o preenchimento cumulativo de dois requisitos:

- a) Estar-se perante a aquisição de serviços de construção civil;
- b) E o adquirente de tais serviços seja sujeito passivo de IVA, isto é, pratique operações que confirmem total ou parcialmente o direito à dedução deste imposto.

Relativamente a este segundo critério, o ofício circulado n.º 30 101, da Direcção-Geral dos Impostos, de 24 de Maio de 2007, veio clarificar que, em termos de qualificação do sujeito passivo adquirente, tratando-se de uma autarquia local, ou outra pessoa colectiva de direito público, só haverá lugar à inversão quando estivermos na presença de serviços directamente relacionados com a actividade sujeita a imposto, devendo, para o efeito, disso informar o respectivo prestador.

Logo, tratando-se da aquisição de serviços de construção de uma infra-estrutura cuja actividade subjacente não se encontra sujeita a imposto, a liquidação do IVA é da responsabilidade do empreiteiro, sendo, pois, de afastar a opção pela regra da inversão do sujeito passivo. Como, de resto, admite o responsável pela área financeira do Município, embora excepcionando, sem fundamento bastante, a parte relativa à construção do bar de apoio à BMCL, onde a liquidação do IVA caberia à CMCL<sup>94</sup>.

No contraditório, admitiu-se a eventual irregularidade na determinação do sujeito passivo do IVA e foi acentuado que, uma vez recepcionadas as facturas, o Município agiu em conformidade, *“tendo pago ao empreiteiro o valor dos serviços sem imposto” (...), e procedido “à liquidação e entrega do imposto correspondente a tal prestação de serviços nos cofres do Estado”*.

### **3.4.3. Os pagamentos efectuados**

O contrato produziu todos os seus efeitos financeiros no ano económico de 2008, em que o 1.º pagamento ao consórcio, o do auto n.º 1, ocorreu a 28 de Janeiro, e o último a 30 de Dezembro<sup>95</sup>. Em 2007, o pagamento do montante de € 77 397,30, por conta da rubrica orçamental 07.01.03.05 - *Cultura - Construção da Biblioteca Municipal de Câmara de Lobos*, respeita a 90% do valor do projecto de execução adquirido pela CMCL à empresa *Nova Onda – Estudos e Projectos, Lda.*<sup>96</sup>.

Da análise das 28 ordens emitidas, duas por cada auto de medição, decorre que os pagamentos, com excepção dos relativos aos quatro últimos autos<sup>97</sup>, não se processaram dentro do prazo máximo de 44

---

<sup>94</sup> Não obstante, estabelece o ponto 1.6.7. do aludido ofício circulado, compete ao adquirente dos serviços *“esclarecer e confirmar em que situação (enquadramento) se encontra perante o IVA”* (desconhecendo-se em que moldes o fez junto da Administração Fiscal ou até mesmo do empreiteiro).

<sup>95</sup> Cfr. o Anexo VI, que identificada as ordens de pagamento da empreitada por: adjudicatário, auto de medição, factura e data do pagamento.

<sup>96</sup> Efectuado a 10 de Abril de 2007, pela OP n.º 516, na sequência do contrato celebrado para elaboração do projecto de *“Construção da Biblioteca Municipal de Câmara de Lobos”* no valor de € 74 780,00 (sem IVA), entre a CMCL e a referida empresa, a 10 de Julho de 2006, pelo prazo de 60 dias (consta da Pasta da Documentação de Suporte, Vol. I, separador 5).

<sup>97</sup> Em que dois deles foram pagos cerca de um mês após a respectiva emissão, e os outros dois, os últimos, datam de 2 e 17 de Dezembro de 2008, tendo sido pagos no final desse mês, no dia 30.



dias, contados das datas dos autos de medição, conforme expressamente prevê a al. a) do n.º 1 do art.º 212.º do DL n.º 59/99<sup>98</sup>, havendo, em média, nos autos n.ºs 1 a 10, um atraso de cerca de 5 meses.

Neste âmbito, verificou-se que:

- ♦ Os pagamentos ocorreram em momento posterior ao da liquidação dos emolumentos devidos ao TC (a 13 de Novembro de 2007 e a data do pagamento do 1.º auto é de 28 de Fevereiro de 2008), em conformidade com o previsto no n.º 2 do art.º 7.º do DL n.º 66/96, de 31 de Maio<sup>99</sup>;
- ♦ As ordens foram autorizadas por entidade competente para o efeito (o Presidente da Câmara);
- ♦ A facturação apresentada estava em sintonia com o auto de medição que lhe deu origem;
- ♦ Foi efectuada a dedução de 0,5% para a CGA, nos termos do art.º 138.º do Estatuto da Aposentação, e de 5% para reforço da garantia bancária;
- ♦ Na data da efectivação dos pagamentos, as empresas do consórcio (AFA e Funchal Betão) tinham a sua situação contributiva e tributária regularizada perante a Segurança Social e a Fazenda Nacional, respectivamente.

Uma última nota para sublinhar que a CMCL não disponibilizou a conta da empreitada, sendo que, em seguida à recepção provisória da obra<sup>100</sup>, ocorrida a 30 de Dezembro de 2008, tinha o prazo de 44 dias para proceder à elaboração da mencionada conta (art.ºs 220.º, 221.º e 222.º do DL n.º 59/99).

### 3.5. A fiscalização

Nos termos do art.º 178.º, n.º 1, do DL n.º 59/99, o Município designou o Eng.º Artur Baptista para fiscalizar a execução dos trabalhos da empreitada<sup>101</sup>, o qual deu conta que o termo de abertura da empreitada foi assinado a 25 de Junho de 2007 (na mesma data do auto de consignação).

Começar por dizer que a cláusula 6.4. do CE dispunha o seguinte:

- a. O empreiteiro devia organizar um registo da obra, em livro adequado, com as folhas numeradas e rubricadas por si e pela fiscalização, contendo informação sistematizada sobre os acontecimentos mais importantes relacionados com a execução dos trabalhos da empreitada.
- b. Sem prejuízo de outros indicados no caderno de encargos, os factos a consignar obrigatoriamente no registo da obra eram, designadamente, os referidos no n.º 2 do art.º 36.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março, e o início de todas as fases do Plano de Trabalhos.
- c. Deviam ser referenciados e figurar em anexo, todos os boletins de ensaio relativos à obra, acompanhados das decisões da recepção.
- d. Todas as actas de reuniões de obra com referência aos assuntos discutidos, decisões tomadas e acções desencadeadas, assinadas por todos os intervenientes.

Verificou-se, porém, que, tal como foi confirmado no local a 4 de Setembro de 2008, o livro de obra, contrariamente ao fixado na cláusula 6.4. do CE, não apresentava quaisquer assentamentos, situação que já havia sido anteriormente abordada a 19 de Maio de 2008, e que, não obstante, se manteve inalterável, com a complacência do fiscal.

De seguida, salientar que, no decurso da acção, foram solicitados ao Fiscal elementos de suporte ao exercício da função de fiscalização da execução do contrato<sup>102</sup>, designadamente: actas das reuniões de

<sup>98</sup> O art.º 213.º do DL n.º 59/99 confere ao empreiteiro a possibilidade de ser abonado do “*juro calculado a uma taxa fixada por despacho conjunto do Ministro das Finanças e do ministro responsável pelo sector das obras públicas*”.

<sup>99</sup> Aprova o regime jurídico dos emolumentos do TC.

<sup>100</sup> O respectivo auto foi enviado no contraditório.

<sup>101</sup> E também interlocutor do Município junto da equipa de auditoria.

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 resposta, a 25 de Setembro de 2008, o fiscal disponibilizou o seguinte material probatório: 3 actas de reunião de obra, a correspondência trocada com o consórcio, composta por 10 comunicações de obra, diversas actas, num total de 20, no âmbito da coordenação da segurança da obra, e 3 relatórios de visita de segurança<sup>103</sup>.

Num quadro em que o empreiteiro responde, perante a fiscalização, pela observância das condições estabelecidas sobre segurança, higiene e saúde no trabalho relativamente a todo o pessoal empregado na obra<sup>104</sup>, de positivo sobressai que o Eng.º Artur Baptista, na qualidade de Fiscal e simultaneamente de Coordenador de Segurança em Obra, organizou a sua actividade de maneira a fazer cumprir o Plano de Segurança e Saúde da empreitada. Neste domínio, desenvolveu um controlo próximo, consubstanciado em 20 actas da coordenação da segurança da obra (entre 28 de Setembro de 2007 e 28 de Agosto de 2008) e em 3 relatórios de visita de segurança (18 de Março<sup>105</sup>, 13 de Junho e 20 de Agosto de 2008).

No mais, o relacionamento entre o dono da obra e o empreiteiro pautou-se pela informalidade no tratamento das situações emergentes dos atrasos na execução dos trabalhos, da ocorrência de circunstâncias que afectaram a normal execução do projecto e do incumprimento do plano de trabalhos, retirando consistência e suficiência ao exercício da actividade da fiscalização, marcada, de uma maneira geral, por alguma passividade, de que as 3 actas de reuniões de obra são exemplo:

- ♦ a 1.ª data de 19 de Junho de 2008 (ou seja, cerca de um ano após o início da empreitada, atendendo a que o auto de consignação data de 25 de Junho de 2007, e um mês depois da deslocação da equipa ao local da obra);
- ♦ a 2.ª é de 11 de Julho de 2008;
- ♦ e a 3.ª de 6 de Agosto de 2008, a qual contém o único elemento escrito e de referência ao andamento dos trabalhos da obra, quando nela se diz que, *“Em resultado do atraso que se verifica, a Fiscalização solicitou ao Empreiteiro a apresentação de novo cronograma de trabalhos de forma a garantir a execução da empreitada até 30 de Dezembro de 2008”*<sup>106</sup>.

Quanto à correspondência entre o Fiscal e o empreiteiro, numa obra que demorou 18 meses a ficar concluída, está suportada em 10 comunicações internas da fiscalização para os representantes do consórcio (Eng.ºs Zélia Miguel e João Almeida), concentradas no período que vai de 16 de Junho de 2008 a 4 de Agosto do mesmo ano.

O mandatário sustenta, em síntese conclusiva, *“que, ao contrário do que entende o Tribunal de Contas, a fiscalização da obra foi realizada a tempo inteiro, por fiscal especificamente contratado pelo Município para a fiscalização da empreitada em análise, pelo que não pode este Tribunal considerar que pelo facto de a fiscalização não ter, eventualmente, passado a escrito todas as suas acções de fiscalização, que as mesmas deixaram de ter sido realizadas”*.

---

<sup>102</sup> Solicitados não só nas reuniões realizadas na CMCL, a 19 de Maio e a 4 de Setembro de 2008, como por telefone e e-mail.

<sup>103</sup> Em suporte digital (CD) - cfr. a Pasta da Documentação de Suporte, Vol. II, Separador n.º 6.

<sup>104</sup> Cfr. o art.º 149.º do DL n.º 59/99.

<sup>105</sup> Não obstante o texto referir que a data do mesmo relatório é de 18 de Abril de 2008 (e não 18 de Março de 2008).

<sup>106</sup> Cfr. o ponto 3.3.3., alusivo ao incumprimento do prazo da empreitada. Apesar da referência ao atraso, não é feita qualquer advertência quanto aos fundamentos para o sucedido.



A fiscalização configura-se, no quadro normativo traçado pelo DL n.º 59/99, de 2 de Março<sup>107</sup>, como uma função que, embora reportada ao contrato de empreitada de obras públicas, se situa, relativamente a este, num plano jurídico autónomo, relacionado com o direito e o dever de o dono de obra vigiar e verificar, por si ou através de terceiro em quem delegue, o exacto cumprimento do projecto e suas alterações, do contrato, do caderno de encargos e do respectivo plano de trabalhos<sup>108</sup>.

Em concreto, no exercício do poder de fiscalização, a Administração detém a faculdade de, em qualquer momento, não apenas verificar se o contrato está a ser correctamente cumprido, o que fará através de visitas, inspecções, vistorias, pedidos de esclarecimentos, etc., mas mesmo de interferir na sua execução por forma directa e imperativa, dando ordens ao outro contraente, de observância obrigatória para este.

Afirmou-se que o desempenho do engenheiro destacado pela CMCL ficou marcado por alguma informalidade e pela ausência de comprovativos do modo como foi exercida a fiscalização ao longo dos 18 meses de trabalhos, porquanto a apreciação feita incute a ideia de que a sua função não se processou de acordo com o exigido pelo art.º 180.º do DL n.º 59/99. Ao que o mandatário contrapôs que, *“pelo facto da fiscalização não ter, eventualmente, passado a escrito todas as suas acções de fiscalização, que as mesmas deixaram de ter sido realizadas”*.

Face ao juízo de dúvida formulado na alegação, bem pode trazer-se à colação, desde já, pela identidade que apresenta quanto à matéria em análise, o disposto no art.º 305.º, n.º 3, do CCP, cujos termos preceituam que *“o exercício do poder de fiscalização deve ficar documentado em autos, relatórios ou livros próprios”*.

Mas diga-se que a inovação do CCP não é, sob o ponto de vista substancial e procedimental, de monta a legitimar a alegação transcrita, valendo apenas pela sua clareza e precisão. Com efeito, no regime do DL n.º 59/99, a que está sujeito o contrato auditado, *“para realização das suas atribuições, a fiscalização dará ordens ao empreiteiro, far-lhe-á avisos e notificações, procederá às verificações e medições e praticará todos os demais actos necessários”* (art.º 182.º, n.º 1), sendo que tais actos farão prova *“contra ou a favor do empreiteiro, mediante documento escrito”* (art.º 182.º, n.º 2).

A fiscalização, em suma, dirige a actividade do particular outorgante e procede às verificações e medições, bem como à prática de todos os demais actos necessários à prossecução das suas atribuições. E dirige-a mediante a emanção de ordens, avisos e notificações, por escrito, às quais o empreiteiro deve obediência, contanto se confinem nos limites do objecto do contrato, cabendo-lhe no essencial desempenhar um papel executivo e de destinatário das ordens, avisos e notificações escritas da fiscalização.

Em sede de obra pública, o exercício efectivo da actividade de fiscalização não pode suscitar qualquer dúvida, pois só assim fica assegurada a conformidade da obra executada com o projecto e o cumprimento das normas legais ou regulamentares em vigor, o que justifica um acompanhamento de

<sup>107</sup> De acordo com o art.º 180.º DL n.º 59/99, à *“fiscalização incumbe vigiar e verificar o exacto cumprimento do projecto e suas alterações, do contrato, do caderno de encargos e do plano de trabalhos”*.

<sup>108</sup> Numa empreitada de obras públicas assente no projecto posto a concurso para a sua execução, e tal como na generalidade dos contratos administrativos de colaboração (cfr. os art.ºs 1.º, n.º 6, e 6.º do CCP), a Administração, depois de definir com rigor o objecto do contrato, *“não se limita a escolher o empreiteiro e a confiar-lhe o encargo de executar certo projecto, vigiando depois os trabalhos”* – cfr. Marcello Caetano, *Empreitadas de Obras Públicas: I – Direitos do empreiteiro no caso de atrasos nos prazos contratuais por culpa do dono da obra*, in *Estudos de Direito Administrativo*, Lisboa, 1974, p. 393 e 394. Na verdade, a Administração, como contrapartida dos riscos que assume, vai mais longe: *“assume superiormente os trabalhos, orienta o empreiteiro e exige que este se conforme constantemente com as suas ordens e decisões mesmo quando excedam o âmbito da previsão contratual”*. E fá-lo através de agentes que formam o que a lei denomina a “Fiscalização” da empreitada (cfr. os art.ºs 178.º a 184.º do Capítulo VI do DL n.º 59/99). Tais agentes, de facto, com vista a vigiar e verificar o exacto cumprimento do projecto e suas alterações, do contrato, do caderno de encargos e do plano de trabalhos em vigor (cfr. o art.º 180.º do DL n.º 59/99), *“dirigem efectivamente os trabalhos, pautando dia a dia a conduta do empreiteiro e interpretando as cláusulas contratuais”* – cfr. Marcello Caetano, *ob. cit.*, p. 395.

perto do respectivo processo construtivo, quer através de visitas regulares, quer a informar o dono da obra da ocorrência de situações anómalas. Assim o exigem quer a natureza *sui generis* do contrato administrativo de empreitada de obras públicas quer o regime que decorre das normas acima referenciadas.

Serve isto para dizer que não procede o ponto de vista de que o Fiscal resolveu adequadamente os problemas da empreitada: as lacunas do projecto ao nível das fundações e dos muros de contenção e a desorganização da programação prevista que levou, em cima da data de conclusão da Biblioteca, à prorrogação do prazo de execução da empreitada.

É que, como ficou provado, estas situações críticas surgiram no início dos trabalhos da empreitada (Julho de 2007) e o fiscal sabia, ou devia saber, que, uma vez detectadas, se impunha requerer a presença do representante do consórcio e proceder ao registo dos factos e das respectivas circunstâncias no livro de obra, bem como dos esclarecimentos eventualmente pedidos ao Director de obra. E comunicar, de imediato, aos responsáveis municipais a necessidade superveniente de alterar as prestações do contrato nalgumas espécies de trabalho e participar-lhe as situações que comprometiam o preço acordado e o cumprimento do prazo apresentado no concurso público.

A verdade, porém, é que o Fiscal só em Maio de 2008 alertou para a necessidade de executar trabalhos em quantidades superiores às previstas nos capítulos “*Movimentação de terras*”, “*Estabilidade e betão – Contenção periférica*” e “*Impermeabilização*”, e, em Agosto seguinte, solicitou ao consórcio a apresentação de um pedido de prorrogação do prazo global de execução da empreitada, face aos atrasos registados no desenvolvimento da programação estabelecida.

Ainda assim, perante estes factos reais, particulares e concretos, o advogado dos responsáveis salienta que as considerações do Tribunal de Contas não merecem concordância, e adianta que o “*projecto de relatório de auditoria limita-se a enunciar, de forma genérica, que a fiscalização não cumpriu as funções enunciadas nos artigos 180.º e 182.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, sem, no entanto, especificar e provar, dando exemplos concretos, porque é que tais funções não foram cumpridas*”.

Nesta base, como já resultava do relato, provou-se, além do mais, que a fiscalização exercida não cumpriu algumas das funções enunciadas no art.º 180.º do DL n.º 59/9, evidenciando falhas e deficiências nos procedimentos de controlo da execução da obra municipal quanto:

- a) A verificar se os trabalhos eram realizados de acordo com os prazos estabelecidos no respectivo plano e no contrato – alíneas g) e j) do citado art.º 180.º:
  - i. Entre Julho de 2007 e Agosto de 2008, não foi seguida a ordem, o prazo e o ritmo de execução das diversas espécies de trabalho previstas no plano aprovado pelo Município;
  - ii. A empreitada não ficou concluída no prazo acordado, incluindo a prorrogação autorizada pelo Município até 30 de Novembro de 2008.
- b) A acompanhar a evolução dos trabalhos e a controlar a qualidade e a quantidade dos trabalhos executados - alíneas c), d) e f) do art.º 180.º:
  - i. Foi dito na reunião de 19 de Maio de 2008 que cada medição em obra é acompanhada de um pequeno relatório sobre o ponto de situação dos trabalhos. Todavia, tais relatórios de progresso dos trabalhos não foram facultados;
  - ii. A memória descritiva e justificativa relativa ao 1.º mapa de trabalhos a mais da empreitada alude à necessidade de executar trabalhos não previstos, a preços acordados, no valor de € 27 100,00, cuja execução não se confirmou;
  - iii. A mesma memória, em contradição, refere, a 27 de Maio de 2008, que “*configura uma previsão para alguns trabalhos*”, e que “*são essencialmente trabalhos de movimentação de terras e contenção periférica, preparatórios à implantação do*





*edifício da Biblioteca”;*

- iv.** A inconsistência do pedido do consórcio, apresentado a 18 de Agosto de 2008, a solicitar a prorrogação do prazo da empreitada por mais 105 dias, quando refere que o seu valor não ultrapassaria o da adjudicação (€ 3 640 692,09), e, em Maio de 2008, o fiscal havia referenciado a necessidade trabalhos a mais no montante de € 453 773,26 (12,6% do valor da empreitada);
- v.** A informação verbal facultada pelo fiscal é imprecisa ou insatisfatória quanto a demonstrar que:
- A empreitada foi executada de acordo com as regras da arte e em conformidade com a versão final do projecto, com o caderno de encargos e com as demais condições técnicas contratualmente estipuladas, de modo a assegurar as características de resistência, durabilidade e funcionamento especificadas nos mesmos documentos;
  - Os materiais e elementos de construção empregues na obra respeitaram as qualidades, dimensões, formas e demais características enunciadas nas peças escritas e desenhadas do projecto, no caderno de encargos e nos restantes documentos contratuais, com as tolerâncias normalizadas ou admitidas nos mesmos documentos.
- c)** À tomada de decisões pelo dono da obra e sua articulação com o empreiteiro - alínea o) do art.º 180.º:
- i.** O empreiteiro não procedeu à reprogramação dos trabalhos ordenada pelo Município em Setembro de 2008, com indicação, em pormenor, das quantidades de mão-de-obra e do equipamento necessário ao seu cumprimento e, bem assim, de quaisquer outras medidas que para o efeito o empreiteiro se propôs adoptar para concluir a obra até 30 de Novembro de 2008;
  - ii.** Não há prova de que o consórcio apresentou em devido tempo o cronograma financeiro, na sequência da deliberação camarária de 4 de Setembro de 2008.
- d)** A vigiar o cumprimento das disposições do contrato e das leis e regulamentos aplicáveis à execução do contrato de empreitada – alínea i) do citado art.º 180.º:
- i.** As empresas consorciadas não respeitaram o contrato de consórcio;
  - ii.** Não foram observadas as cláusulas 3.3.1. (periodicidade das medições dos trabalhos), 6.4. (livro de registo de obra) e 7.6.1. do CE (dever do consórcio informar mensalmente os desvios registados entre cada uma das espécies de trabalho e as respectivas previsões).

Foram, pois, estas circunstâncias objectivas de facto, extraíveis dos dados, também de facto, que conduziram o Tribunal à censura da actuação do Fiscal da obra.





#### 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 exemplares deste relatório sejam remetidos:
  - ◆ A Sua Excelência o Vice-Presidente do Governo Regional da Madeira, na qualidade de responsável máximo pela entidade que tutela as Autarquias Locais da RAM;
  - ◆ Ao Presidente da Câmara Municipal de Câmara de Lobos, que deverá observar o disposto na alínea q) do n.º 2 do art.º 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.
- c) Entregar o processo ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos art.ºs 29.º, n.º 4, e 57.º, n.º 1, ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
- d) Determinar à Câmara Municipal de Câmara de Lobos que formalize por escrito a execução dos trabalhos a mais no valor de € 426 673,28, a fim de cumprir o disposto nos art.ºs 26.º, n.º 7, e 119.º, n.º 5, ambos do DL n.º 59/99, de 2 de Março, devendo o contrato adicional ser remetido a esta Secção Regional acompanhado dos documentos previstos nas Instruções n.º 2/06 – SRMTC, de 12 de Outubro.
- e) Determinar que o Tribunal de Contas seja informado, no prazo de 6 meses, sobre as diligências efectuadas pela Câmara Municipal de Câmara de Lobos para dar acolhimento às recomendações constantes do relatório agora aprovado.
- f) Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Câmara de Lobos em € 17 164,23, 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).
- g) Mandar divulgar este relatório no *site* do Tribunal de Contas na *internet*, bem como na *intranet*, após a devida notificação às entidades supra mencionadas.

Aprovado em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em 15 de Dezembro de 2009.

*O Juiz Conselheiro,*



*(Alberto Fernandes Brás)*

*O Assessor,*



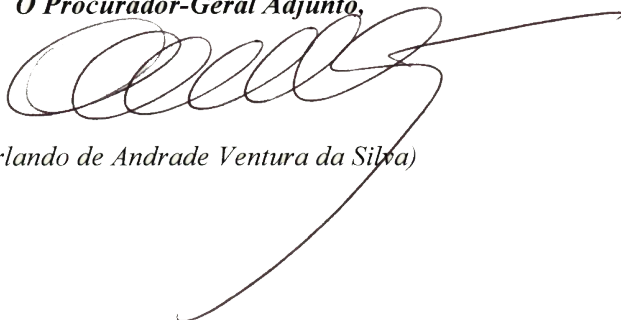
*(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)*

*O Assessor,*



*(Alberto Miguel Faria Pestana)*

*Fui presente,  
O Procurador-Geral Adjunto,*



*(Orlando de Andrade Ventura da Silva)*



## **ANEXOS**





### ANEXO I – Quadro síntese de infrações

ITEM DO RELATO	DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO DE FACTO	NORMAS INOBSERVADAS	RESPONSABILIDADE FINANCEIRA (LEI N.º 98/97, DE 26 DE AGOSTO)	RESPONSÁVEIS
3.3.2.1. A) e B)	Autorização de despesa por entidade que não tinha competência própria ou delegada para o efeito, e sem haver dotação orçamental para a suportar.	Art.º 18.º, n.º 1, als. a) e b), do DL n.º 197/99, de 8 de Junho. Pontos 2.3.4.2, alínea d), e 2.6.1 do POCAL.	Sancionatória Art.º 65.º, n.º 1, al. b).	<b>Presidente da Câmara</b> Arlindo Pinto Gomes
3.3.2.1. D)	Não redução a escrito, através de contrato adicional ao contrato da empreitada, da execução dos trabalhos a mais no valor de € 426 673,28.	Art.º 26.º, n.º 7, e art.º 119.º, n.º 5, ambos do DL n.º 59/99, de 2 de Março.	Sancionatória Art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.º 2	<b>Presidente da Câmara</b> Arlindo Pinto Gomes
3.3.2.1. D)	Não remessa ao TC de contrato adicional a um contrato visado.	Art.º 47.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, aditado pelo art.º 1.º da Lei n.º 48/06, de 29 de Agosto.	Sancionatória Art.º 66.º, n.º 1, al. b), e n.º 2	<b>Presidente da Câmara</b> Arlindo Pinto Gomes

a) Os elementos de prova encontram-se arquivados nas pastas da Documentação de Suporte da auditoria.







## ANEXO II – Trabalhos que integram a Empreitada de construção da Biblioteca Municipal de Câmara de Lobos

TRABALHOS DE EXECUÇÃO E/OU FORNECIMENTO QUE INTEGRAM A EMPREITADA
1. <b>Estaleiro</b> – Montagem, manutenção e desmontagem do estaleiro de apoio à obra, de acordo com a legislação em vigor, incluindo a implementação do P.S.S.;
2. <b>Movimento de terras</b> – Demolição, desmatação, escavação geral e aterro até às cotas de projecto, e transporte para vazadouro dos produtos sobrantes;
3. <b>Estabilidade e betão – Contenção periférica</b> – Execução de muro de suporte em betão ciclópico e betão armado, incluindo drenagem e execução de estrutura em betão armado, muros de suporte de terras, incluindo cofragem;
4. <b>Alvenarias</b> – Execução de paredes em alvenaria simples com espessuras várias (50x20x20+50x20x10) em blocos de betão;
5. <b>Impermeabilizações</b> – Execução de vários tipos de impermeabilizações em cobertura acessíveis e não acessíveis e impermeabilização de muros de suporte de terras;
6. <b>Cantarias</b> – Fornecimento e assentamento de soleira e peitoris, capeamento e guarnições em cantaria da Região;
7. <b>Revestimento de paredes e tectos</b> – Fornecimento e aplicação de revestimentos hidráulicos (chapisco e reboco), reboco projectado em paredes exteriores e interiores; fornecimento e montagem de tectos falsos, sancas em gesso, revestimentos cerâmicos em zonas balneares;
8. <b>Pavimentos e rodapés</b> – Execução de betonilha de regularização em pavimentos pronta para receber acabamento, e betonilha afagada pronta para receber pintura; fornecimento e aplicação de revestimentos cerâmicos incluindo peças de remate, rodapés, cobertores, espelhos e patamares de escada em mármore;
9. <b>Carpintarias</b> – Fornecimento e aplicação de portas interiores em madeira, incluindo ferragens, fechaduras e acessórios, divisórias e armários;
10. <b>Serralharias</b> – Fornecimento e aplicação de caixilharias do tipo “tecnal”, em vão interiores e exteriores, e fornecimento e colocação de portas e guardas em ferro;
11. <b>Pinturas</b> – Fornecimento e aplicação de pinturas a tinta aquosa, tipo “Robialac” em exteriores e interiores, tinta de esmalte, verniz aquoso e tinta plástica em paredes sobre betão;
12. <b>Equipamento sanitário</b> – Fornecimento e montagem dos vários equipamentos e louças sanitárias;
13. <b>Equipamento de cozinha, cafetaria e copa</b> – Fornecimento e montagem do equipamento fixo, móvel e acessório, específico;
14. <b>Mobiliário</b> – Fornecimento e colocação de mobiliário tipo “Laster”, mobiliário tipo “Sellex”, mobiliário tipo “Culturalis Borgeaud”, mobiliário tipo “Driade Store” e mobiliário tipo “Matrix internacional”
15. <b>Diversos</b> – Fornecimento e montagem de diversos equipamentos;
16. <b>Elevador</b> – Fornecimento e montagem de elevador tipo “Schindler Smart 002”
17. <b>Arranjos exteriores</b> – Execução de elementos de betão, alvenarias, revestimentos de pavimentos e outros trabalhos acessórios;
18. <b>Paisagismo</b> – Preparação do terreno, regularização e limpeza de terras, fertilização, nivelamento; fornecimento e plantação de árvores, arbustos, herbáceas, sementeira e relvado;
19. <b>Infra-estruturas hidráulicas</b> – Execução de toda a rede de águas, rede de incêndios, rede de esgotos residuais, rede de águas pluviais, e rega, incluindo tubagens, caixas de visita e acessórios;
20. <b>Segurança</b> – Material de extinção e protecção;
21. <b>Electricidade</b> – Iluminação normal, iluminação de emergência; tomadas de alimentação, tomadas ups; quadros eléctricos, caminho de cabos, detecção de incêndios; CCTV, terras, gestão técnica, detecção de intrusão e diversos;
22. <b>Telecomunicações</b> – Fornecimento e montagem de instalações de telecomunicações;
23. <b>AVAC</b> – Fornecimento e montagem de unidades de climatização, condutas, grelhas e difusores, tubagens, instalação e equipamento eléctrico e trabalhos diversos.

Fonte: Ponto 2.3. do Programa de Trabalhos e a Memória Justificativa e Descritiva da empreitada.

Nota: Não obstante os trabalhos que constam da Memória Justificativa e Descritiva totalizarem 24 itens, na realidade são 23, uma vez que os relativos a “Equipamento sanitário” vêm indicados duas vezes.





### ANEXO III – Cronograma financeiro anexo ao pedido de prorrogação do prazo, pelo Consórcio, a 18-08-2008

CRONOGRAMA INICIAL				ALTERAÇÃO PROPOSTA A 18-08-2008				DESVIO	EXECUÇÃO REAL (ATÉ JULHO 2008)				
MÊS	EM VALOR	EM %	ACUMULADO	MÊS	EM VALOR	EM %	ACUMULADO	EM VALOR	EM VALOR	EM %	ACUMULADO		
—	Jun-07	€ 35.605,37	1,0%	€ 35.605,37	—	—	—	—	—	—	—		
1.º	Jul-07	€ 304.795,63	8,4%	€ 340.401,00	1.º	Jul-07	€ 35.605,37	1,0%	€ 35.605,37	€ -304.795,63	€ 0,00	0,0%	€ 0,00
2.º	Ago-07	€ 270.911,08	7,4%	€ 611.312,08	2.º	Ago-07	€ 126.999,85	3,5%	€ 162.605,22	€ -143.911,23	€ 0,00	0,0%	€ 0,00
3.º	Set-07	219.681,60	6,0%	€ 830.993,68	3.º	Set-07	€ 270.911,08	7,4%	€ 433.516,30	€ 51.229,48	€ 0,00	0,0%	€ 0,00
4.º	Out-07	€ 203.387,19	5,6%	€ 1.034.380,87	4.º	Out-07	€ 241.424,06	6,6%	€ 674.940,36	€ 38.036,87	€ 0,00	0,0%	€ 0,00
5.º	Nov-07	€ 126.999,85	3,5%	€ 1.161.380,72	5.º	Nov-07	€ 160.839,23	4,4%	€ 835.779,59	€ 33.839,38	€ 674.940,36	18,5%	€ 674.940,36
6.º	Dez-07	€ 124.485,81	3,4%	€ 1.285.866,53	6.º	Dez-07	€ 27.549,99	0,8%	€ 863.329,58	€ -96.935,82	€ 188.389,22	5,2%	€ 863.329,58
7.º	Jan-08	€ 120.508,34	3,3%	€ 1.406.374,87	7.º	Jan-08	€ 66.147,97	1,8%	€ 929.477,55	€ -54.360,37	€ 0,00	0,0%	€ 863.329,58
8.º	Fev-08	€ 112.510,93	3,1%	€ 1.518.885,80	8.º	Fev-08	€ 77.056,10	2,1%	€ 1.006.533,65	€ -35.454,83	€ 66.147,97	1,8%	€ 929.477,55
9.º	Mar-08	€ 164.112,21	4,5%	€ 1.682.998,01	9.º	Mar-08	€ 66.515,89	1,8%	€ 1.073.049,54	€ -97.596,32	€ 77.056,10	2,1%	€ 1.006.533,65
10.º	Abr-08	€ 217.339,49	6,0%	€ 1.900.337,50	10.º	Abr-08	€ 180.565,52	5,0%	€ 1.253.615,06	€ -36.773,97	€ 66.515,89	1,8%	€ 1.073.049,54
11.º	Mai-08	€ 318.123,44	8,7%	€ 2.218.460,94	11.º	Mai-08	€ 248.941,56	6,8%	€ 1.502.556,62	€ -69.181,88	€ 180.565,52	5,0%	€ 1.253.615,06
12.º	Jun-08	€ 410.657,43	11,3%	€ 2.629.118,37	12.º	Jun-08	€ 123.187,83	3,4%	€ 1.625.744,45	€ -287.469,60	€ 248.941,56	6,8%	€ 1.502.556,62
13.º	Jul-08	€ 437.534,32	12,0%	€ 3.066.652,69	13.º	Jul-08	€ 217.339,49	6,0%	€ 1.843.083,94	€ -237.704,12	€ 123.187,83	3,4%	€ 1.625.744,45
14.º	Ago-08	€ 399.384,13	11,0%	€ 3.466.036,82	14.º	Ago-08	€ 318.123,44	8,7%	€ 2.161.207,38	€ -81.260,69		12,6%	
15.º	Set-08	€ 174.655,27	4,8%	€ 3.640.692,09	15.º	Set-08	€ 410.657,43	11,3%	€ 2.571.864,81	€ 236.002,16		0,0%	
<b>TOTAL</b>				16.º	Out-08	€ 437.534,32	12,0%	€ 3.009.399,13	€ 437.534,32			0,0%	
				17.º	Nov-08	€ 426.384,13	11,7%	€ 3.435.783,26	€ 426.384,13			0,0%	
				18.º	Dez-08	€ 204.908,83	5,6%	€ 3.640.692,09	€ 204.908,83			0,0%	
				<b>TOTAL</b>					€ 0,00	2.082.855,51	57,2%	—	

Fonte: Novo cronograma financeiro apresentado pelo consórcio a 18 de Agosto de 2008 e que não foi aprovado pela CMCL.





## ANEXO IV – Fotografias da obra

**De 2007, cerca de 5 meses após a consignação da obra:**



**Data: 02-11-2007.**

**Observação:** O 1.º auto de medição data de 9 de Novembro de 2007.



**Data: 28-11-2007.**

**De 2008, a cerca de 2 meses do término do prazo de execução da obra:**



**Data: 08-07-2008.**



**Data: 01-08-2008.**

**Observação:** Até esta data, haviam sido emitidos 9 autos de medição, no valor de € 1.625.745,20 (sem IVA), correspondentes a 44,7% do valor da empreitada.



### ANEXO V – Execução da empreitada da BMCL por capítulos e respectivos autos de medição

Designação	Plano de Trabalhos (em Euros)	Autos de Medição (em Euros)														TOTAL Autos n.ºs 1 a 14	Desvio	
		N.º 1 (09-11-07)	N.º 2 (10-12-07)	N.º 3 (20-12-07)	N.º 4 (14-02-08)	N.º 5 (11-03-08)	N.º 6 (10-04-08)	N.º 7 (23-05-08)	N.º 8 (13-06-08)	N.º 9 (15-07-08)	N.º 10 (29-08-08)	N.º 11 (17-10-08)	N.º 12 (14-11-08)	N.º 13 (02-12-08)	N.º 14 (17-12-08)			
1 Cap. I	Estaleiro	225.000,00	112.500,00	56.250,00											56.250,00	225.000,00	0,00	
2 Cap. II	Movimentação de terras	179.805,38	118.219,60	51.750,00	3.749,29	6.086,49			34.364,88	13.547,00	6.674,54					234.391,80	54.586,42	
3 Cap. III	Estabilidade e betão - Contenção periférica	972.248,12	444.220,76	52.839,23	23.800,70	60.061,48	77.056,10	66.515,89	137.747,03	214.576,68	108.450,83	157.876,28				1.343.144,98	370.896,86	
4 Cap. IV	Alvenarias	42.250,52										33.351,28	8.899,24			42.250,52	0,00	
5 Cap. V	Impermeabilizações	53.391,44							13.580,91		1.190,00	39.810,53				54.581,44	1.190,00	
6 Cap. VI	Cantarias	110.770,89										28.972,14	43.543,00		38.255,75	110.770,89	0,00	
7 Cap. VII	Revestimento de paredes e tectos	196.661,72										11.279,35	140.669,95		44.712,42	196.661,72	0,00	
8 Cap. VIII	Pavimentos e rodapés	272.086,65							8.779,35			11.226,68	59.379,49	95.640,00	97.061,13	272.086,65	0,00	
9 Cap. IX	Carpintarias	34.395,00											17.670,00	16.725,00		34.395,00	0,00	
10 Cap. X	Serralharias	309.305,70											122.277,04	170.366,19	16.662,65	309.305,88	0,18	
11 Cap. XI	Pinturas	30.407,91										14.343,80		14.014,59	2.049,52	30.407,91	0,00	
12 Cap. XII	Equipamento de cozinha, cafetaria e copa	41.512,26											3.350,00	16.849,26	21.313,00	41.512,26	0,00	
13 Cap. XIII	Mobiliário	243.180,20											6.838,50		243.180,20	250.018,70	6.838,50	
14 Cap. XV	Equipamento sanitário	40.354,50												22.374,80	11.141,20	33.516,00	-6.838,50	
15 Cap. XVI	Diversos	13.158,55													13.158,55	13.158,55	0,00	
16 Cap. XVII	Elevador	20.637,75											5.159,44	5.159,44	10.318,88	20.637,76	0,01	
17 Cap. XVIII	Arranjos exteriores	284.208,88										99.422,77	54.311,21	35.460,50	78.646,40	284.208,88	0,00	
18 Cap. XIX	Paisagismo	40.165,55												5,25	0,30	40.160,00	40.165,55	0,00
19 Cap. XX	Infra-estruturas hidráulicas	86.749,97							17.359,33			25.324,57	22.547,66	3.144,80	14.429,86	3.943,75	86.749,97	0,00
20 Cap. XXI	Segurança	663,60													663,60	663,60	0,00	
21 Cap. XXIII	Electricidade	293.851,45										27.563,72	22.226,79	84.159,95	148.847,65	7.954,45	293.851,46	0,01
22 Cap. XXIV	Telecomunicações	30.253,85										2.558,25	6.444,65		14.996,85	6.254,10	30.253,85	0,00
23 Cap. XXV	AVAC	119.632,20										13.050,95	36.240,83	11.755,34	57.833,91	751,20	119.632,23	0,03
<b>TOTAL</b>		<b>3.640.692,09</b>	<b>674.940,36</b>	<b>160.839,23</b>	<b>27.549,99</b>	<b>66.147,97</b>	<b>77.056,10</b>	<b>66.515,89</b>	<b>180.565,52</b>	<b>248.941,56</b>	<b>123.187,83</b>	<b>457.111,06</b>	<b>420.604,56</b>	<b>378.622,32</b>	<b>745.432,99</b>	<b>439.850,22</b>	<b>4.067.365,60</b>	<b>426.673,51</b>







## ANEXO VI – Pagamentos efectuados ao empreiteiro

ORDEM DE PAGAMENTO							
N.º	DATA	VALOR a)	EMPREITEIRO	N.º E DATA DO AUTO DE MEDIÇÃO	FACTURA		DATA DO PAGAMENTO
					N.º E DATA	VALOR b)	
280	26-02-2008	€ 318.909,56	AFA	<b>1</b> 09-11-2007	128/2007, de 09-11-2007		28-02-2008
281	26-02-2008	€ 318.909,08	FUNCHALBETÃO		82/2007, de 09-11-2007		28-02-2008
1248	10-07-2008	€ 75.996,89	AFA	<b>2</b> 10-12-2007	157/2007, de 10-12-2007		16-07-2008
1249	10-07-2008	€ 75.996,18	FUNCHALBETÃO		83/2007, de 10-12-2007		19-07-2008
1250	10-07-2008	€ 13.017,72	AFA	<b>3</b> 20-12-2007	163/2007, de 31-12-2007		16-07-2008
1251	10-07-2008	€ 13.017,02	FUNCHALBETÃO		84/2007, de 31-12-2007		19-07-2008
2159	08-10-2008	€ 31.255,27	AFA	<b>4</b> 14-02-2008	27/2008, de 14-02-2008		14-10-2008
2160	08-10-2008	€ 31.254,56	FUNCHALBETÃO		11/2008, de 14-02-2008		14-10-2008
2161	08-10-2008	€ 36.409,01	AFA	<b>5</b> 11-03-2008	54/2008, de 11-03-2008		14-10-2008
2162	08-10-2008	€ 36.409,00	FUNCHALBETÃO		34/2008, de 18-03-2008		14-10-2008
2163	08-10-2008	€ 31.428,59	AFA	<b>6</b> 10-04-2008	94/2008, de 14-04-2008		14-10-2008
2164	08-10-2008	€ 31.428,93	FUNCHALBETÃO		46/2008, de 14-04-2008		14-10-2008
2165	08-10-2008	€ 85.317,21	AFA	<b>7</b> 23-05-2008	142/2008, de 30-05-2008		14-10-2008
2166	08-10-2008	€ 85.317,20	FUNCHALBETÃO		60/2008, de 23-05-2008		14-10-2008
2167	08-10-2008	€ 117.624,89	AFA	<b>8</b> 13-06-2008	186/2008, de 31-07-2008		14-10-2008
2168	08-10-2008	€ 117.624,88	FUNCHALBETÃO		82/2008, de 02-07-2008		14-10-2008
2169	08-10-2008	€ 58.206,24	AFA	<b>9</b> 15-07-2008	187/2008, de 31-07-2008		14-10-2008
2170	08-10-2008	€ 58.206,26	FUNCHALBETÃO		83/2008, de 16-07-2008		14-10-2008
2282	31-10-2008	€ 215.984,97	AFA	<b>10</b> 29-08-2008	225/2008, de 29-08-2008		03-11-2008
2293	03-11-2008	€ 215.984,98	FUNCHALBETÃO		106/2008, de 29-08-2008		05-11-2008
2326	07-11-2008	€ 198.735,66	AFA	<b>11</b> 17-10-2008	272/2008, de 31-10-2008		07-11-2008
2328	07-11-2008	€ 198.735,65	Funchal Betão		120/2008, de 31-10-2008		07-11-2008
2476	09-12-2008	€ 178.899,04	AFA	<b>12</b> 14-11-2008	296/2008, de 24-11-2008		11-12-2008
2477	09-12-2008	€ 178.899,05	FUNCHALBETÃO		122/2008, de 14-11-2008		11-12-2008
2774	29-12-2008	€ 352.217,07	AFA	<b>13</b> 02-12-2008	310/2008, de 05-12-2008		30-12-2008
2775	29-12-2008	€ 352.217,11	FUNCHALBETÃO		123/2008, de 02-12-2008		30-12-2008
2776	29-12-2008	€ 207.829,22	AFA	<b>14</b> 17-12-2008	311/2008, de 17-12-2008		30-12-2008
2777	29-12-2008	€ 207.829,22	FUNCHALBETÃO		124/2008, de 17-12-2008		30-12-2008
TOTAL		€ 3.843.660,46	—	—	—		€ 4.067.366,35

a) Os montantes pagos não incluem IVA e encontram-se deduzidos de 0,5% para a CGA e de 5% para reforço da garantia bancária.

b) Não inclui IVA.





## ANEXO VII – Nota de emolumentos

(DL n.º 66/96, de 31 de Maio)<sup>109</sup>

ACÇÃO: **Auditoria ao contrato da “Empreitada de construção da Biblioteca Municipal de Câmara de Lobos” - 2008**

ENTIDADE FISCALIZADA: Câmara Municipal de Câmara de Lobos

SUJEITO PASSIVO: Câmara Municipal de Câmara de Lobos

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
<b>ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS</b>			
<b>EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)</b>	<b>%</b>	<b>RECEITA PRÓPRIA/LUCROS</b>	<b>VALOR</b>
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0		€ 0,00
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2		€ 0,00
<b>EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)</b>	<b>CUSTO STANDARD (a)</b>	<b>UNIDADES DE TEMPO</b>	
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99	4	€ 479,96
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	202	€ 17 834,58
<b>ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS</b>			
<b>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):</b>	<b>5 x VR (b)</b>		<b>€ 1 716,42</b>
<b>a)</b> 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. <b>b)</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).	<b>EMOLUMENTOS CALCULADOS:</b>		<b>€ 18.314,54</b>
	LIMITES (b)	MÁXIMO (50xVR)	€ 17 164,23
		MÍNIMO (5xVR)	€ 1 716,42
	<b>EMOLUMENTOS DEVIDOS:</b>		<b>€ 17 164,23</b>
	<b>OUTROS ENCARGOS (n.º 3 do art.º 10.º)</b>		<b>€ 0,00</b>
<b>TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:</b>		<b>€ 17 164,23</b>	

<sup>109</sup> Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e na nova redacção introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.