



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

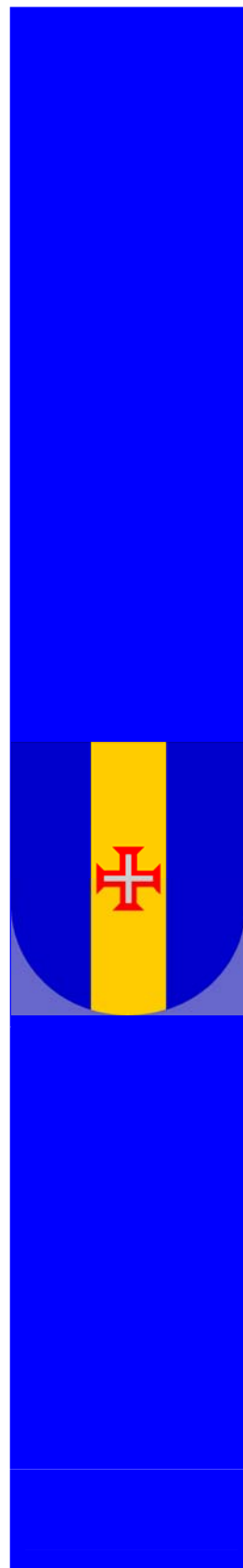


Relatório n.º 4/2005-FS/SRMTTC

**Auditoria a contratos-programa celebrados  
pelos Municípios - 2003**

Processo n.º 7/04 – Aud/FS

Funchal, 2005





Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

**PROCESSO N.º 7/04-AUD/FS**

**Auditoria aos contratos-programa celebrados pelos  
Municípios - 2003**

**RELATÓRIO N.º 4/2005-FS/SRMTC**  
**SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**

**Maio/2005**



## ÍNDICE

<b>ÍNDICE DOS QUADROS .....</b>	<b>3</b>
<b>RELAÇÃO DE SIGLAS .....</b>	<b>4</b>
<b>GLOSSÁRIO .....</b>	<b>5</b>
<b>FICHA TÉCNICA .....</b>	<b>6</b>
<b>1. SUMÁRIO EXECUTIVO .....</b>	<b>7</b>
1.1. Questões prévias .....	7
1.2. Observações .....	7
1.2.1. Enquadramento normativo.....	7
1.2.2. Apreciação genérica do sistema de concessão dos apoios financeiros.....	7
1.2.3. Apreciação genérica dos CP celebrados.....	8
1.3. Recomendações .....	9
<b>2. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
2.1. Fundamento e âmbito da auditoria .....	10
2.2. Objectivos da acção.....	10
2.3. Metodologia.....	10
2.3.1. Fase de Planeamento.....	10
2.3.2. Fase de Execução.....	11
2.4. Entidades Auditadas.....	11
2.5. Grau de colaboração dos responsáveis .....	11
2.6. Princípio do contraditório.....	11
2.7. Enquadramento normativo.....	12
2.7.1. O regime da cooperação técnica e financeira entre a RAM e as Autarquias Locais.....	12
2.7.1.1. O regime de financiamento consagrado na Lei das Finanças Locais .....	12
2.7.1.2. O regime de financiamento, pela RAM, dos projectos de investimento das autarquias locais .....	16
2.8. Metodologia procedimental dos CP celebrados pela Administração Regional Directa .....	18
2.8.1. Enquadramento geral .....	18
2.8.2. Obrigações contratuais.....	20
2.8.3. Avaliação dos sistemas de acompanhamento e controlo dos CP celebrados .....	21
A) Projectos de execução.....	21
B) Execução Física .....	22
C) Execução Financeira .....	22

<b>3. RESULTADOS DA ANÁLISE .....</b>	<b>24</b>
<b>3.1. Município da Calheta.....</b>	<b>25</b>
3.1.1. Construção da EM do Lombo da Guiné ao Ledo passando por Massapez – 2.ª fase ...	25
3.1.2. Construção da Praça do Loreto – Arco da Calheta.....	29
<b>3.2. Município de Câmara de Lobos.....</b>	<b>31</b>
3.2.1. Construção do CM entre a ER 214 (Ribeira da Caixa) e Capela das Almas, por CM de S. João – 2.ª Fase .....	32
3.2.2. Construção do CM entre Corticeiras e Castelejo, incluindo Ramal para a Boca dos Namorados – Jardim da Serra.....	33
3.2.3. Aquisição e Adaptação do Imóvel destinado ao Mercado Municipal da Vila do Estreito de Câmara de Lobos.....	36
<b>3.3. Município de Santa Cruz .....</b>	<b>37</b>
3.3.1. Construção do CM Palheiro Ferreiro/Pinheirinho – Ribeira dos Pretêtes.....	37
3.3.2. Construção do CM entre a Calçada S. Gil (Miradouro) até Pedra Mole .....	39
<b>4. DETERMINAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>42</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>1</b>
<b>ANEXO I – NOTA DE EMOLUMENTOS.....</b>	<b>1</b>
<b>ANEXO II – QUADRO SÍNTESE DAS EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS</b>	<b>1</b>
<b>ANEXO III - CIRCUITO DA CONCESSÃO DE COMPARTICIPAÇÕES FINANCEIRAS AOS MUNICÍPIOS ATRAVÉS DE CP .....</b>	<b>1</b>
<b>ANEXO IV – FICHA TÉCNICA DOS PROJECTOS DE INVESTIMENTO SELECIONADOS .....</b>	<b>1</b>
IV.1 - Câmara Municipal da Calheta.....	1
IV.2 - Câmara Municipal de Câmara de Lobos.....	1
IV.3 - Câmara Municipal de Santa Cruz.....	2
<b>ANEXO V – COMPOSIÇÃO DO GOVERNO REGIONAL DA MADEIRA NA LEGISLATURA DE 2000-2004 .....</b>	<b>1</b>



## **ÍNDICE DOS QUADROS**

QUADRO 1 - CO-FINANCIAMENTO DE PROJECTOS DE INVESTIMENTO .....	24
QUADRO 2 - TRANSFERÊNCIAS DO ORAM.....	24
QUADRO 3 - INCREMENTO DO CUSTO TOTAL DA OBRA .....	26
QUADRO 4 – VALOR TOTAL DOS TRABALHOS EXECUTADOS.....	27
QUADRO 5 – COMPARTICIPAÇÃO FINANCEIRA REGIONAL.....	28
QUADRO 6 – AUTOS DE MEDIÇÃO DOS TRABALHOS.....	30
QUADRO 7 – COMPARTICIPAÇÃO FINANCEIRA REGIONAL.....	30
QUADRO 8 – AUTOS DE MEDIÇÃO DOS TRABALHOS .....	32
QUADRO 9 - COMPARTICIPAÇÃO FINANCEIRA REGIONAL EM 2003 .....	33
QUADRO 10 – AUTOS DE MEDIÇÃO DOS TRABALHOS .....	34
QUADRO 11 - COMPARTICIPAÇÃO FINANCEIRA REGIONAL EM 2003 .....	35
QUADRO 12 – AUTOS DE MEDIÇÃO DOS TRABALHOS .....	38
QUADRO 13 - COMPARTICIPAÇÃO FINANCEIRA REGIONAL EM 2003 .....	38
QUADRO 14 – AUTOS DE MEDIÇÃO DOS TRABALHOS .....	40
QUADRO 15 – COMPARTICIPAÇÃO FINANCEIRA REGIONAL.....	40

**RELAÇÃO DE SIGLAS**

<b>SIGLA</b>	<b>DESIGNAÇÃO</b>
<b>al.</b>	Alínea
<b>AL</b>	Autarquia(s) Local(is)
<b>CE</b>	Classificação Económica
<b>CM</b>	Câmara Municipal
<b>CMC</b>	Câmara Municipal da Calheta
<b>CMCL</b>	Câmara Municipal de Câmara de Lobos
<b>CMSC</b>	Câmara Municipal de Santa Cruz
<b>CO</b>	Classificação Orgânica
<b>Cfr</b>	Conforme
<b>CGA</b>	Caixa Geral de Aposentações
<b>CP</b>	Contrato(s)-Programa
<b>CPA</b>	Código do Procedimento Administrativo
<b>CRP</b>	Constituição da República Portuguesa
<b>DL</b>	Decreto Legislativo
<b>DLR</b>	Decreto Legislativo Regional
<b>DROT</b>	Direcção Regional de Ordenamento do Território
<b>DRPF</b>	Direcção Regional de Planeamento e Finanças
<b>DRR</b>	Decreto Regulamentar Regional
<b>EANP</b>	Encargos assumidos e não pagos
<b>EM</b>	Estrada Municipal
<b>Fin.</b>	Financiamento
<b>GR</b>	Governo Regional
<b>IVA</b>	Imposto sobre o Valor Acrescentado
<b>JORAM</b>	Jornal Oficial da RAM
<b>LFL</b>	Lei das Finanças Locais
<b>LOPTC</b>	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
<b>ORAM</b>	Orçamento da Região Autónoma da Madeira
<b>PA</b>	Programa da Auditoria
<b>PGA</b>	Programa Global da Auditoria
<b>Pgts.</b>	Pagamentos
<b>RA</b>	Região(ões) Autónoma(s)
<b>RAM</b>	Região Autónoma da Madeira
<b>RCG</b>	Resolução(ões) do Conselho do Governo
<b>SREST</b>	Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes
<b>SRMTC</b>	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
<b>SRPF</b>	Secretaria Regional do Plano e Finanças
<b>TC</b>	Tribunal de Contas



## GLOSSÁRIO

**Adjudicação** – Decisão pela qual o dono da obra aceita a proposta do concorrente preferido no âmbito de um procedimento administrativo desencadeado com vista à celebração de um contrato de empreitada de obra pública (art.º 11.º, n.º 1, do DL n.º 59/99, de 02/03)

**Consignação da obra** – Acto pelo qual o representante do dono da obra faculta ao empreiteiro os locais onde serão executados os trabalhos, assim como as peças escritas ou desenhadas complementares do projecto necessárias a essa execução, e do qual é lavrado auto (cfr. os art.ºs 150.º e 155.º do DL n.º 59/99).

**Empreitada de obras públicas** – Contrato administrativo, celebrado mediante o pagamento de um preço, independentemente da sua forma, entre o dono de uma obra pública e um empreiteiro de obras públicas e que tenha por objecto quer a execução quer conjuntamente a concepção e execução de obras públicas (art.º 2.º, n.º 3, do DL n.º 59/99).

**Comparticipação** – Prestação pecuniária feita a título de donativo por uma pessoa colectiva de direito público a outra pessoa colectiva de direito público, destinada a cobrir parte do custo de um projecto de investimento<sup>1</sup>.

**Contrato-programa** – Contrato celebrado entre a Administração Regional e os municípios da região no âmbito da cooperação técnica e financeira, tendo em vista a execução de projectos de investimento inseridos no domínio das atribuições e competências municipais<sup>2</sup>.

**Obra pública** – Obra de construção, reconstrução, ampliação, alteração, reparação, conservação, limpeza, restauro, reparação, adaptação, beneficiação e demolição de bens imóveis, destinada a preencher, por si mesma, uma função económica ou técnica, executada por conta de um dono de obra pública (art.º 1.º, n.º 1, do DL n.º 59/99).

---

<sup>1</sup> Cfr. Augusto Ataíde, *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol II, 2.ª ed., Lisboa, 1990.

<sup>2</sup> Cfr. António Carlos dos Santos, Maria Eduarda Gonçalves e Maria Manuel Leitão Marques, *Direito Económico*, 4.ª edição revista e actualizada, Almedina, Coimbra, 2002, pág. 199.

## FICHA TÉCNICA

<i>Supervisão</i>	
Rui Águas Trindade	Auditor-Coordenador
<i>Coordenação</i>	
Mafalda Morbey Affonso	Auditores-Chefe
<i>Equipa de auditoria</i>	
Nereida Silva	Téc. Verificador Superior
Telmo Mendes	Téc. Verificador Superior
<i>Apoio Jurídico</i>	
Alice Ferreira	Téc. Verificador Superior





## 1. SUMÁRIO EXECUTIVO

### 1.1. Questões prévias

O presente relatório integra os resultados da “*Auditoria a contratos-programa celebrados pelos Municípios - 2003*”, realizada junto das Direcções Regionais do Planeamento e Finanças (DRPF) e do Ordenamento do Território (DROT) e dos Municípios da Calheta, de Câmara de Lobos e de Santa Cruz, no período compreendido entre 2 e 12 de Novembro de 2004, de acordo com o previsto no Programa Anual de Fiscalização da SRMTC para esse mesmo ano.

Com a referida auditoria, que abrangeu o ano económico de 2003, pretendeu-se que os respectivos resultados contribuíssem para a elaboração do Parecer sobre a Conta da RAM relativa a 2003, no domínio dos *Subsídios e Outros Apoios Financeiros*.

### 1.2. Observações

Na sequência dos resultados alcançados no âmbito desta acção de fiscalização, apresentam-se, de seguida, as principais observações atinentes à concessão de apoios financeiros a projectos de investimento realizados pelos Municípios, isto sem prejuízo do desenvolvimento que é dado a cada uma delas ao longo do relatório:

#### 1.2.1. Enquadramento normativo

1. Em 2003 ainda não tinha sido aprovado um quadro regulamentar regional definidor das condições de participação da RAM no financiamento de projectos de investimento da responsabilidade das Autarquias Locais, ao abrigo da celebração de contratos-programa e de acordos de colaboração, posto que o DL n.º 384/87, de 24 de Dezembro, continuava a constituir a base normativa para a atribuição das referidas comparticipações financeiras regionais (cfr. o ponto 2.7.).

Assinala-se, contudo, que, ao abrigo da Resolução n.º 1725/2004, de 17 de Dezembro, foi aprovada, pelo plenário do Conselho do Governo Regional, uma proposta de Decreto Legislativo Regional que visa estabelecer o regime de cooperação técnica e financeira entre a Administração Pública Regional e a Administração Local da RAM, a qual terá sido entretanto apresentada à Assembleia Legislativa (cfr. o ponto 2.7.).

2. Não foram identificados quaisquer regulamentos internos definidores dos procedimentos a adoptar para efeitos da concessão, acompanhamento e fiscalização da aplicação de tais apoios financeiros (cfr. o ponto 2.7.).

#### 1.2.2. Apreciação genérica do sistema de concessão dos apoios financeiros

1. No ano em referência, o valor dos apoios financeiros concedidos pela RAM aos Municípios, através da celebração de CP de cooperação técnica e financeira no domínio do financiamento de projectos de investimento, ascendeu a € 18.738.068,20, tendo grande parte das comparticipações financeiras inscritas no orçamento regional desse ano (40,6%) transitado para o orçamento do ano seguinte como encargos assumidos e não pagos. (cfr. o ponto 3.).

2. Da apreciação efectuada aos sistemas de concessão e controlo da aplicação de tais participações financeiras destacam-se os seguintes aspectos (cfr. o ponto 2.8.):
  - a) Acompanhamento, por parte da SREST, através da DROT, da execução física das obras apoiadas, visando igualmente este Serviço os comprovativos da realização dos trabalhos, nos termos contratualmente previstos;
  - b) Efectivação da transferência das verbas por tranches, mediante a apresentação, pelos Municípios, dos documentos comprovativos das despesas, embora nem sempre atingindo as parcelas transferidas o valor total de cada um dos autos de medição entregues e certificados pela DROT, por motivos de disponibilidade orçamental e de tesouraria da SRPF;
  - c) Observância do plafond máximo de financiamento fixado em cada um dos contratos celebrados, apesar de em alguns dos casos analisados terem sido autorizados reforços sucessivos das verbas inicialmente concedidas, motivados, ao que tudo indica, pela incapacidade financeira dos Municípios para suportar os encargos emergentes dos investimentos lançados;
  - d) Fixação de taxas máximas de co-financiamento regional superiores a qualquer um dos limites fixados pelos n.ºs 3, 4 e 5 do art.º 6.º do DL n.º 384/87, que oscilam entre 60%, 80% e 90% do encargo total emergente dos investimentos, susceptível de originar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
  - e) Falta de aprovação prévia, pela DROT, dos projectos de execução das empreitadas, contrariamente ao disposto no n.º 2 da cláusula 3.ª dos contratos;
  - f) Ausência, na generalidade dos processos, de elementos suficientemente demonstrativos de que os projectos financiados preenchiam os requisitos enunciados no n.º 2 do art.º 7.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto;
  - g) Não exigência, aos Municípios, por parte da DRPF, da entrega de fotocópias do orçamento aprovado, do cronograma físico e financeiro e da memória descritiva do projecto, nos termos exigidos na cláusula 3.ª dos CP.

### **1.2.3. Apreciação genérica dos CP celebrados**

1. Intervenção da DRPF junto das entidades beneficiárias, com vista à rectificação das incorrecções detectadas por aquela Direcção Regional no âmbito do acompanhamento da execução financeira das obras apoiadas (cfr. o ponto 2.8.).
2. Envio, pela DRPF, aos Municípios de um mapa mensal das participações efectuadas, com a indicação do valor orçamental para cada projecto de investimento financiado e da importância processada, ficando a efectivação das transferências dependente da conferência cruzada dos autos remetidos pela DROT com aqueles enviados por aquelas autarquias (cfr. o ponto 2.8.).
3. Transferência das verbas por tranches, mediante a apresentação, pelos Municípios, dos documentos comprovativos das despesas (cfr. os pontos 2.8. e 3.).
4. Inobservância, em alguns casos, dos limites máximos de co-financiamento fixados no art.º 6.º do DL n.º 384/87 (cfr. os pontos 2.8. e 3.).



5. Falta de entrega à DRPF, por parte dos Municípios, de fotocópias do orçamento aprovado, do cronograma físico e financeiro e da memória descritiva do projecto, em desrespeito pelo previsto na cláusula 3.ª dos CP's assinados (cfr. o ponto 2.8).
6. Omissão, nos autos de medição elaborados pela DROT, da natureza dos trabalhos executados, gerando a susceptibilidade das verbas utilizadas se destinarem ao pagamento de trabalhos a mais, hipótese essa legalmente afastada pelo n.º 2 do art.º 6.º do DL n.º 384/87 (cfr. o ponto 2.8.)
7. Demora, por parte da DRPF, na transferência das verbas para os Municípios após a recepção dos autos de medição visados pela DROT, chegando nalguns casos a alcançar um desfaseamento temporal superior a 300 dias (cfr. os pontos 2.8. e 3.).
8. Reforço sucessivo das verbas atribuídas com vista ao financiamento dos projectos de investimento dos Municípios (cfr. os pontos 2.8. e 3.).

### **1.3. Recomendações**

Com base nas observações acima formuladas, o Tribunal de Contas recomenda que:

1. A anunciada aprovação do regime de cooperação técnica e financeira entre a RAM e as AL, através de Decreto Legislativo Regional, seja complementada pela emissão das normas e/ou instruções internas tidas por necessárias à regulamentação exhaustiva dos procedimentos a adoptar no domínio da concessão das comparticipações financeiras e do acompanhamento e controlo da sua aplicação.
2. Até à aprovação daquele quadro normativo, a atribuição de tais apoios, pela Administração Regional, ocorra dentro do respeito pela legislação em vigor que disciplina a celebração de CP, com particular destaque para a observância dos limites máximos admitidos para o financiamento e para a indicação expressa dos fundamentos em que assenta o acto autorizador da respectiva concessão.

## 2. INTRODUÇÃO

### 2.1. Fundamento e âmbito da auditoria

No Programa Anual de Fiscalização da SRMTC para o ano de 2004, aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, em sessão de 18 de Dezembro de 2003, através da Resolução n.º 2/03-PG, encontrava-se prevista a auditoria orientada denominada “Auditoria a contratos-programa celebrados pelos Municípios - 2003”.

### 2.2. Objectivos da acção

A auditoria enquadra-se nas Linhas de Orientação Estratégica (LOE), previamente definidas pelo Tribunal de Contas no seu Plano de Acção para o triénio 2002-2004<sup>3</sup>, e, com a sua realização, pretendeu-se imprimir maior eficácia à fiscalização da actividade financeira da RAM, nomeadamente melhorando o parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, e controlando o crescimento e a racionalidade da despesa pública.

Pretendeu-se ainda fiscalizar os CP de cooperação técnica e financeira celebrados entre a RAM, representada pela SRFP, e os Municípios, de modo a apreciar os circuitos a eles associados, nomeadamente quanto à aprovação, concessão e controlo dos apoios, avaliando, ainda, o grau de realização física e financeira das obras associadas.

### 2.3. Metodologia

A metodologia seguida na realização da presente acção englobou três fases distintas (planeamento, execução, análise e consolidação de informação), tendo-se adoptado, no seu desenvolvimento, os métodos e os procedimentos presentes no *Manual de Auditoria e de Procedimentos*<sup>4</sup>.

#### 2.3.1. Fase de Planeamento

- Recolha e avaliação da informação sobre os CP celebrados;
- Consulta do dossier permanente da(s) entidade(s);
- Consulta das contas de gerência dos municípios;
- Elaboração de questionários;
- Estudo e análise da legislação pertinente;
- Elaboração do PGA onde foi definida a amostra das entidades objecto de análise.

---

<sup>3</sup> Cfr. Resolução n.º 1/01-PG, de 28 de Junho, que aprovou o Programa Trienal do Tribunal de Contas, incluindo o da SRMTC, para 2002/2004.

<sup>4</sup> Aprovado por deliberação do Plenário da 2ª Secção do Tribunal de Contas, de 28 de Janeiro de 1999, e adoptado pela SRMTC através do Despacho Regulamentar n.º 1/01-JC/SRMTC, de 15 de Novembro de 2001.



### 2.3.2. Fase de Execução

- Iniciou-se com uma reunião de abertura com os responsáveis da Direcção Regional do Plano e Finanças, que visou apresentar a equipa e informar o serviço sobre o âmbito e objectivo da auditoria;
- Foram realizadas deslocações à DROT e aos Municípios seleccionados, de modo a reunir alguns elementos e a esclarecer algumas questões relativas à intervenção daquele Serviço, enquanto entidade responsável pela fiscalização física das obras participadas, e à actuação do Município enquanto dono da obra;
- Com base nos resultados obtidos junto dos serviços e entidades envolvidos, foi elaborado e aprovado o PA;
- Procedeu-se à verificação e análise dos documentos de despesa e demais documentação de suporte.

### 2.4. Entidades Auditadas

O controlo recaiu sobre as Secretarias Regionais do Plano e Finanças e do Equipamento Social e Transportes, mais precisamente sobre as Direcções Regionais do Planeamento e Finanças e do Ordenamento do Território, uma vez que a DRPF tem como atribuição “*Propor e controlar todas as medidas de apoio financeiro às autarquias locais da Região e acompanhar a sua situação económico-financeira e contabilística*”<sup>5</sup> e à DROT incumbe “*Colaborar com as autarquias locais e demais entidades competentes, no âmbito das infra-estruturas e dos equipamentos, de acordo com o interesse público, os objectivos e as prioridades estabelecidos nos planos municipais de ordenamento do território*”<sup>6</sup>.

Considerando o universo a auditar (11 Municípios), a acção incidiu sobre os CP dos Municípios da Calheta, de Câmara de Lobos e de Santa Cruz, tendo em conta os seguintes critérios de selecção:

- Município que recebeu o montante global mais elevado de apoios financeiros através de CP – €3.815.495,34;
- Município(s) com projectos co-financiados de valor superior a €700.000,00.

### 2.5. Grau de colaboração dos responsáveis

Não existiu qualquer condicionante ao normal desenvolvimento dos trabalhos da auditoria, realçando-se a boa colaboração prestada pelos dirigentes e funcionários dos serviços auditados, quer em termos da apresentação da documentação solicitada, quer nos esclarecimentos prestados.

### 2.6. Princípio do contraditório

No âmbito desta acção, foi dado cumprimento ao princípio do contraditório, previsto no n.º 1 do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, por via da audição dos responsáveis das entidades controladas,

---

<sup>5</sup> Nos termos da al. p) do art.º 2.º do DRR n.º 19/2001/M, de 2 de Agosto, que aprovou a orgânica desta Direcção Regional.

<sup>6</sup> Conforme o disposto na al. d) do art.º 65.º do DRR n.º 7/2001/M, de 11 de Maio, alterado pelo DRR n.º 11-A/2003/M, de 31 de Março.

que apresentaram as suas alegações dentro do prazo fixado para o efeito<sup>7</sup>, tendo as mesmas, após análise, sido tomadas em consideração na elaboração deste relatório, encontrando-se, na medida em que assim se entendeu pertinente, transcritas ou sintetizadas ao longo do presente texto.

Cumprir registrar que, embora oficiadas, não se pronunciaram nesta sede as Secretarias Regionais dos Assuntos Sociais e do Ambiente e Recursos Naturais, bem como os Municípios da Calheta e de Santa Cruz.

## **2.7. Enquadramento normativo**

### **2.7.1. O regime da cooperação técnica e financeira entre a RAM e as Autarquias Locais**

#### **2.7.1.1. O regime de financiamento consagrado na Lei das Finanças Locais**

A Constituição da República Portuguesa (CRP) consagra, no seu art.º 6.º, o carácter unitário do Estado e o respeito, no âmbito da sua organização e funcionamento, pelos princípios da autonomia das Regiões Autónomas, das Autarquias Locais, bem como da descentralização administrativa.

No caso do poder local, e tal como decorre dos art.ºs 235.º, n.º 2, 237.º, n.º 1, 238.º e 241.º, igualmente da CRP, o princípio da autonomia a que alude o citado normativo da Lei Fundamental baseia-se no facto de as AL - juridicamente qualificadas como pessoas colectivas de natureza territorial que prosseguem os interesses específicos das populações respectivas<sup>8</sup> - se encontrarem dotadas de atribuições e competências próprias e de órgãos representativos, dispondo de recursos humanos e financeiros e património próprio, não estando sujeitas a qualquer tipo de controlo de mérito, mas antes a meros poderes de tutela inspectiva<sup>9</sup> exercida pelo Estado e/ou pelas Regiões Autónomas.

A autonomia financeira, que a doutrina e a jurisprudência classificam como um meio indispensável à realização plena do princípio da autonomia local, baseia-se no pressuposto de que as AL devem deter a posse e gestão livre<sup>10</sup> e exclusiva dos recursos financeiros e patrimoniais<sup>11</sup> necessários à prossecução dos fins que lhe são constitucional e legalmente cometidos, de forma a evitar que esse exercício fique dependente de apoios financeiros arbitrariamente atribuídos pela Administração Central e/ou Regional, o que seria passível de conduzir a interferências na definição da política autárquica.

No entanto, ao mesmo tempo que declara a autonomia financeira destas entidades, o legislador constitucional assume, no n.º 2 do art.º 238.º, a essencialidade da justa repartição dos recursos públicos pelo Estado, pelas RA e pelas AL, e da correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau,

---

<sup>7</sup> Cfr. os ofícios n.ºs 894, da Presidência do GR, 843, da SRE, 3048, da SREST, 697/05, da SRPF, 428, da SRRH, todos de 11 de Março de 2005, os ofícios n.ºs 35, da CMCL e 480, da SRTC, de 16 do mesmo mês, assim com o ofício contendo as alegações apresentadas pela Vice-Presidência do GR, com registo de entrada na SRMTC de 15 Março de 2005.

<sup>8</sup> Que se diferenciam dos interesses próprios da colectividade nacional e das outras comunidades locais.

<sup>9</sup> Cfr. o n.º 2 do art.º 2.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto (Lei das Finanças Locais).

<sup>10</sup> Apenas delimitada pelas respectivas atribuições e pelo princípio da legalidade.

<sup>11</sup> Ao nível da legislação ordinária, a autonomia financeira das AL é expressamente reconhecida no art.º 2.º da Lei n.º 42/98, que, no n.º 1, estipula que “*os municípios e as freguesias têm património e finanças próprios, cuja gestão compete aos respectivos órgãos*”, assentando, nomeadamente, e de acordo com o consignado no n.º 3, no poder conferido aos seus órgãos para elaborar, aprovar e modificar as opções do plano, os orçamentos e outros documentos previsionais e de gerir o património próprio, bem como aquele que lhes for afecto.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

numa evidente manifestação do princípio da solidariedade institucional, intrínseco ao conceito de Estado unitário. No actual quadro jurídico, mais concretamente, ao abrigo do disposto nos art.ºs 5.º e 10.º a 15.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto<sup>12</sup> (Lei das Finanças Locais), é alcançada por via da participação das AL nos impostos do Estado, e da atribuição de meios financeiros complementares, destinados a cobrir os encargos associados à transferência de novas atribuições que, por lei, lhe sejam cometidas<sup>13</sup>, que se baseia na aplicação de critérios objectivos legalmente definidos, que permitam afastar qualquer ideia de dependência das AL face à Administração Central e, ao mesmo tempo, ponham em causa o princípio da igualdade<sup>14</sup>.

É neste contexto de repartição de fundos públicos que deve ser lido o regime regra do financiamento das AL, e as excepções que a Lei n.º 42/98 acolhe em matéria de subsídios e participações financeiras. Efectivamente, segundo o actual regime normativo das finanças locais<sup>15</sup>, plasmado neste diploma, mais especificamente, de acordo com a disciplina que emerge do n.º 1 do seu art.º 7.º<sup>16</sup>, a atribuição de apoios financeiros às AL por parte da Administração Central e Regional Directa e Indirecta assume carácter excepcional, na medida em que estas formas de apoio são vistas como sendo passíveis de corporizar instrumentos de dependência das autarquias perante o poder central e regional, podendo dar origem a situações pouco transparentes e potencialmente geradoras de discriminações entre elas, razão pela qual apenas pode ter lugar nos casos taxativamente enumeradas naquele preceito legal, associadas ao domínio da cooperação técnica e financeira, conforme resulta da sua própria epígrafe.

A primeira destas situações de excepção encontra-se prevista no n.º 2 daquele art.º 7.º, onde se estabelece que “[p]oderão ser excepcionalmente inscritas no orçamento do Estado, por ministério, verbas para financiamento de projectos das autarquias locais de grande relevo para o desenvolvimento regional e local, quando se verifique a sua urgência e a comprovada e manifesta incapacidade financeira das autarquias para lhes fazer face”.

Por seu turno, o n.º 3 do mesmo normativo estatui que “[o] Governo e os governos regionais poderão ainda tomar providências orçamentais necessárias à concessão de auxílios financeiros às autarquias locais” nas situações pontuais aí tipificadas, de que se destacam, a título exemplificativo, os casos de calamidade pública e de instalação de novos municípios ou freguesias.

---

<sup>12</sup> Entretanto alterada pelas Leis n.ºs 87-B/1998, de 31 de Dezembro, 3-B/2000, de 4 de Abril, 15/2001, de 5 de Junho, 94/2001, de 20 de Agosto, e pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto.

<sup>13</sup> O princípio constitucional do equilíbrio financeiro (vertical e horizontal) entre o Estado e as AL, consagrado no n.º 2 do art.º 238.º, encontra concretização genérica no art.º 5.º da LFL, efectivando-se por via da atribuição, a estas últimas, de um valor percentual das receitas de IRC, IRS e IVA arrecadadas pelo Estado, e dos recursos financeiros adicionais necessários à satisfação dos encargos decorrentes da transferência de novas atribuições para as autarquias, a serem inscritos anualmente no orçamento do Estado (n.ºs 1, 3 e 4).

<sup>14</sup> O sistema de transferências financeiras obrigatórias do Estado para as AL traçado pela Lei n.º 42/98 é composto por quatro fundos anualmente inscritos no orçamento do Estado (art.ºs 10 a 15.º da LFL), a saber, o Fundo Base Municipal, o Fundo Geral Municipal, o Fundo de Coesão Municipal e o Fundo de Financiamento das Freguesias.

<sup>15</sup> O regime das finanças locais constitui, nos termos do art.º 238.º, n.º 2, da CRP, reserva de lei, integrando-se esta matéria na reserva relativa de competência da Assembleia da República, conforme resulta da alínea q) do n.º 1 do art.º 165.º do texto fundamental.

<sup>16</sup> De acordo com a letra do n.º 1 do art.º 7.º da Lei n.º 42/98 “[n]ão são permitidas quaisquer formas de subsídios ou participações financeiras aos municípios e freguesias por parte do Estado, das Regiões Autónomas, dos institutos públicos ou dos fundos autónomos”.

Finalmente, o n.º 7 do art.º 7.º atribui ainda competência às Assembleias Legislativas Regionais para, “[t]endo em conta as especificidades das Regiões Autónomas”, definirem “outras formas de cooperação técnica e financeira além das previstas no n.º 3”.

Daqui se alcança que o apoio ao desenvolvimento local no âmbito da cooperação (técnica e) financeira entre a Administração Central e Regional e os municípios e as freguesias apenas pode ocorrer dentro da estrita previsão das disposições legais que o admitem, preconizando o n.º 6.º do art.º 7.º, de forma expressa, que a execução anual dos programas de financiamento da responsabilidade de cada departamento governamental, assim como os contratos-programa que titulam a transferência das participações “obedecem aos princípios da igualdade, imparcialidade e justiça e são publicados no Diário da república”.

A este propósito, importa também aludir ao n.º 4 do art.º 7.º<sup>17</sup>, onde se dispõe que as condições em que essa cooperação técnica e financeira se processa devem ser definidas pelo Governo, através de Decreto-Lei. Tal diploma ainda não foi, no entanto, objecto de publicação<sup>18</sup>, razão pela qual, e por força do estatuído no n.º 2 do art.º 36.º da Lei n.º 42/98, se mantém em vigor a regulamentação legal editada em execução de anteriores leis das finanças locais, em tudo aquilo que não contrarie a nova legislação.

Por conseguinte, a concessão de auxílio financeiro, nos termos admitidos no n.º 3 do art.º 7.º da LFL, continua a obedecer à disciplina estabelecida pelo DL n.º 363/88, de 14 de Outubro, enquanto o financiamento de projectos de investimento das AL, que constitui a modalidade de cooperação técnica e financeira contemplada no n.º 2 do mesmo artigo, permanece subordinado ao enquadramento legal fornecido pelo DL n.º 384/87, de 24 de Dezembro<sup>19</sup>, publicado ao abrigo do art.º 13.º da Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro<sup>20</sup>, e que aprovou o “regime de celebração de contratos-programa de natureza sectorial ou plurisectorial no âmbito da cooperação técnica e financeira entre a Administração Central e um ou mais municípios, associações de municípios, empresas concessionárias destes e empresas de capitais maioritariamente públicos em que os municípios tenham participações sociais e que exerçam a sua actividade no domínio dos sectores definidos” no seu articulado.

Este diploma encerra, assim, a base normativa que disciplina a celebração de contratos-programa<sup>21</sup> (bem como de acordos de colaboração) que se destinam a enquadrar o co-financiamento, pelo Estado, de projectos de investimento municipais nas áreas aí identificadas<sup>22</sup>.

---

<sup>17</sup> Na redacção dada pelo art.º 1.º da Lei n.º 94/2001, de 20 de Agosto.

<sup>18</sup> Isto não obstante a citada norma ter concedido, ao Governo, um prazo de 180 dias para legislar sobre a matéria.

<sup>19</sup> Com as alterações introduzidas pelo DL n.º 157/90, de 17 de Maio, e pelo DL n.º 319/2001, de 10 de Dezembro.

<sup>20</sup> Anterior Lei das Finanças Locais, expressamente revogada pela Lei n.º 42/98.

<sup>21</sup> Estes contratos são encarados pelo Prof. Sérvulo Correia como “verdadeiros contratos administrativos que a Administração (sobretudo o Estado) celebra no âmbito da sua intervenção económica, isto é, no conjunto de actuações de apolítica e de fomento destinadas a condicionar os cálculos e decisões económicas dos operadores económicos do sector privado, do sector cooperativo ou dos sub-sectores públicos externos à pessoa colectiva que efectiva a atribuição” (in *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Livraria Almedina, Coimbra, 1987, pág. 422).

<sup>22</sup> Cfr. o art.º 3.º: “a) Saneamento básico (...); b) Ambiente e recursos naturais (...); c) Infra-estruturas de transportes (...); d) Infra-estruturas e equipamento de comunicações; e) Cultura, tempos livres e desporto; f) Educação, ensino e formação profissional; g) Juventude (...); h) Protecção civil (...); i) Habitação social; j) Promoção do desenvolvimento económico (...); l) Construção, reconstrução ou grandes reparações de edifícios sede de municípios cujo investimento revista carácter urgente (...); m) Saúde e Segurança Social.”





Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

Do regime vertido neste diploma destacam-se os seguintes aspectos relacionados com a celebração de CP de natureza sectorial<sup>23</sup> destinados ao financiamento de investimentos da competência da administração local (art.º 16.º, n.º 2):

- A concessão deste tipo de apoio está dependente da apresentação de candidaturas de projectos, cabendo essa iniciativa aos municípios ou aos departamentos sectoriais da administração central (art.º 2.º, n.º 1);
- As candidaturas devem integrar, entre outros elementos, o relatório de apresentação do empreendimento, estudos e projectos técnicos já elaborados e pareceres sobre os mesmos, a identificação das potenciais entidades contratantes, assim como a estimativa dos volumes anuais do investimento, face ao calendário previsto para a execução dos projectos (art.º 5.º);
- A participação financeira da administração central nestes investimentos poderá, como regra geral, atingir 60% dos respectivos custos totais, excluindo os encargos resultantes de trabalhos a mais e erros e medições (art.º 6.º, n.ºs 2 e 3), salvo se os investimentos estiverem incluídos em programas integrados de desenvolvimento regional, de reordenamento do litoral ou em qualquer outro tipo de programas de desenvolvimento com carácter integrado definidos por legislação comunitária, em que o limite traçado é de 80%, ou resultarem da iniciativa dos seus departamentos ou não forem da competência exclusiva dos municípios, caso em que pode atingir 90% (art.º 6.º, n.º 5)<sup>24</sup>;
- A celebração dos CP, que titulam a atribuição dos apoios financeiros, tem lugar depois de os investimentos serem aprovados e dotados pelo Orçamento do Estado e incluídos no plano de investimentos e orçamento dos municípios (art.º 7.º, n.º 1), sendo os mesmos publicados no Diário da República (art.º 7.º, n.º 2);
- O conteúdo dos CP deve indicar, entre outros aspectos, o objecto do contrato, o seu período de vigência, a definição dos direitos e obrigações das partes, a quantificação da responsabilidade de financiamento de cada uma das partes - mormente o valor da comparticipação financeira atribuída a favor do município -, a estrutura de acompanhamento e controle da execução do contrato e as penalizações face a situações de incumprimento por qualquer das partes contratantes (art.º 9.º, n.º 1), podendo haver lugar a alterações contratuais por acordo das partes subscritoras dos contratos (art.º 9.º, n.º 2);
- As verbas necessárias para assegurar a participação financeira da administração central na execução dos projectos de investimento objecto dos CP deve ser anualmente inscrita no Orçamento do Estado (art.º 12.º, n.º 1);
- O processamento da participação financeira da Administração Central deve ser efectuado pelo organismo público em cujo orçamento se inscrevem as dotações, a favor do dono da obra após a publicação do CP e mediante a apresentação de autos de medição, ou de pedidos de adiantamento, devidamente visados (art.º 12.º, n.º 4);
- Está prevista a elaboração de relatórios anuais e finais de síntese sobre o acompanhamento e execução dos projectos financiados (art.º 14.º), estando aqui em causa o poder/dever da entidade pública concedente fiscalizar e controlar a efectiva aplicação das verbas disponibilizadas ao fim específico de interesse público inicialmente definido, de forma a evitar e penalizar eventuais desvios na utilização desses valores.

---

<sup>23</sup> Note-se que os CP podem ser sectoriais e/ou plurisectoriais.

<sup>24</sup> Este limite de participação financeira é aplicado tanto a CP sectoriais como plurisectoriais, *ex vi* do art.º 16.º da LFL.

### 2.7.1.2. O regime de financiamento, pela RAM, dos projectos de investimento das autarquias locais

Conforme foi salientado no ponto anterior, a Lei n.º 42/98 define o regime financeiro das AL, sendo, nos termos do seu art.º 35.º, *“directamente aplicável aos municípios e freguesias das Regiões Autónomas, sem prejuízo da sua regulamentação pelas assembleias regionais, na medida em que tal se torne necessário e na observância dos princípios da justiça, igualdade e imparcialidade”*.

A aplicação deste diploma a todo o território nacional visa garantir a observância dos princípios consagrados no n.º 2 do art.º 238.º da CRP, que são, como houve oportunidade de destacar, a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas AL e a correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau, isto sem prejuízo de os órgãos deliberativos regionais procederem à sua regulamentação.

Donde resulta que as AL integradas no território da RAM participam na partilha dos fundos inscritos no Orçamento do Estado com vista ao exercício cabal das suas atribuições e competências, podendo igualmente beneficiar de apoios no âmbito da cooperação técnica e financeira, nos termos consignados no art.º 7.º daquela Lei, assim como usufruir de outras formas de cooperação expressamente previstas na legislação regional, ao abrigo da previsão do n.º 7.º daquele preceito.

Porém, no caso concreto da RAM, o legislador regional tem vindo a optar, em alternativa à edição de diplomas específicos de adaptação e definição de formas específicas de cooperação técnica e financeira, pela inclusão, no Decreto Legislativo Regional que anualmente aprova o Orçamento da RAM, de normas que, de forma avulsa, disciplinam esta matéria.

Em acolhimento desta prática, no DLR n.º 1-A/2003/M, de 3 de Janeiro, que aprovou o orçamento regional para 2003, o regime de financiamento dos projectos de investimento das autarquias locais pela RAM constava do art.º 3.º, que, no seu n.º 1, conferia autorização ao Governo Regional para, através do Secretário Regional do Plano e Finanças, *“celebrar contratos-programa de natureza sectorial ou plurisectorial com uma ou várias autarquias locais, associações de municípios ou empresas concessionárias destes, assim como protocolos e acordos de colaboração, nos termos do disposto no artigo 7.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto”*. No n.º 4 do mesmo artigo foi ainda consagrada a manutenção em vigor dos CP celebrados em anos anteriores *“cujo término não”* tivesse *“ocorrido até ao final de 2002”*, independentemente de formalidades adicionais, com excepção de reescalonamento orçamental dos encargos transitados.

Neste artigo ficou assim definido o âmbito subjectivo da cooperação técnica e financeira entre o Governo Regional e as AL, bem com o respectivo âmbito material, por via da remissão feita para o art.º 7º da LFL, a título de norma habilitante, remissão essa que se considera dirigida ao n.º 2 daquele artigo.

De igual modo, no tocante ao regime da celebração de CP no âmbito da cooperação técnica e financeira, embora tivesse ficado consignado, no art.º 18.º do DL n.º 384/87, que a aplicação do disposto neste Decreto-Lei às RA se encontrava dependente *“da publicação de decreto das respectivas assembleias regionais”*, até à data, e diversamente do que se verificou na Região Autónoma dos Açores, ainda não foram adoptadas tais providencias regulamentares.

Não obstante, entre os anos de 1992 e 1998, foi incluída nos diplomas que durante aquele período aprovaram o orçamento da Região, uma norma que definia os termos em que o Governo Regional ficava autorizado a celebrar CP desta natureza por remissão para o regime geral consagrado no DL n.º 384/87, norma essa que, com a entrada em vigor da LFL, deixou, no entanto, de fazer menção expressa a tal aplicação.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

O que leva a concluir pela ausência de um quadro regulamentar regional que defina as condições para a participação da RAM no financiamento de projectos de investimento da responsabilidade das AL<sup>25</sup>, ao abrigo da celebração de CP e de acordos de colaboração, em adaptação do DL n.º 384/87.

Nessa medida, e uma vez que o DL n.º 384/87 continua a fornecer a base normativa para a celebração destes CP por parte da Administração Central, consideram-se aplicáveis à RAM - em nome da uniformidade da regulamentação da cooperação técnica e financeira entre o Estado e as AL e entre as RA e as AL dos territórios insulares, e de molde a suprir o vazio normativo existente neste domínio na ordem jurídica regional - as regras e princípios estruturantes do regime plasmado no citado diploma.

Importa, contudo, registar que, ao abrigo da Resolução n.º 1725/2004, de 17 de Dezembro, foi aprovada, pelo plenário do Conselho do Governo Regional, uma proposta de Decreto Legislativo Regional que visa estabelecer o regime de cooperação técnica e financeira entre a Administração Pública Regional e a Administração Local da RAM, a qual terá sido entretanto apresentada à Assembleia Legislativa.

Ouvida em sede de contraditório, a SRPF<sup>26</sup> reconheceu a inexistência “*de regulamentação global dos apoios às Autarquias Locais da Região*”, tendo confirmado a aprovação iminente de legislação regional disciplinadora das formas de “*cooperação técnica e financeira entre a administração regional e a administração local*”.

Porém, rejeitou a “*constatação de que o Decreto-Lei n.º 384/87, de 24 de Dezembro, não foi adaptado à Região*”, afirmando que esta foi “*concretizada através do artigo 7.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4/93/M, de 26 de Abril, que aprovou o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 1993*”, apesar de admitir “*que o diploma não foi adaptado às especificidades regionais, já que a adaptação teve apenas em linha de conta (...) definir as entidades que na Região tinham competência nesta matéria*”, sublinhando, aliás, que, “[*a*]pós a publicação da Lei n.º 42/98 (...), e visto que (...) o Decreto-Lei não dava resposta” a tais especificidades, “*os contratos-programa têm sido celebrados ao abrigo do art.º 7.º*” desta Lei.

Embora implicitamente, a argumentação aduzida pela SRPF vai ao encontro das conclusões vertidas neste ponto, que evidenciam a inexistência de um diploma específico de adaptação do DL n.º 384/87 da Região, tanto mais que, conforme reconhece aquela Secretaria Regional, a adaptação efectuada - restringida à identificação das entidades regionais competentes para intervir no processo de atribuição deste tipo de apoios e respectiva forma de publicitação - foi materializada através da inserção de uma norma avulsa no Decreto Legislativo Regional que aprovou o Orçamento da RAM para 1993<sup>27</sup>.

Por seu turno, a alusão a que, com a entrada em vigor da actual LFL, a celebração dos CP passou a concretizar-se a coberto do seu art.º 7.º, obrigava, face ao enquadramento legal traçado, à aplicação do regime emergente do citado DL n.º 384/87, cuja vigência foi mantida, em tudo aquilo que não fosse contrariado por aquela mesma Lei<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Contendo regras precisas sobre as condições de acesso às comparticipações, os critérios de selecção de candidaturas, as fórmulas de cálculo dos apoios, a transferência das verbas, as obrigações dos beneficiários e a metodologia de controlo e acompanhamento dos contratos.

<sup>26</sup> Assim como a Presidência do GR, a Vice-Presidência do GR, a SRE, a SREST, a SRRH e a SRTC.

<sup>27</sup> Note-se que no diploma que aprovou o Orçamento da RAM para 1994 voltou a ser inserida uma norma de idêntico conteúdo.

<sup>28</sup> Cfr. o art.º 36.º, n.º 2, da Lei n.º 42/98.

## 2.8. Metodologia procedimental dos CP celebrados pela Administração Regional Directa

### 2.8.1. Enquadramento geral

Como acabou de ser mencionado, não existe no enquadramento jurídico regional um diploma regulamentar específico que defina os procedimentos a adoptar em matéria de celebração e controlo da execução dos CP que titulam a atribuição, pela RAM, de participações financeiras destinadas à concretização de projectos de investimento promovidos pelas AL.

Da mesma maneira, também não foram identificadas, ao nível da DRPF, quaisquer normas regulamentares e/ou instruções internas orientadoras da concessão, acompanhamento e fiscalização da aplicação destes apoios financeiros que, todavia, ficam sujeitos às disposições que, de forma padronizada, são contratualmente fixadas. Pese embora este condicionalismo, procurou-se, com base nas informações fornecidas pelas entidades contactadas<sup>29</sup> e a partir dos elementos recolhidos através da análise dos processos individuais dos projectos de investimento municipais objecto de participação regional, efectuar o levantamento do circuito que, em regra, é seguido na celebração e controlo da execução dos CP de cooperação técnica e financeira, o qual consta, de forma detalhada, do Anexo I ao presente relatório.

Neste contexto, importa dar destaque às seguintes observações:

- A fundamentação legal invocada para a celebração dos CP reconduz-se ao art.º 7.º da Lei n.º 42/98, e à norma avulsa inserida nos diplomas que anualmente aprovam o Orçamento da RAM que dispõe sobre a cooperação técnica e financeira com as AL.
- Os procedimentos adoptados reconduzem-se à análise dos mapas financeiros de apoio apresentados pelos candidatos aos apoios, à verificação da existência de dotação para cada projecto inscrito no orçamento da RAM e das garantias de financiamento, assim como à conferência do conteúdo dos CP assinados e publicados no JORAM, das RCG autorizadas das transferências e das fotocópias dos documentos de liquidação (factura, nota de débito ou outro equivalente) e de pagamento (recibo).
- No tocante aos procedimentos adoptados no âmbito da celebração dos CP, mais concretamente no que respeita à definição dos critérios de selecção dos projectos, é fundamentalmente tida *“em linha de conta a execução do Programa de Governo, definido no início de cada mandato, com os ajustamentos que são definidos anualmente nas referidas reuniões entre o Governo Regional e as Autarquias Locais, bem como” “a capacidade financeira das C.M.’s em executar esses projectos.”*
- O montante das verbas a transferir para os Municípios ao abrigo dos CP celebrados com a RAM tem como limite máximo o plafond contratualmente estabelecido, que, em princípio, só é objecto de alteração na eventualidade do projecto de investimento financiado compreender uma 2.ª fase, envolvendo o lançamento de um novo procedimento adjudicatório e a celebração de um novo contrato de empreitada.
- Para além da situação assinalada, a introdução de alterações contratuais consubstanciadas em reforços ou anulações da participação financeira encontra-se dependente de solicitação

---

<sup>29</sup> Veiculadas nomeadamente através das respostas dadas ao Questionário n.º 1, sobre procedimentos genéricos adoptados no âmbito dos contratos-programa celebrados entre a RAM e os Municípios, enviado à DRFP no âmbito da presente auditoria.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

dos municípios beneficiários, tendo, na maior parte dos casos, por fundamento o atraso registado ao nível da abertura do procedimento concursal, assim como a morosidade na execução da obra.

- A percentagem da comparticipação regional dos projectos de investimento pode atingir até 95% do respectivo custo, desde que estes se encontrem contemplados no Programa de Governo e se enquadrem no Plano de Desenvolvimento da Região. Caso assim não aconteça, o montante da comparticipação é decidido pelo Secretário Regional do Plano e Finanças, após consulta ao Plenário do Conselho do Governo.

A este propósito, importa, contudo, destacar que a taxa máxima de co-financiamento que tem vindo a ser admitida para a comparticipação financeira regional suscita, no entanto, algumas dúvidas de legalidade, na medida em que excede qualquer um dos limites das transferências fixados e impostos pelos n.ºs 3, 4 e 5 do art.º 6.º do DL n.º 384/87, que oscilam entre 60%, 80% e 90% do encargo total emergente dos investimentos (de que se excluem, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, os encargos resultantes de trabalhos a mais e erros e medições).

A atribuição de uma comparticipação superior à admitida no DL n.º 384/87 é susceptível de introduzir eventuais desequilíbrios e desigualdades entre as autarquias da RAM e as do restante território nacional e de comprometer a independência orçamental dos Municípios beneficiários, tida como um dos pilares da autonomia financeira constitucional e legalmente atribuída a estes entes locais.

Para além do que, no contexto descrito, este circunstancialismo é passível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da estatuição da parte final da alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, imputável às entidades responsáveis pela celebração e acompanhamento dos CP, por violação da norma invocada, e bem assim aos responsáveis pela autorização e pelo pagamento das transferências realizadas para os Municípios.

No âmbito do contraditório, a SRPF<sup>30</sup> justificou a atribuição de uma taxa máxima de comparticipação correspondente a *“95% do valor da adjudicação para os projectos inseridos no Programa do Governo”* invocando, por um lado, que o seu custo está associado não só aos encargos com a empreitada propriamente dita, mas também a despesas adicionais (v.g. com fiscalização da obra, e de eventuais expropriações e trabalhos a mais), *“que fazem com que, regra geral, a taxa de comparticipação seja inferior a 95% do custo total do projecto”* e, por outro, que, por ainda não haver sido *“aprovado o diploma regulamentador global dos apoios às autarquias locais”*, a fixação deste valor percentual, que se traduz num *“aumento da intensidade dos apoios”*, tem tido por base o n.º 7 do artigo 7.º da Lei n.º 42/98, com fundamento naquilo que são as *“especificidades próprias das Regiões Autónomas”*, e as especiais dificuldades sentida pelas autarquias no que tange ao financiamento destes projectos.

Face às alegações produzidas neste contexto, cumpre referir, em primeiro lugar, que os elementos facultados e analisados no âmbito da auditoria não permitem quantificar o custo total dos projectos financiados, nomeadamente as outras despesas adicionais, da mesma maneira que também não são demonstrativos de uma eventual falta de coincidência entre o valor do projecto e aquele correspondente ao do preço da empreitada, mantendo-se, assim, a apreciação inicialmente extraída a este propósito.

---

<sup>30</sup> Assim como a Presidência do GR, a Vice-Presidência do GR, a SRE, a SREST, a SRRH e a SRTC.

Em segundo lugar, na medida em que se sustenta a aplicação do DL n.º 384/87 à RAM, nos termos anteriormente enunciados, considera-se que as percentagens máximas de comparticipação financeira aí estabelecidas assumem carácter vinculativo, mormente por aquele diploma não ter sido objecto de adaptação à Região nesta matéria concreta, bem como por, na sequência da publicação da Lei n.º 42/98, ainda não haver sido aprovada legislação especial reguladora das formas de cooperação financeira com as AL, ao abrigo da previsão da norma do n.º 7 do art.º 7.º da LFL, que contemple as especificidades regionais existentes neste domínio, tidas por justificativas da definição de condições distintas das delineadas para as demais autarquias do território nacional.

- A efectivação das transferências depende da apresentação apriorística dos documentos justificativos das despesas (autos de medição e facturas).

### **2.8.2. Obrigações contratuais**

Com base na análise que incidiu sobre os CP celebrados no âmbito da cooperação técnica e financeira entre o GR e as AL, apurou-se que o clausulado destes contratos apresenta uma estrutura comum, que contempla, designadamente:

- O objecto do contrato (cláusula 1.ª);
- O respectivo período de vigência (cláusula 2.ª);
- Os direitos e obrigações das partes contratantes, designadamente da SRPF, da SREST e do Município beneficiário (cláusula 3.ª);
- Os instrumentos financeiros e a responsabilidade de financiamento (cláusula 4.ª);
- As formas de realização do acompanhamento e controlo da execução contratual (cláusula 5.ª);
- A inscrição no Orçamento da RAM e do Município das verbas destinadas à execução do investimento de acordo com a respectiva participação (cláusula 6.ª);
- A resolução do contrato por incumprimento, por qualquer das partes, das obrigações contratualmente assumidas (cláusula 7.ª).

Neste contexto, importa dar destaque à cláusula 3.ª dos CP, que regula os direitos e obrigações das partes contratantes, de acordo com a qual compete à RAM, através da SRPF:

- a) Acompanhar a execução financeira dos trabalhos;
- b) Processar, através da DRPF, os autos e outros documentos contabilísticos visados pela DROT, na proporção correspondente à participação financeira da administração regional.

Por seu turno, a mesma cláusula confere à SREST a competência para:

- a) Prestar, na medida das suas possibilidades, através da DROT, apoio técnico à Câmara Municipal outorgante, designadamente na apreciação do projecto, lançamento do concurso e fiscalização das obras;
- b) Aprovar os projectos de execução, e levar essa decisão ao conhecimento da SRPF;
- c) Acompanhar a execução física dos trabalhos e elaborar os autos de medição;
- d) Verificar a colocação, no local de construção, de painel de divulgação do financiamento obtido.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

Quanto às Câmaras Municipais, enquanto entidades contratantes, devem exercer os poderes que integram a sua qualidade de donos das obras, designadamente:

- a) Mandar elaborar e aprovar os respectivos projectos, bem como recolher os pareceres técnicos que forem exigidos por lei;
- b) Tomar as iniciativas conducentes à abertura de concursos para adjudicação das obras;
- c) Remeter à DRPF fotocópia dos seguintes documentos: orçamento aprovado, cronograma físico e financeiro e memória descritiva do projecto, bem como quaisquer alterações efectuadas à posteriori ao plano de trabalhos inicial;
- d) Fiscalizar a execução dos trabalhos, solicitando para o efeito o apoio técnico da DROT, nos termos previstos no CP;
- e) Proceder ao pagamento dos autos de medição de trabalhos executados e outros documentos contabilísticos visados pela DROT;
- f) Remeter à DRPF fotocópia dos documentos de liquidação (factura, nota de débito ou outro equivalente) e de pagamento (recibo do empreiteiro), no prazo de 30 dias consecutivos, a contar da data de pagamento pelo Governo Regional;
- g) Numa situação de incumprimento do disposto na alínea anterior, a SRPF fica autorizada a proceder à retenção de verbas provenientes do Orçamento Regional, até perfazer o montante dos comprovativos não apresentados.
- h) Colocar, junto da obra, uma placa, referenciando a comparticipação do GR;
- i) Elaborar a conta final e proceder à recepção provisória e definitiva das obras.

Por sua vez, o n.º 3 da cláusula 4.ª dos CP exclui expressamente a possibilidade do apoio financeiro concedido abranger os custos resultantes de revisões de preços, trabalhos a mais, erros e omissões, bem como as despesas relativas a elaboração dos respectivos projectos, cometendo o n.º 4 da mesma cláusula, aos Municípios, a obrigação de assegurar a participação financeira que complete os investimentos globais devidos à realização das obras.

Finalmente, a cláusula 5.ª determina que o acompanhamento e controlo da execução dos CP deve ser efectivado pela SRPF, através da DRPF, pela SREST, através da DROT, e pelos Municípios, merecendo ainda destaque a cláusula 7.ª, segundo a qual, nas situações de incumprimento, por uma das partes, das obrigações a que ficou contratualmente vinculada, a outra poderá proceder à resolução do contrato.

### **2.8.3. Avaliação dos sistemas de acompanhamento e controlo dos CP celebrados**

Em resultado da análise e avaliação do sistema de concessão, pela RAM, de apoios aos Municípios no âmbito da cooperação técnica e financeira, através da celebração de CP, bem como do sistema de acompanhamento e de controlo da sua execução verificaram-se, em particular, as situações que se passam a observar em cada um dos seguintes níveis:

#### **A) Projectos de execução**

- Contrariamente ao estipulado no n.º 2 da cláusula 3.ª dos CP, a DROT não aprovou previamente os projectos de execução das empreitadas co-financiadas, de que apenas teve conhecimento depois de a sua entrega ter sido solicitada aos Municípios, na sequência da recepção de cópia dos CP celebrados entre a RAM e as Câmaras Municipais;

- De um modo geral, os processos não se encontravam instruídos com elementos suficientemente demonstrativos de que os projectos financiados revestiam grande relevância para o desenvolvimento regional e local, nem ainda que a sua execução fosse urgente, nem, tão-pouco, que comprovassem a manifesta incapacidade financeira dos Municípios para suportar os correspondentes encargos;

Por força do preceituado no n.º 2 do art.º 7º da Lei n.º 42/98, a atribuição de apoios financeiros a projectos de investimento das AL depende, porém, da verificação cumulativa destes três requisitos, sob pena das participações financeiras não poderem ser enquadráveis na previsão desta norma, carecendo, nessa medida, de fundamento normativo, sendo, por isso susceptíveis de configurar despesas ilegais.

### B) Execução Física

- Os Municípios, na qualidade de donos das obras, não remeteram, à DRPF, fotocópias dos orçamentos aprovados nem, tão-pouco, dos cronogramas físicos e financeiros e das memórias descritivas dos projectos financiados, indo contra a previsão da cláusula 3.ª dos CP assinados. Por seu turno, a DRPF não promoveu qualquer diligência, junto daquelas entidades, no sentido de exigir o envio da documentação em falta.

Na resposta dada em contraditório, a SRF<sup>31</sup> confirmou que não foi dado cumprimento à aludida cláusula, *“já que se constatou que tal resultaria numa duplicação de informação a prestar pelas autarquias, por força das competências exercidas neste âmbito pela Direcção Regional do Ordenamento do Território”, dando conta que “[e]m consequência, nos contratos-programa subsequentes esta disposição foi eliminada”*.

Quanto a esta questão, anota-se que apenas se pode falar numa duplicação de informação no pressuposto de que a DROT exerce efectivamente as competências que lhe são cometidas neste domínio, que incluem a aprovação dos projectos de execução, o que, de acordo com os elementos disponibilizados, não tem vindo a ocorrer.

- Assinala-se, no entanto, como positivo o facto da execução física das obras apoiadas ter sido objecto de acompanhamento por parte da SREST, através da DROT, tendo este Serviço visado igualmente os comprovativos da realização dos trabalhos, nos termos contratualmente previstos.

### C) Execução Financeira

- O acompanhamento da execução financeira efectuado pela DRPF assentou, essencialmente, no exame dos autos de medição remetidos pelos Municípios, traduzido na conferência dos elementos aí inscritos, nomeadamente, da designação e do valor de adjudicação da obra, do montante dos trabalhos executados, da qualificação como trabalhos normais ou a mais, erros de medições ou revisões de preços, do cálculo do IVA, do apuramento dos descontos respeitantes ao reforço da garantia e para a CGA, da data do documento e da assinatura dos responsáveis intervenientes;
- Sempre que foram detectadas incorrecções ao nível dos elementos descritos, a DRPF diligenciou junto das entidades envolvidas, no sentido de procederem à sua rectificação;
- A DRPF também providenciou pelo envio, aos Municípios, de um mapa mensal das participações efectuadas, com a indicação do valor orçamental para cada projecto de investimento financiado e da importância processada, fazendo depender a transferência das

---

<sup>31</sup> E do mesmo modo a Presidência do GR, a Vice-Presidência do GR, a SRE, a SREST, a SRRH e a SRTC.





Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

verbas a atribuir da conferência cruzada dos autos remetidos pela DROT com aqueles enviados pelos Municípios;

- A transferência daquelas verbas foi realizada por tranches, mediante a apresentação, pelos Municípios beneficiários, dos documentos comprovativos das despesas, consubstanciados nos autos de medição;
- Nem sempre as parcelas transferidas atingiam o valor total de cada um dos autos de medição entregues e certificados pela DROT, tendo alguns deles sido pagos em mais de uma tranche, de acordo com as disponibilidades orçamentais e de tesouraria da SRPF;
- Os autos de medição elaborados pela DROT não identificavam a natureza dos trabalhos executados<sup>32</sup>, o que é susceptível de ter conduzido a situações em que as verbas atribuídas ao abrigo de CP foram direccionadas ao pagamento de trabalhos juridicamente qualificáveis como “*trabalhos a mais*”, indo, assim, contra as restrições contratualmente estabelecidas a este respeito;
- Embora o valor da comparticipação financeira regional dos empreendimentos estivesse, por norma, limitado ao plafond máximo fixado em cada um dos contratos celebrados, em muitos dos casos analisados foram autorizados reforços sucessivos das verbas inicialmente concedidas, motivados, ao que tudo indica, pela incapacidade financeira dos Municípios para suportar os encargos emergentes dos investimentos lançados;
- Em muitas situações, detectou-se uma demora considerável na efectivação das transferências pela DRPF, na sequência da recepção dos autos de medição visados pela DROT que, nalguns casos, se verificou ser superior a 300 dias.

---

<sup>32</sup> Diferenciando-os entre trabalhos normais (contratualmente previstos) e trabalhos a mais.

### 3. RESULTADOS DA ANÁLISE

No ano económico de 2003, foram transferidos pela RAM, através da SRPF, mediante a celebração de CP, apoios financeiros aos Municípios, no âmbito da cooperação técnica e financeira, no montante total de €18.738.068,20, distribuídos do seguinte modo pelas autarquias envolvidas:

#### Quadro 1 - Co-financiamento de projectos de investimento

(em euros)

Municípios	Orçamento	Execução Financeira		
		Montante	%	Tx. Exec. (%)
Calheta	2.619.500,	1.606.730,39	8,6	61,3
Câmara de Lobos	5.508.000,	3.815.495,34	20,4	69,3
Funchal	6.469.971,	2.503.252,05	13,4	38,7
Machico	3.711.100,	2.252.418,06	12,0	60,7
Ponta do Sol	2.050.000,	1.353.148,17	7,2	66,0
Porto Moniz	1.338.250,	364.905,55	1,9	27,3
Porto Santo	1.567.090,	859.439,84	4,6	54,8
Ribeira Brava	2.515.240,	1.043.146,	5,6	41,5
Santa Cruz	3.985.000,	2.370.454,37	12,7	59,5
Santana	2.274.000,	1.738.497,54	9,3	76,5
S Vicente	2.047.650,	830.580,89	4,4	40,6
<b>Total</b>	<b>34.085.801,</b>	<b>18.738.068,2</b>	<b>100,0</b>	<b>55,0</b>

Fonte: Conta da RAM de 2003

O montante transferido correspondeu a uma taxa de execução de 55% do total das comparticipações orçamentalmente previstas, cifradas em 34 milhões de euros.

O município de Santana apresentou em 2003 a taxa de execução financeira mais elevada (76,5%). Por oposição, a taxa de execução financeira mais baixa foi a do município do Porto Moniz (27,3%). No entanto, as obras com valores de execução financeira mais elevados foram realizadas pelos Municípios de Santa Cruz (764,4 mil euros) e da Calheta (748,2 mil euros).

Em relação ao ano 2002, e em termos globais, houve uma redução de 1,1% no volume financeiro dos apoios efectivamente concedidos por contratos-programa, em que se evidenciam as diminuições ocorridas nos pagamentos efectuados aos Municípios do Porto Moniz (65,8%) e do Funchal (36,2%).

É de destacar o facto de as comparticipações financeiras transferidas para o Município de Câmara de Lobos terem crescido cerca de 88,8% (aproximadamente 1,8 milhões de euros).

Conforme se pode observar pela leitura do quadro abaixo, na maior parte dos casos, as verbas pagas em 2003 foram direccionadas à cobertura de despesas referentes a 2002, verificando-se que uma percentagem considerável das transferências realizadas (cerca de 38,9%) foi concretizada já durante o período complementar. Por outro lado, nas situações assinaladas, grande parte das comparticipações financeiras inscritas no orçamento regional desse ano (40,6%) transitaram para o orçamento do ano seguinte como encargos assumidos e não pagos.

#### Quadro 2 - Transferências do ORAM

(em euros)

Municípios	Transferências do orçamento regional					EANP	EANP/Pgts
	De 2000 a 2002	2003 relativas a 2002	2003	Período complementar 2003	% Período complementar		
Calheta	913.673,88	0,00	1.606.730,39	617.805,42	38,5%	133.804,00	8,3%
Câmara de Lobos	2.694.597,62	44.334,95	3.771.160,39	1.507.004,02	39,5%	875.691,75	23,0%
Funchal	5.665.917,70	1.393.451,37	1.109.800,68	797.662,67	31,9%	1.193.020,01	47,7%
Machico	2.602.043,80	539.646,88	1.712.771,18	1.060.739,94	47,1%	1.124.236,41	49,9%
Ponta do Sol	1.816.587,21	153.663,05	1.199.485,12	946.480,45	69,9%	593.847,44	43,9%
Porto Moniz	327.710,97	0,00	364.905,55	51.501,47	14,1%	314.819,46	86,3%
Porto Santo	748.164,00	51.801,81	807.638,03	276.348,92	32,2%	565.126,38	65,8%
Ribeira Brava	1.863.325,28	156.487,90	886.658,10	536.380,62	51,4%	511.603,31	49,0%



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

Municípios	Transferências do orçamento regional					EANP	EANP/Pgts
	De 2000 a 2002	2003 relativas a 2002	2003	Período complementar 2003	% Período complementar		
Santa Cruz	1.986.896,27	368.456,27	2.001.998,10	471.676,83	19,9%	1.106.563,71	46,7%
Santana	606.072,58	391.761,95	1.346.735,59	776.481,92	44,7%	475.429,99	27,3%
São Vicente	791.354,26	440.155,22	390.425,67	240.569,51	29,0%	704.736,25	84,8%
<b>Total</b>	<b>20.016.343,57</b>	<b>3.539.759,40</b>	<b>15.198.308,80</b>	<b>7.282.651,77</b>	<b>38,9%</b>	<b>7.598.878,71</b>	<b>40,6%</b>

### 3.1. Município da Calheta

De entre os projectos de investimento do Município da Calheta que, no ano 2003, beneficiaram de comparticipação financeira concedida pela RAM, através de CP, correspondente a uma verba total de €1.606.730,39, serão objecto de análise pormenorizada os seguintes<sup>33</sup>:

- Construção da EM do Lombo da Guiné ao Ledo, passando por Massapez (2.ª fase);
- Construção da Praça do Loreto – Arco da Calheta.

#### 3.1.1. Construção da EM do Lombo da Guiné ao Ledo passando por Massapez – 2.ª fase

Entre a CMC e a empresa *Avelino Farinha & Agrela, Lda.*, foi celebrado, em 12 de Fevereiro de 2001, o contrato de empreitada de “*Construção da Estrada Municipal do Lombo da Guiné ao Ledo, passando por Massapez (2ª fase) – Arco da Calheta*”, pelo preço de 369.787.150\$00 (€ 1.844.490,53)<sup>34</sup> e com um prazo de execução previsto de 360 dias.

Os trabalhos contratualmente previstos reconduziram-se, essencialmente, à execução de terraplanagens, de obras de arte acessórias e correntes, de redes de água, de pavimentação, de sinalização e de electricidade, reportando-se a consignação da obra a 14 de Março de 2001.

Tendo sido submetido a fiscalização prévia, a SRMTC recusou o visto ao contrato, pela Decisão n.º 11/FP/2001, de 26 de Abril<sup>35</sup>, da qual a CMC interpôs recurso para o Plenário da 1.ª Secção do TC. A decisão de recusa do visto veio, no entanto, a ser mantida através do Acórdão n.º 64/2001 – 1ª S/PL, de 27 de Novembro<sup>36</sup>.

Face a este circunstancialismo, a CMC, em reunião ordinária de 10 de Janeiro de 2002, deliberou no sentido da resolução do contrato da empreitada, tendo sido elaborado, no dia 30 do mesmo mês - ou seja, mais de 10 meses após a consignação da obra -, um auto de medição único respeitante à totalidade dos trabalhos realizados até à data da notificação do acórdão que decidiu o recurso, cujo valor ascendia a €1.267.063,93. O grau de execução física da empreitada evidenciado no referido auto atingiu aproximadamente 68,7%, conforme se pode ler no Quadro 4.

<sup>33</sup> Seleccionados em conformidade com os critérios estabelecidos no PA.

<sup>34</sup> Valor que, acrescido do IVA, ascendia a 384.578.636\$00 (€1.918.270,15).

<sup>35</sup> Notificada à CMC em 24 de Abril de 2001.

<sup>36</sup> Notificado à CMC em 5 de Dezembro de 2001.

Neste seguimento, o empreiteiro<sup>37</sup> remeteu à CMC a correspondente factura, datada de 30 de Janeiro e com o valor líquido de €1.248.057,97. Todavia, atendendo à morosidade do pagamento dos valores em dívida<sup>38</sup>, a referida factura foi enquadrada num contrato de *factoring* celebrado, em 7 de Junho de 2002, entre o empreiteiro (*Avelino Farinha e Agrela, Lda.*) e a empresa *Santander Central Hispano – Factor, Sociedade Internacional de Aquisição de Créditos, S.A.*<sup>39</sup>.

Na decorrência do mencionado negócio jurídico, a CMC ficou sujeita, enquanto entidade devedora, e em caso de atraso no cumprimento das obrigações contratualmente estabelecidas, ao pagamento de juros de mora calculados de acordo com a taxa Euribor a 90 dias, acrescidos de 1%. Porém, embora a dívida tenha sido saldada em data posterior à fixada para o seu vencimento<sup>40</sup>, não existem elementos demonstrativos de que a Câmara tenha sido financeiramente penalizada pela mora no pagamento.

A resolução do contrato de empreitada e a necessidade de concluir a obra iniciada determinaram a abertura de um novo procedimento concursal tendente à adjudicação dos trabalhos ainda por executar, o qual culminou com a outorga, entre a CMC e a empresa *Avelino Farinha & Agrela, Lda.*, em 13 de Setembro de 2002, de um novo contrato de empreitada, com o valor de €750.957,50 (€780.995,80, c/ IVA)<sup>41</sup>.

O quadro seguinte quantifica o custo financeiro total atingido pelos dois contratos de empreitada celebrados para a execução da obra.

### Quadro 3 - Incremento do custo total da obra

(em euros)

Valor do 1.º contrato	Valor pago	Despesa inviabilizada	Valor do 2.º contrato	Incremento do custo total
1.844.490,53	1.267.063,93	577.426,60	750.957,50	173.530,90

<sup>37</sup> Pela sua comunicação FA/504/2002-Fx, de 31 de Janeiro.

<sup>38</sup> A qual torna patente a inobservância da disciplina normativa emanada do art.º 212.º, n.º 1, al. a), do DL n.º 59/99, que investe o dono da obra na obrigação de proceder ao pagamento dos trabalhos executados no prazo máximo de 44 dias, contados das datas dos autos de medição.

<sup>39</sup> Nos termos da posição expressa no Relatório n.º 33/2004 – FC/SRMTC relativo à Auditoria de fiscalização concomitante aos actos e contratos a que foi recusado o visto nos anos 2000 e 2001, “*O contrato de factoring envolve um negócio jurídico entre particulares passível de ser concretizado independentemente da vontade do devedor, desde que lhe seja notificado, e materializa-se na concessão dos créditos devidos pelo fornecedor a uma sociedade de factoring, assim como no reescalonamento dos pagamentos dos valores em dívida (ver o n.º 1 do art.º 583.º do Código Civil) [...]*”.

<sup>40</sup> O valor em dívida, com vencimento em 11 de Junho de 2003, foi pago pela CMC à empresa credora em 28 de Junho e 23 de Julho de 2004, respectivamente, mediante a entrega de dois cheques - o primeiro, no montante de €121.252,83, e o segundo, no valor de €1.126.805,14 -, ambos descontados sobre o BANIF, tendo a empresa de *factoring* dado quitação da dívida através da emissão dos Recibos n.ºs 16476 e 19185, de 1 e 28 de Julho de 2004, respectivamente.

<sup>41</sup> Ao qual a SRMTC concedeu o visto em 8 de Janeiro de 2003.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

Os trabalhos realizados a coberto do segundo contrato de empreitada foram registados em dois autos de medição distintos, um datado de 30 de Janeiro e o outro de 28 de Março de 2003, tendo-se verificado - à semelhança, aliás, do ocorrido no âmbito da execução física do primeiro contrato -, que não foi observada a periodicidade mensal na medição dos trabalhos e elaboração dos correspondentes autos, exigida pela norma do n.º 1 do art.º 202 do DL n.º 59/99, de 2 de Março<sup>42</sup>.

Para além deste aspecto, constatou-se que a execução dos trabalhos contemplados neste segundo contrato excedeu em mais de um mês e meio a calendarização prevista, compulsadas que foram as datas dos autos de consignação (13 de Setembro de 2002) e de recepção provisória da obra (2 de Abril de 2003), não existindo indícios da ocorrência de eventuais suspensões dos trabalhos ou prorrogações do prazo contratual<sup>43</sup>.

O quadro seguinte dá a conhecer, de forma discriminada, o valor dos trabalhos realizados ao abrigo dos dois contratos de empreitada celebrados pela Autarquia.

**Quadro 4 – Valor total dos trabalhos executados**

(em euros)

	N.º Auto	Data	Trabalhos	IVA	Descontos <sup>44</sup>	Valor a liquidar	Trabalhos + IVA
1ª Adjudicação	Único	30-01-2002	1.267.063,93	50.682,56	69.688,52	1.248.057,97	1.317.746,49
<b>Subtotal</b>			<b>1.267.063,93</b>	<b>50.682,56</b>	<b>69.688,52</b>	<b>1.248.057,97</b>	<b>1.317.746,49</b>
2ª Adjudicação	1	30-01-2003	599.174,97	23.967,00	32.954,62	590.187,35	623.141,97
	2	28-03-2003	151.764,24	6.070,57	8.347,03	149.487,78	157.834,81
<b>Subtotal</b>			<b>750.939,21</b>	<b>30.037,57</b>	<b>41.301,65</b>	<b>739.675,13</b>	<b>780.976,78</b>
<b>Total</b>			<b>2.018.003,14</b>	<b>80.720,13</b>	<b>110.990,17</b>	<b>1.987.733,10</b>	<b>2.098.723,27</b>

As facturas identificadas ficaram, também elas, abrangidas por um contrato de *factoring*, celebrado, uma vez mais, entre as empresas *Avelino Farinha e Agrela, Lda. e Santander Central Hispano – Factor, Sociedade Internacional de Aquisição de Créditos, S.A.*, tendo-se apurado que esta última entregou à CMC, em 2 de Maio de 2003, um recibo de quitação<sup>45</sup>, no valor de € 739.675,13, demonstrativo do pagamento, por parte do Município, do montante em dívida.

Após a resolução do primeiro contrato de empreitada, mais concretamente, em 15 de Abril de 2002, foi celebrado, entre a RAM e o Município da Calheta, no âmbito da cooperação técnica e financeira, um CP mediante o qual a obra em apreço foi contemplada com uma comparticipação financeira regional no valor máximo de € 748.196,00. Posteriormente, em 31 de Março de 2004, ou seja, já depois da conclusão do segundo contrato de empreitada, foi celebrado um novo CP, que reforçou a verba inicialmente atribuída, até ao montante de € 1.245.000,00.

Refira-se, neste particular, que o facto dos trabalhos executados ao abrigo da primeira empreitada haverem sido realizados em momento anterior ao da formalização do primeiro dos CP identificados,

<sup>42</sup> Com efeito, a factualidade descrita evidencia o incumprimento do disposto no n.º 1 do art.º 202 do DL n.º 59/99, de 2 de Março (com as alterações introduzidas pela Lei n.º 163/1999, de 14 de Setembro, pelo DL n.º 159/2000, de 27 de Julho e pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro), o qual estatui que, salvo estipulação em contrário, a medição dos trabalhos realizados deve ser efectuada mensalmente.

<sup>43</sup> Cfr. os art.ºs 185.º a 187.º e 194.º, todos do DL n.º 59/99.

<sup>44</sup> Descontos obrigatórios para reforço da garantia e para a Caixa Geral de Aposentações.

<sup>45</sup> Identificado com o n.º 10488.

terá inviabilizado a apreciação do projecto da obra pela DROT, comprometendo igualmente o acompanhamento e controlo da execução física dos mesmos por parte daquela Direcção Regional<sup>46</sup>.

Em 7 de Janeiro de 2003<sup>47</sup>, a CMC solicitou à DRPF a transferência de €748.196,00, correspondentes ao montante máximo da comparticipação inicialmente fixada, com vista ao pagamento dos trabalhos realizados a coberto do primeiro contrato de empreitada, descritos e quantificados no auto de medição único, tendo a mesma sido libertada em 14 de Abril desse ano.

Todavia, e conforme revelam as datas enunciadas no próximo quadro, aquela verba foi afectada ao pagamento da despesa emergente dos dois autos de medição elaborados no âmbito do segundo contrato de empreitada. A situação descrita não deixa, contudo, de causar alguma estranheza, dada a aparente prioridade associada ao pagamento dos encargos decorrentes do primeiro contrato de empreitada.

A transferência da verba remanescente, a qual foi integralmente direccionada ao pagamento do preço do primeiro contrato, ocorreu cerca de um ano e dois meses mais tarde, ou seja, em 17 de Junho de 2004.

No exercício do contraditório, a SRPF<sup>48</sup> comunicou que *“Face ao sucedido, e para evitar situações semelhantes, foi estipulado um procedimento interno, que permite comunicar aos beneficiários dos apoios os montantes transferidos e a que autos de medição dizem respeito”*, não tendo, no entanto, esclarecido em que consistia esse procedimento.

#### Quadro 5 – Comparticipação financeira regional

(em euros)

N.º Auto	Factura			RCG		Transferência		Recibo		
	N.º	Data	Valor	N.º	Data	Data	Valor	N.º	Data	Valor
Único	1172 x	31-01-2002	1.248.057,97	318	27-03-2003	14-04-2003	748.196,00	16476	01-07-2004	1.126.805,14
				601	29-04-2004	17-06-2004	503.663,17	19185	28-07-2004	121.252,83
<b>Subtotal</b>			<b>1.248.057,97</b>	<b>Subtotal</b>		<b>1.251.859,17</b>	<b>Subtotal</b>		<b>1.248.057,97</b>	
1	11A	30-01-2003	590.187,35	601	29-04-2004	17-06-2004	623.141,97	10488	02-05-2003	739.675,13
2	34A	31-03-2003	149.487,78			14-12-2004	118.194,86			
<b>Subtotal</b>			<b>739.675,13</b>	<b>Subtotal</b>		<b>741.336,83</b>	<b>Subtotal</b>		<b>739.675,13</b>	
<b>Total</b>			<b>1.987.733,1</b>	<b>Total</b>		<b>1.993.196,00</b>	<b>Total</b>		<b>1.987.733,1</b>	

Justapondo os dados relativos à execução financeira da obra aos decorrentes da comparticipação financeira regional, infere-se que a taxa desta comparticipação ascendeu a 95%, o que significa que terão sido excedidos os limites máximos definidos neste domínio pelos n.ºs 3 e 4 do art.º 6.º do DL n.º 384/87, fixados em 60% e em 80% do custo total dos investimentos, não estando evidenciado que o projecto em questão pudesse beneficiar da taxa de co-financiamento (90%) admitida pelo n.º 5 do mesmo artigo, a qual, mesmo a verificar-se essa hipótese, teria sido ultrapassada.

Esta factualidade consubstancia uma ilegalidade susceptível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da parte final da alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97 (Vide Anexo I).

<sup>46</sup> Cfr. a cláusula 3.ª do CP.

<sup>47</sup> Ao abrigo do ofício 15C P.º 144.

<sup>48</sup> Assim como a Presidência do GR, a Vice-Presidência do GR, a SRE, a SREST, a SRRH e a SRTC.



Complementarmente, cumpre notar que, embora não tenham sido registados desfasamentos temporais significativos entre o momento da transferência, para a CMC, das verbas provenientes do orçamento regional e a respectiva quitação, pela Autarquia, dos valores em dívida ao adjudicatário, verificaram-se divergências significativas entre as datas dos autos de medições, da RCG que autorizou a sua atribuição e da transferência efectiva das verbas para o Município, concretizada pela DRPF.

Ouvida em contraditório, a SRPF<sup>49</sup> alegou, neste particular, que a recusa do visto ao contrato da respectiva empreitada, pelo TC, inviabilizou o financiamento do projecto através de verbas do POPRAM III, tendo levado *“o município a solicitar um apoio financeiro para honrar o compromisso entretanto assumido”*, o que explica o *“atraso na entrega das verbas”*.

Diga-se, contudo, que o circunstancialismo invocado por aquela Secretaria não justifica, por si só, os desfasamentos assinalados, nomeadamente por se verificar que apesar de o auto de medição único relativo à empreitada inicialmente adjudicada datar de 31 de Janeiro de 2002 e o primeiro dos CP outorgados, de 15 de Abril do mesmo ano, a RCG que autorizou a transferência da primeira das tranches atribuídas apenas foi emitida em 27 de Março de 2003.

Merece ainda destaque o facto de se haver apurado que o valor constante, quer das facturas como dos recibos de quitação emitidos pelo empreiteiro, não incorporava o montante dos descontos para reforço da garantia e para a CGA, o que se mostra contrário ao princípio orçamental da não compensação, consagrado na al. h) do ponto 3.1.1. do POCAL, que impõe a inscrição de todas as despesas pela sua importância integral, sem deduções de qualquer natureza, obrigação essa que se deve considerar extensiva aos demais documentos de suporte da despesa.

### **3.1.2. Construção da Praça do Loreto – Arco da Calheta**

Na sequência de concurso público, promovido nos termos legais, a CMC adjudicou ao consórcio formado pelas empresas *Avelino Farinha & Agrela, Lda.*, e *Funchal Betão – Técnicas de Betão e Construções, Lda.*, a empreitada de *“Construção da Praça no Loreto – Arco da Calheta”*, tendo o respectivo contrato sido celebrado em 7 de Fevereiro de 2002, pelo preço de € 1.035.294,03 (€ 1.076.705,79, c/IVA).

Os trabalhos incluídos nesta empreitada consistiram essencialmente na construção de uma praça pública e de uma zona de estacionamento localizados no sítio do Loreto, freguesia do Arco da Calheta, tendo sido executados entre as datas da consignação e da recepção provisória da obra, cujos autos foram lavrados em 7 de Fevereiro e 30 de Setembro de 2002<sup>50</sup>, respectivamente.

O prazo para a execução da obra foi contratualmente fixado em 120 dias, contados da data da consignação dos trabalhos, tendo-se, porém, constatado que aquele prazo foi ultrapassado em cerca de 4 meses, não havendo informação que indicie a existência de eventuais prorrogações daquele prazo ou de suspensões da obra, nos termos admitidos pelos art.ºs 185.º a 187.º e 194.º, do DL n.º 59/99<sup>51</sup>.

O valor total dos trabalhos necessários à execução da obra foi, no entanto, inferior ao contratualmente previsto, tendo-se cifrado em €886.512,59<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Secundada pela Presidência do GR, a Vice-Presidência do GR, a SRE, a SREST, a SRRH e a SRTC.

<sup>50</sup> O auto de recepção provisória da obra foi assinado pelos representantes da CMC, da DROT e do empreiteiro.

<sup>51</sup> Neste contexto, constatou-se ainda que a CMC não procedeu à aplicação de quaisquer multas por violação do prazo contratual, nos termos da previsão legal do art.º 201.º, n.º 1, do DL n.º 59/99.

<sup>52</sup> O valor dos trabalhos não executados ascendeu a €148.781,44.

Em seguida, esquematizam-se alguns aspectos relevantes decorrentes dos autos de medição dos trabalhos executados.

#### Quadro 6 – Autos de medição dos trabalhos

(em euros)

N.º	Data	Trabalhos	IVA	Garantia	CGA	Valor a liquidar	Trabalhos + IVA
1	27-06-2002	443.534,35	17.741,37	22.176,72	2.217,67	436.881,33	461.275,72
2	28-06-2002	104.087,74	4.163,51	5.204,39	520,44	102.526,42	108.251,25
3	01-08-2002	246.981,11	9.879,24	12.349,06	1.234,91	243.276,38	256.860,35
4	30-09-2002	91.909,39	3.676,38	4.595,47	459,55	90.530,75	95.585,77
<b>Total</b>		<b>886.512,59</b>	<b>35.460,50</b>	<b>44.325,63</b>	<b>4.432,57</b>	<b>873.214,88</b>	<b>921.973,09</b>

Neste âmbito, importa assinalar que nem sempre foi integralmente cumprida a periodicidade mensal na elaboração dos autos de medição, em desrespeito pelo consignado no n.º 1 do art.º 202.º do DL n.º 59/99.

No caso concreto, a cooperação técnica e financeira entre a RAM e o Município da Calheta efectivou-se mediante a celebração, em 15 de Abril de 2002, de um CP que assegurou o financiamento da obra através de verbas do orçamento regional até ao montante de € 498.798,00. Este contrato foi posteriormente objecto de dois reforços de verba, o primeiro, no montante máximo de €300.000,00, contratualizado em 14 de Março de 2003, e o segundo, no valor máximo de €224.000,00, formalizado em 23 de Outubro do mesmo ano, o que significa que, na situação vertente, o limite máximo de comparticipação financeira regional prevista fixou-se em €1.022.798,00, valor que percentualmente corresponde a 95% do preço da adjudicação.

O quadro seguinte evidencia, entre outros aspectos, a proporção da comparticipação financeira regional para a execução da obra, assim como as datas de efectivação das transferências.

#### Quadro 7 – Comparticipação financeira regional

(em euros)

Auto de Medição		Factura			RCG		Transferência		Recibo		
N.º	Valor	N.º	Data	Valor	N.º	Data	Data	Valor	N.º	Data	Valor
1	461.275,72	42A	19-07-2002	436.881,33	920	08-08-2002	08-10-2002	461.275,72	4960	24-10-2002	436.881,33
2	108.251,25	43A	19-07-2002	102.526,42			17-01-2003	37.522,28	6591	13-03-2003	37.522,28
					383	10-04-2003	09-07-2003	70.728,97	17103	17-07-2003	65.004,14
3	256.860,35	59A	27-08-2002	243.276,38	1218	02-10-2003	14-01-2004	229.271,03	1969	23-01-2004	243.276,38
4	95.585,77	67A	30-09-2002	90.530,75	1490	20-11-2003	14-01-2004	123.175,09	1969	23-01-2004	90.530,75
<b>Total</b>	<b>921.973,09</b>	<b>Total</b>	<b>Total</b>	<b>873.214,88</b>	<b>Total</b>			<b>921.973,09</b>	<b>Total</b>	<b>Total</b>	<b>873.214,88</b>

Verifica-se, assim, que, tendo o custo final da obra (€ 921.973,09, c/IVA) sido inferior ao contratualmente previsto (€1.076.705,79, c/IVA), em virtude da supressão de alguns trabalhos, a taxa de comparticipação financeira regional cobriu integralmente esse custo, tendo sido, nessa medida, excedido o valor máximo das taxas de co-financiamento fixadas no art.º 6.º do DL n.º 384/87.

Nas alegações apresentadas, a SRPF<sup>53</sup> confirmou “(...) que a taxa de comparticipação ultrapassou os 95% que estava previsto para o co-financiamento deste projecto” justificado “(...) pelo facto do custo dos trabalhos ter sido inferior ao valor de adjudicação, o qual serviu de referência ao cálculo do

<sup>53</sup> Assim como a Presidência do GR, a Vice-Presidência do GR, a SRE, a SREST, a SRRH e a SRTC.





Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

*apoio financeiro” e de modo a que não se repita esta situação, a SRPF informou que “(...) de ora em diante as transferências serão calculados aplicando a percentagem de apoio a cada auto de Medição, sendo que serão tomadas as medidas necessárias para corrigir o apoio financeiro transferido em excesso.”*

Esta eventual ilegalidade é passível de consubstanciar uma infracção financeira geradora de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da parte final da alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97 (Vide Anexo I).

No exposto extrai-se, de igual modo, que apesar dos trabalhos da empreitada em apreço terem ficado concluídos em 2002, nesse ano apenas foram feitas transferências no valor de €461.275,72, as quais foram consignadas ao pagamento do primeiro auto de medição, havendo transitado para 2003 € 460.697,37.

Em 2003, o valor dos pagamentos autorizados por RCG ascendeu a €423.175,09. Não obstante, nesse ano apenas foram libertadas verbas no valor de € 108.251,25, canalizadas para o pagamento do segundo auto de medição, respeitando €37.522,28 a transferências já autorizadas em 2002. A verba remanescente (€352.446,12), correspondente ao valor do terceiro e quarto autos de medição somente foi libertada em Janeiro de 2004.

Há ainda a assinalar a existência de divergências significativas entre as datas dos autos de medições, da RCG que autorizou a sua atribuição e da transferência efectiva das verbas para o Município, a cargo da DRPF, o que conduziu a atrasos nos pagamentos ao empreiteiro.

Distintamente, não se registaram desfasamentos temporais significativos entre o momento das transferências das verbas regionais de comparticipação financeira e a efectivação desses pagamentos, a qual, no entanto, excedeu largamente o prazo máximo fixado para o efeito no art.º 212.º, n.º 1, al. a), do DL n.º 59/99, que é de 44 dias, contados da data dos autos de medição elaborados.

Salienta-se ainda que o valor inscrito nas facturas e nos recibos de quitação emitidos pelo empreiteiro, não incluía o montante dos descontos para reforço da garantia e para a CGA, em desrespeito pelo princípio orçamental da não compensação, consagrado na al. h) do ponto 3.1.1. do POCAL, que exige a inscrição de todas as despesas pela sua importância integral, sem deduções de qualquer natureza, obrigação essa que se entende extensiva aos demais documentos de suporte da despesa.

### **3.2. Município de Câmara de Lobos**

No ano 2003, a RAM, através do orçamento da SRPF, transferiu para o Município de Câmara de Lobos o montante de €3.815.495,34, distribuído por diversos projectos de investimento, sendo objecto de análise mais detalhada os seguintes<sup>54</sup>:

- Construção do CM entre a ER 214 (Ribeira da Caixa) e Capela das Almas, por CM de S. João – 2.ª Fase;
- Construção do CM das Corticeiras e Castelejo, incluindo Ramal para a Boca dos Namorados – Jardim da Serra;
- Aquisição e Adaptação do Imóvel destinado ao Mercado Municipal da Vila do Estreito de Câmara de Lobos.

---

<sup>54</sup> De acordo com os critérios definidos no PA.

### 3.2.1. Construção do CM entre a ER 214 (Ribeira da Caixa) e Capela das Almas, por CM de S. João – 2.ª Fase

A CMCL celebrou, em 16 de Julho de 2001, um contrato de empreitada com a empresa *José Avelino Pinto & Filhos, Lda.*, para realização da obra de “*Construção do CM entre a ER 214 (Ribeira Caixa) e Capela das Almas por CM de S. João – 2.ª Fase*”, pelo preço de €1.398.782,92 (€1.454.734,24, c/IVA).

Os trabalhos englobados na empreitada traduziram-se na execução de um arruamento e das redes de abastecimento e distribuição de água, de drenagem de esgotos pluviais e de iluminação pública, telefones e TV.

No quadro abaixo é apresentada a execução financeira da obra, reflectida nos autos de medição elaborados.

**Quadro 8 – Autos de medição dos trabalhos**

(em euros)							
N.º	Data	Trabalhos	IVA	Garantia	CGA	Valor a liquidar	Trabalhos + IVA
1	28-05-2002	214.810,7	8.592,43	10.740,54	1.074,05	211.588,54	223.403,13
2	29-05-2002	2.583,97	103,36	129,2	12,92	2.545,21	2.687,33
3	29-08-2002	42.629,76	1.705,19	2.131,49	213,15	41.990,31	44.334,95
4	29-11-2002	165.226,8	6.609,07	8.261,34	826,13	162.748,4	171.835,87
5	23-12-2002	217.600,58	8.704,02	10.880,03	1.088,	214.336,57	226.304,6
6	28-04-2003	4.367,19	174,69	218,36	21,84	4.301,68	4.541,88
7	30-10-2003	21.248,71	849,95	1.062,44	106,24	20.929,98	22.098,66
8	30-01-2004	155.073,68	6.202,95	7.753,68	775,37	152.747,58	161.276,63
<b>Total</b>		<b>823.541,39</b>	<b>32.941,66</b>	<b>41.177,08</b>	<b>4.117,7</b>	<b>811.188,27</b>	<b>856.483,05</b>

Compulsados os documentos constantes do processo individual da empreitada, verificou-se que, apesar de a consignação da obra ter ocorrido em 19 de Novembro de 2001, a primeira medição dos trabalhos apenas ocorreu em 28 de Maio de 2002, ou seja, decorridos 6 meses sobre o início das obras.

A factualidade descrita, por um lado, e as datas de elaboração dos restantes autos de medição, por outro, evidenciam que nem sempre foi dado cumprimento ao disposto no n.º 1 do art.º 202.º do DL n.º 59/99, que estabelece uma periodicidade mensal para a medição e registo em auto dos trabalhos realizados, não havendo conhecimento da ocorrência de quaisquer circunstancialismos impeditivos da observância daquela norma.

Tendo em vista o financiamento da empreitada em apreço, foram celebrados 2 CP, um em 20 de Agosto de 2001, no valor de € 249.398,95, e outro, em 15 de Abril de 2002, no montante de € 450.601,05, envolvendo ao todo uma comparticipação global de €700.000,00.

Posteriormente, em 14 de Março de 2003, foi assinado um novo CP, com o qual pretenderam as partes reforçar as verbas atribuídas pela Administração Regional a um conjunto de obras da responsabilidade da CMCL, onde estava incluído o projecto supra mencionado, que beneficiou, assim, de um acréscimo de €26.090,46.

No quadro seguinte encontra-se identificado o valor da comparticipação financeira regional atribuída à empreitada em apreço no ano 2003.



### Quadro 9 - Participação financeira regional em 2003

(em euros)

Auto de Medição		Factura			RCG		Transferência		Recibo		
N.º	Valor	N.º	Data	Valor	N.º	Data	Data	Valor	N.º	Data	Valor
3	44.334,95	3904	11-09-02	44.334,95	1293	24-10-02	10-02-03	44.334,95	5572	17-02-03	41.990,31
4	171.835,87	5070	03-12-02	171.835,87	93	30-01-03	14-04-03	171.835,87	5590	28-04-03	162.748,40
5	226.304,6	5359	20-12-02	226.304,60	93	30-01-03	14-04-03	226.304,60	5591	28-04-03	214.336,57
6	4.541,88	301871	08-05-03	4.541,88	607	23-05-03	30-01-04	4.541,88	5863	11-02-04	4.301,68
<b>Total</b>	<b>447.017,3</b>	<b>Total</b>		<b>447.017,30</b>	<b>Total</b>			<b>447.017,30</b>	<b>Total</b>		<b>423.376,96</b>

A verba transferida para a CMCL no ano em referência, no montante total de € 447.017,30, foi direccionada ao pagamento de trabalhos executados em 2002 (€442.475,42) e em 2003 (€4.541,88), tendo a taxa de participação regional atingido 100% do valor dos autos de medição n.ºs 3 a 6.

Do exposto resulta que as transferências realizadas se destinaram maioritariamente ao pagamento de trabalhos realizados em 2002, verificando-se que, relativamente a 2003, o valor dos trabalhos pagos a coberto da participação regional totalizou apenas 17% do montante dos trabalhos efectivamente executados nesse ano, cujo valor global ascendeu a €26.640,54.

A realidade descrita é, em grande parte, justificada pela existência de um assinalável desfasamento temporal entre a data de elaboração dos autos de medição, a da Resolução autorizadora da despesa e a da efectivação das transferências para o Município, a cargo da DRPF.

Em contraste, os documentos comprovativos dos pagamentos foram remetidos pela CMCL, àquela Direcção Regional, dentro do prazo previsto no n.º 3 da cláusula 3.ª do CP, não tendo existido lapsos temporais significativos entre o momento da recepção, pelo Município, das transferências efectuadas pelo GR e o pagamento das facturas ao empreiteiro. Não obstante, neste último caso foi ultrapassado o prazo máximo legalmente fixado para o efeito<sup>55</sup>.

Por outro lado, apurou-se ainda que o valor constante dos recibos de quitação emitidos pelo empreiteiro não incluía o montante dos descontos para reforço da garantia e para a CGA, em desrespeito pelo princípio orçamental da não compensação, plasmado na al. h) do ponto 3.1.1. do POCAL, que exige a inscrição de todas as despesas pela sua importância integral, sem deduções de qualquer natureza, obrigação essa que se entende extensiva aos demais documentos de suporte da despesa.

Consequentemente, não merece acolhimento a posição defendida, em contraditório, pelo Município de Câmara de Lobos, quando alega que a emissão dos recibos pelo valor líquido se mostra em consonância com o referenciado princípio orçamental.

### 3.2.2. Construção do CM entre Corticeiras e Castelejo, incluindo Ramal para a Boca dos Namorados – Jardim da Serra

Tendo em vista a realização da obra de “*Construção do CM entre Corticeiras e Castelejo, incluindo Ramal para a Boca dos Namorados – Jardim da Serra*”, a CMCL celebrou, em 16 de Julho de 2001, um contrato para a execução da respectiva empreitada com a empresa *José Avelino & Filhos, Lda.*, no montante de €1.845.342,98 (€1.919.156, 70, c/IVA).

<sup>55</sup> No já citado art.º 212.º, n.º 1, al. a), do DL n.º 59/99.

Os trabalhos a realizar envolviam a movimentação de terras, a construção de muros de suporte e espera, assim como drenagens e pavimentação, sendo o prazo previsto para a sua execução de 365 dias.

A execução financeira desta empreitada encontra-se espelhada no quadro seguinte.

#### Quadro 10 – Autos de medição dos trabalhos

(em euros)

N.º	Data	Trabalhos	IVA	Garantia	CGA	Valor a liquidar	Trabalhos + IVA
1	29-05-2002	478.534,47	19.141,38	23.926,72	2.392,67	471.356,46	497.675,85
2	31-05-2002	131.056,43	5.242,26	6.552,82	655,28	129.090,59	136.298,69
3	29-07-2002	185.323,84	7.412,95	9.266,19	926,62	182.543,98	192.736,79
4	29-08-2002	328.829,27	13.153,17	16.441,46	1.644,15	323.896,83	341.982,44
5	30-08-2002	71.295,68	2.851,83	3.564,78	356,48	70.226,25	74.147,51
6	29-11-2002	300.491,7	12.019,67	1.502.459,	1.502,46	295.984,32	312.511,37
7	23-12-2002	204.931,12	8.197,24	10.246,56	1.024,66	201.857,14	213.128,36
8	31-03-2003	103.485,96	4.139,44	5.174,3	517,43	101.933,67	107.625,4
9	30-07-2003	41.230,88	1.649,24	2.061,54	206,15	40.612,43	42.880,12
<b>Total</b>		<b>1.845.179,35</b>	<b>73.807,18</b>	<b>1.579.693,37</b>	<b>9.225,9</b>	<b>1.817.501,67</b>	<b>1.918.986,53</b>

A partir do exame da documentação constante do processo de execução da empreitada verificou-se que, embora a consignação da obra tivesse ocorrido em 8 de Outubro de 2001, a primeira medição dos trabalhos efectuados apenas ocorreu em 29 de Maio de 2002, ou seja, decorridos 7 meses desde o início das obras, o que evidencia o incumprimento do disposto no art.º 202.º do DL n.º 59/99, que define a periodicidade mensal para a medição dos trabalhos efectuados.

Foi ainda possível constatar que, em 30 de Julho de 2003, a execução da obra já havia excedido em 295 dias a calendarização inicialmente prevista, isto sem que tivesse sido detectada a existência de quaisquer suspensões da obra ou prorrogações do prazo de execução dos trabalhos, em conformidade com o estabelecido nos art.ºs 185.º a 187.º e 194.º, do DL n.º 59/99.

A comparticipação financeira regional atribuída a este projecto<sup>56</sup> através da celebração de sucessivos CP atingiu, em 2003, o montante global de € 1.434.663,00, apresentando-se, no quadro *infra*, os valores correspondentes ao apoio regional transferido no ano 2003.

<sup>56</sup> Com vista ao financiamento deste projecto específico, foram celebrados CP em 1996, 1997, 1999 e 2002, tendo sido assinado, em 2003, um novo contrato, que reforçou o apoio anteriormente atribuído em €434.663,00.



**Quadro 11 - Participação financeira regional em 2003**

(em euros)

Auto de Medição		Factura			RCG		Transferência		Recibo <sup>57</sup>		
N.º	Valor	N.º	Data	Valor	N.º	Data	Data	Valor	N.º	Data	Valor
4	341.982,44	3876	11-09-02	341.982,44	388	10-04-03	09-07-03	168.693,77	5769	22-07-03	150.608,16
5	74.147,51	3877	11-09-02	74.147,51	388	10-04-03	09-07-03	74.147,51	5770	22-07-03	70.226,25
6	312.511,37	5162	09-12-02	312.511,37	388	10-04-03	09-07-03	191.821,71	5771	22-07-03	191.821,71
<b>Total</b>	<b>728.641,32</b>	<b>Total</b>		<b>728.641,32</b>	<b>Total</b>			<b>434.662,99</b>	<b>Total</b>		<b>412.656,12</b>

No tocante a este projecto de investimento, o GR, através do orçamento da SRPF, transferiu para o Município de Câmara de Lobos, em 2003, a quantia de € 434.662,99, tendo essa verba sido integralmente utilizada no pagamento de trabalhos executados ao longo de 2002, isto apesar de, no ano em análise, terem sido realizados trabalhos no montante de €150.505,52.

Registe-se, aliás, que, a verba transferida - de montante equivalente ao do reforço efectuado ao abrigo do CP outorgado em 2003 (€434.663,00) - foi insuficiente para pagar a totalidade do auto de medição n.º 6, tendo transitado para 2004 uma dívida de € 120.689,66. Em face do contexto descrito, a Administração Regional procedeu, em 31 de Março do corrente ano, a mais um reforço da participação financeira prevista para a obra, por via da celebração de um novo CP, no valor de € 388.535,00.

À semelhança das situações anteriormente descritas, também neste caso existiu um considerável desfasamento temporal entre a data dos autos de medição, a da RCG a autorizar a atribuição das verbas e a do pagamento efectivo das respectivas participações financeiras, concretizada pela DRPF.

Do mesmo modo, constatou-se que os documentos comprovativos dos pagamentos foram remetidos, pela CMCL, à DRPF, dentro do prazo previsto no n.º 3 da cláusula 3.ª do CP, bem como que não existiram hiatos temporais significativos entre a recepção das transferências por parte do Município e o correspondente pagamento das facturas ao empreiteiro, pese embora o facto de não ter sido observado o prazo máximo legalmente fixado para a efectivação desses pagamentos.

Ademais, foi possível verificar que o valor inscrito nos recibos de quitação emitidos pelo empreiteiro, não incluía o montante dos descontos para reforço da garantia e para a CGA, em desrespeito pelo princípio orçamental da não compensação, consagrado na al. h) do ponto 3.1.1. do POCAL, que impõe a inscrição de todas as despesas pela sua importância integral, sem deduções de qualquer natureza, obrigação essa que se entende extensiva aos demais documentos de suporte da despesa.

Por conseguinte, e à semelhança do que foi referido no ponto anterior, não se acolhem os argumentos apresentados pelo Município de Câmara de Lobos para sustentar o cumprimento daquele princípio orçamental.

<sup>57</sup> A divergência existente entre o montante das facturas e o valor inscrito nos recibos de quitação emitidos pelo empreiteiro resulta do facto das primeiras não reflectirem a dedução dos descontos obrigatórios para reforço da garantia e para a Caixa Geral de Aposentações (cfr. o art.º 207.º, n.º 1, do DL n.º 59/99).

### **3.2.3. Aquisição e Adaptação do Imóvel destinado ao Mercado Municipal da Vila do Estreito de Câmara de Lobos**

Em 16 de Setembro de 2002, foi celebrado, entre a RAM e o Município de Câmara de Lobos, um CP destinado à definição do processo de cooperação técnica e financeira entre as partes contratantes para a “*Aquisição e Adaptação do Imóvel destinado ao Mercado Municipal da Vila do Estreito de Câmara de Lobos*”.

De acordo com o n.º 1 da cláusula 4.ª do contrato, o valor da comparticipação financeira destinada à execução do projecto especificado no CP, foi fixado no montante máximo de € 649.880,00, constituindo obrigação do Município de Câmara de Lobos assegurar a participação financeira que completasse os investimentos globais devidos à realização do projecto.

Posteriormente, atendendo ao facto daquele projecto de investimento envolver a aquisição de um imóvel e a sua adaptação ao fim definido, foi formalizada, em 5 de Junho de 2003, uma alteração àquele CP<sup>58</sup>, do qual passou a constar, de forma expressa, que a comparticipação financeira a atribuir seria processada através da DRPF, em duas fases distintas, na proporção correspondente à participação financeira da administração regional, concretizando-se a primeira mediante a apresentação, pela CMCL, da escritura pública de aquisição do edifício, e a segunda mediante a entrega, pelo Município, dos documentos contabilísticos visados pela SREST, no tocante às obras de adaptação propriamente ditas.

Neste contexto, em 8 de Maio de 2003, a CMCL adquiriu à empresa *Belo Construções, Lda.*, pelo preço de €1.446.514,00, um prédio urbano, situado ao Sítio da Igreja - Estreito de Câmara de Lobos, destinado à instalação do aludido mercado municipal, tendo ficado estipulado, no respectivo contrato de compra e venda, que o pagamento seria efectuado em 3 prestações anuais, a primeira no valor de € 482.171,30, a ser paga no acto da escritura, e a segunda e a terceira, nos dias 19 de Dezembro de 2003 e 17 de Dezembro de 2004, respectivamente.

Conforme estabelecido contratualmente, no acto da escritura a CMCL procedeu ao pagamento da primeira prestação, por meio de cheque<sup>59</sup>, tendo sido efectuada, em 16 de Dezembro de 2003, a coberto do CP assinado, uma transferência do orçamento regional a favor do Município de montante idêntico ao dispendido (€482.171,30<sup>60</sup>).

Refira-se que, no ano 2004, o GR autorizou a atribuição da verba destinada ao pagamento da prestação correspondente ao mês de Dezembro de 2003, dividida em duas tranches, a primeira na importância de €167.708,70<sup>61</sup>, e a segunda no valor de €314.462,60<sup>62</sup>, coberto por um CP celebrado em 31 de Março de 2004, que reforçou este projecto em mais €582.291,00.

---

<sup>58</sup> Mais concretamente, à sua cláusula 3.ª, a qual não atendia inicialmente à dualidade de negócios jurídicos subjacentes ao projecto de investimento financiado.

<sup>59</sup> Cumpre registar que o aludido cheque foi entregue ao representante do BANIF presente no acto da escritura, uma vez que o imóvel em questão se encontrava onerado com uma hipoteca previamente constituída a favor daquela instituição de crédito.

<sup>60</sup> Autorizado pela RCG. n.º 907/03, de 24 de Julho.

<sup>61</sup> Autorizado pela RCG. n.º 10/2004, de 8 de Janeiro.

<sup>62</sup> Autorizado pela RCG. n.º 550/2004, de 29 de Abril.



Apesar de o CP ter por objecto a comparticipação financeira do projecto de investimento consubstanciado na aquisição e adaptação do aludido imóvel, a verba atribuída foi integralmente canalizada para a primeira daquelas finalidades<sup>63</sup>.

Para além deste facto, importa igualmente salientar que as fotocópias autenticadas dos documentos comprovativos dos pagamentos efectuados à empresa *Belo Construções, Lda*, remetidas pela CMCL à DRPF, somente deram entrada neste Serviço em 9 de Abril de 2004, o que se mostra desconforme com o estabelecido na al. g) do n.º 3 da cláusula 3.ª do CP.

### 3.3. Município de Santa Cruz

De entre os projectos de investimento do Município de Santa Cruz que, no ano 2003, foram objecto de comparticipação financeira regional ao abrigo da celebração de CP, e que envolveram a transferência de uma verba no valor total de €2.370.454,37, seleccionaram-se os seguintes para efeitos de análise<sup>64</sup>:

- Construção do CM Palheiro Ferreiro/Pinheirinho – Ribeira dos Pretêtes;
- Construção do CM entre Calçada de S. Gil (Miradouro) até Pedra Mole.

#### 3.3.1. Construção do CM Palheiro Ferreiro/Pinheirinho – Ribeira dos Pretêtes

Em 19 de Abril de 2002, foi assinado, entre a CMSC e o consórcio *Zagope/Construtora do Tâmega*, o contrato de empreitada para a “*Construção do CM Palheiro Ferreiro/Pinheirinho – Ribeira dos Pretêtes*”, no montante de €2.768.328,32 (€2.879.061,46, c/IVA), com o prazo de execução de 540 dias.

Esta obra consistia na construção de um arruamento com uma faixa de rodagem de 6 m e um pavimento em tapete betuminoso, consubstanciando-se os principais trabalhos a executar na realização de movimentos de terra, no restabelecimento de serventias e muros de vedação, valetas, bem como na realização de drenagem e pavimentação.

A consignação da obra ocorreu, de acordo com o auto assinado, em 12 de Dezembro de 2002, tendo-se apurado que, uma semana após essa data, já tinham sido realizados trabalhos que representavam aproximadamente 10% do valor da adjudicação, os quais foram registados no auto de medição n.º 1, elaborado no dia 19 daquele mês. Nessa medida, não terá sido dado integral cumprimento ao preceituado no art.º 202.º do DL n.º 59/99, que estabelece a periodicidade mensal para a medição dos trabalhos efectuados. Em relação a alguns dos outros autos de medições também não foi integralmente observada a regra citada, uma vez que houve atraso na sua elaboração, conforme ilustra o quadro seguinte.

---

<sup>63</sup> Apurou-se que a empreitada de “*Remodelação, Adaptação e Ampliação do Edifício do Mercado Municipal*” foi entretanto adjudicada pela CMCL, na sequência de concurso público.

<sup>64</sup> De acordo com os critérios definidos no PA.

## Quadro 12 – Autos de medição dos trabalhos

(em euros)

N.º	Data	Trabalhos	IVA	Garantia	CGA	Valor a liquidar	Trabalhos + IVA
1	19-12-2002	278.417,61	11.136,7	13.920,88	1.392,09	274.241,34	289.554,31
2	02-05-2003	199.233,86	7.969,35	9.961,69	996,17	196.245,35	207.203,21
3	30-06-2003	104.396,96	4.175,88	5.219,85	521,98	102.831,01	108.572,84
4	31-07-2003	293.732,93	11.749,32	14.686,65	1.468,66	289.326,94	305.482,25
5	29-08-2003	22.753,1	910,12	1.137,66	113,77	22.411,79	23.663,22
6	30-09-2003	12.579,49	503,18	628,97	62,9	12.390,8	13.082,67
7	31-10-2003	27.681,58	1.107,26	1.384,08	138,41	27.266,35	28.788,84
8	30-01-2004	218.415,84	8.736,63	10.920,79	1.092,08	215.139,6	227.152,47
9	27-02-2004	245.931,45	9.837,26	12.296,57	1.229,66	242.242,48	255.768,71
10	31-03-2004	87.593,88	3.503,76	4.379,69	437,97	86.279,98	91.097,64
11	03-05-2004	134.643,59	5.385,74	6.732,18	673,22	132.623,93	140.029,33
12	01-06-2004	245.732,97	9.829,32	12.286,65	1.228,66	242.046,98	255.562,29
13	03-09-2004	168.929,78	6.757,19	8.446,49	844,65	166.395,83	175.686,97
<b>Total</b>		<b>2.040.043,04</b>	<b>81.601,71</b>	<b>102.002,15</b>	<b>10.200,22</b>	<b>2.009.442,38</b>	<b>2.121.644,75</b>

Por outro lado, constatou-se que, em Setembro de 2004, a execução da obra excedia em 3 meses a calendarização contratualmente definida, uma vez que a conclusão dos trabalhos deveria ter ocorrido em Junho do mesmo ano, isto sem que se encontrassem evidenciadas possíveis suspensões dos trabalhos ou eventuais prorrogações do prazo de execução da obra, ao abrigo do consignado nos art.ºs 185.º a 187.º e 194.º, do DL n.º 59/99.

Em momento prévio à outorga do contrato de empreitada - mais concretamente, em 15 de Abril de 2002 -, foi assinado um CP entre a RAM e a CMSC, destinado a assegurar o financiamento daquela obra, até ao montante de €250.000,00, correspondente a cerca de 8,7% do preço de adjudicação da empreitada. O valor daquela comparticipação foi posteriormente reforçado em €198.378,61, por meio da celebração de dois novos CP, assinados em 14 de Março e 17 de Outubro de 2003, respectivamente.

O quadro seguinte contém os valores da comparticipação regional atribuída à obra no ano 2003.

## Quadro 13 - Comparticipação financeira regional em 2003

(em euros)

Auto de Medição		Factura			RCG		Transferência		Recibo			
N.º	Valor	N.º	Data	Valor	N.º	Data	Data	Valor	N.º	Data	Valor	
1	289.554,32	234/D/02	31-12-02	144.777,16	240	06-03-03	14-04-03	250.000,	41/DM/03 9001	07-05-03 05-05-03	125.000, 125.000,	
		9001/09	20-01-03	144.777,16	401	10-04-03	09-07-03	39.554,31	71/DM/03 9001/09	11-08-03 11-08-03	19.777,16 19.777,16	
		<b>Subtotal</b>		<b>289.554,32</b>	<b>Subtotal</b>				<b>289.554,31</b>	<b>Subtotal</b>		<b>289.554,32</b>
2	207.203,22	55/D/03	30-05-03	103.601,61	730	12-06-03	09-07-03	110.445,69	73/DM/03 092/10001	11-08-03 11-08-03	55.223, 55.223,	
		92/10001	31-05-03	103.601,61	1394	30-10-03	31-01-04	48.378,61	19/DM/04 092/10001	10-02-04 11-02-04	24.189,3 24.189,31	
		<b>Subtotal</b>		<b>207.203,22</b>	<b>Subtotal</b>				<b>158.824,3</b>	<b>Subtotal</b>		<b>158.824,61</b>
<b>Total</b>				<b>496.757,54</b>	<b>Total</b>				<b>448.378,61</b>	<b>Total</b>		<b>448.378,93</b>





Em 2003, a RAM, transferiu para a CMSC, através do orçamento da SRPF, o montante de € 448.378,61, tendo em vista o pagamento dos trabalhos descritos no primeiro e segundo autos de medição<sup>65</sup>.

Refira-se que a tranche correspondente àqueles reforços destinou-se a cobrir o montante ainda em dívida respeitante ao primeiro auto de medição, e a parte do segundo auto, tendo transitado para 2004 a quantia de €48.378,61, o mesmo sucedendo relativamente à despesa emergente dos demais autos de medição elaborados em 2003 (€479.589,82), concluindo-se que unicamente 45,9% desses trabalhos foram pagos nesse ano económico.

Importa ainda salientar o considerável desfasamento temporal verificado entre as datas de elaboração dos autos de medição, da RCG que autorizou a atribuição das verbas e sua transferência para a CMSC, a cargo da DRPF, o que terá estado na base dos atrasos registados ao nível da efectivação dos pagamentos ao empreiteiro, inviabilizando, nessa medida, o cumprimento do prazo legalmente definido para esse efeito na al. a) do n.º 1 do art.º 212.º do DL n.º 59/99.

Pelo contrário, a CMSC enviou os documentos comprovativos dos pagamentos àquele Serviço dentro do prazo previsto no n.º 3 da cláusula 3.ª do CP, não existindo lapsos temporais significativos entre a recepção, pelo Município, das verbas transferidas do orçamento regional e o pagamento efectivo das facturas ao empreiteiro.

### **3.3.2. Construção do CM entre a Calçada S. Gil (Miradouro) até Pedra Mole**

Na sequência de concurso público, foi celebrado, em 21 de Dezembro de 2001, entre a CMSC e a empresa *Tecnovia Madeira – Sociedade de Empreitadas, Lda.*, o contrato da empreitada de “*Construção do C.M. entre a Calçada de São Gil (Miradouro) até à Pedra Mole*”, no valor de € 2.743.448,35 (€2.853.186,28, c/IVA), com o prazo de 18 meses.

Os trabalhos englobados na empreitada consubstanciavam-se na execução de um arruamento principal e três ramais, com uma extensão total de cerca de 1.824 metros, e respectivas infraestruturas, designadamente eléctricas e relativas a águas residuais.

Na situação vertente apurou-se, com base na análise dos autos de medição da empreitada, que, em momento anterior à consignação da obra - ocorrida em 2 de Dezembro de 2002 -, foram executados trabalhos no valor de €598.294,68. A factualidade descrita mostra-se, todavia, contrária à disciplina jurídica emanada do art.º 150.º do DL n.º 59/99, atendendo a que o auto de consignação corporiza o acto pelo qual o representante do dono da obra coloca à disposição do empreiteiro co-contratante os locais para execução dos trabalhos assim como as peças complementares do projecto tidas por essenciais a essa execução.

A evolução da execução financeira da obra em apreço pode ser visionada a partir da leitura do próximo quadro, onde se encontram identificados os autos de medição elaborados, assim como o valor dos trabalhos aí registados:

---

<sup>65</sup> No caso do segundo auto de medição, os pagamentos efectuados em 2003 apenas permitiram cobrir parte da despesa envolvida.

**Quadro 14 – Autos de medição dos trabalhos**

(em euros)

N.º	Data	Trabalhos	IVA	Garantia	CGA	Valor a liquidar	Trabalhos + IVA
1	31-10-2002	224.046,97	8.961,88	11.202,35	1.120,23	220.686,27	233.008,85
2	29-11-2002	374.247,71	14.969,91	18.712,39	1.871,24	368.633,99	389.217,62
3	31-03-2003	250.158,69	10.006,35	12.507,93	1.250,79	246.406,32	260.165,04
4	30-04-2003	110.597,25	4.423,89	5.529,86	552,99	108.938,29	115.021,14
5	30-06-2003	201.195,30	8.047,81	10.059,77	1.005,98	198.177,36	209.243,11
6	31-07-2003	290.325,24	11.613,01	14.516,26	1.451,63	285.970,36	301.938,25
7	30-09-2003	48.291,14	1.931,65	2.414,56	241,46	47.566,77	50.222,79
8	31-10-2003	57.870,31	2.314,81	2.893,52	289,35	57.002,25	60.185,12
9	28-11-2003	84.791,68	3.391,67	4.239,58	423,96	83.519,81	88.183,35
10	30-01-2004	90.169,91	3.606,80	4.508,5	450,85	88.817,36	93.776,71
11	02-03-2004	205.579,16	8.223,17	10.278,96	1.027,90	202.495,47	213.802,33
12	31-05-2004	301.139,04	12.045,56	15.056,95	1.505,70	296.621,95	313.184,60
13	31-08-2004	428.882,43	17.155,30	21.444,12	2.144,41	422.449,2	446.037,73
<b>Total</b>		<b>2.667.294,83</b>	<b>106.691,81</b>	<b>133.364,75</b>	<b>13.336,49</b>	<b>2.627.285,40</b>	<b>2.773.986,64</b>

Dos elementos acima expostos resulta que, entre as datas de elaboração do 1.º e do 13.º autos de medição decorreram 22 meses, o que demonstra que, no caso concreto, não foi observado o prazo contratualmente fixado para a execução da obra<sup>66</sup>. Com efeito, em 31 de Agosto de 2004, os trabalhos da empreitada ainda não se encontravam concluídos, apresentando, no entanto, um grau de execução de aproximadamente 97,2%.

No âmbito da cooperação técnica e financeira entre a RAM e o Município de Santa Cruz, foi formalizado, em 25 de Maio de 2001, um CP, ao abrigo do qual foi atribuída, àquele Município, uma comparticipação financeira, destinada a custear a obra em causa, até ao montante de € 74.819,68, verba que foi posteriormente reforçada através da celebração de três outros CP, no valor de global de € 1.131.836,08, vindo o apoio concedido a totalizar €1.206.655,76, conforme ilustra o quadro seguinte.

**Quadro 15 – Comparticipação financeira regional**

(em euros)

Auto de Medição		Factura			RCG		Data Transf.	Valor	Recibo		
N.º	Valor	N.º	Data	Valor	N.º	Data			N.º	Data	Valor
1	233.008,85	2275	31-10-02	233.008,85	1427	22-11-02	17-01-03	233.008,85	417	23-01-03	233.008,85
2	389.217,62	2307	30-11-02	389.217,62	241	06-03-03	09-07-03	365.548,15	536	12-08-03	389.217,62
					403	10-04-03	09-07-03	23.669,47			
3	260.165,04	2399	31-03-03	260.165,04	576	15-05-03	14-01-04	260.165,04	597	27-01-04	260.165,04
4	115.021,14	2432	28-05-03	115.021,14	731	12-06-03	30-01-04	115.021,14	607	10-02-04	115.021,14
5	209.243,11	2547	21-07-03	209.243,11	1114	11-09-03	17-06-04	35.596,2	671	08-07-04	209.243,11
					1392	30-10-03	17-06-04	173.646,91			
<b>Total</b>	<b>1.206.655,76</b>	<b>Total</b>	<b>1.206.655,76</b>	<b>Total</b>	<b>Total</b>	<b>Total</b>	<b>Total</b>	<b>1.206.655,76</b>	<b>Total</b>	<b>Total</b>	<b>1.206.655,76</b>

<sup>66</sup> Também neste caso ficou por evidenciar a existência de possíveis suspensões dos trabalhos ou de eventuais prorrogações do prazo de execução da obra, nos termos permitidos pelos art.ºs 185.º a 187.º e 194.º, do DL n.º 59/99.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

A sistematização fornecida pelos quadros acima reproduzidos coloca em evidência que, até ao momento da realização dos trabalhos de campo da auditoria, a comparticipação financeira regional cobriu 100% do valor<sup>67</sup> dos trabalhos inscritos nos autos de medição n.ºs 1 a 5, verificando-se que as transferências autorizadas por RCG atingiram o máximo do financiamento previsto nos CP outorgados, representando uma comparticipação financeira global de 43,5% do preço de adjudicação da empreitada.

Os elementos recolhidos tornam também patente que o valor dos trabalhos realizados durante o ano 2003 ascendeu a €1.084.958,80 (c/IVA), tendo apenas sido pagos 35,9% (€389.217,62), havendo a despesa remanescente transitado para o exercício seguinte.

Por outro lado, à data da recolha dos dados, encontrava-se em dívida ao empreiteiro cerca de 56,5% (€1.567.330,88) do valor total dos trabalhos já executados, constatando-se que a facturação existente, no valor de €500.529,50, apresentava uma situação de mora superior a 12 meses, evidenciando o incumprimento da norma da alínea a) do n.º 1 do art.º 212.º do DL n.º 59/99. Na situação vertente, a assinalada morosidade registada ao nível dos pagamentos deixa pressuposta a situação de dependência financeira da CMSC relativamente às transferências do orçamento da RAM.

Neste enquadramento, e ainda a propósito da inobservância do referenciado prazo, destaca-se a existência de um desfasamento temporal considerável entre as datas de elaboração dos autos de medição, da RCG que autorizou a atribuição das verbas e sua transferência efectiva para CMSC, cumprindo, todavia, notar que a dilação temporal máxima entre as datas da transferência das verbas para o Município e da quitação das facturas emitidas pelo empreiteiro foi de aproximadamente um mês<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> Acrescido do IVA.

<sup>68</sup> Como se demonstra pelo confronto entre a Guia de Receita n.º 3816 e o Recibo n.º 536.

## 4. DETERMINAÇÕES FINAIS

Nos termos conjugados dos art.ºs 78.º, n.º 2, alínea a), 105.º, n.º 1, e 107.º, n.º 3, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, decide-se:

- a) Aprovar o presente relatório;
- b) Fixar os emolumentos devidos pelas Secretarias Regionais do Equipamento Social e Transportes e do Plano e Finanças, bem com pelas Câmaras Municipais da Calheta, de Câmara de Lobos e Santa Cruz, no valor global de €7.929,00, nos termos do disposto 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 nova redacção dada pelo art.º 1º da Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto (Cfr. a nota constante do Anexo I);
- c) Ordenar que exemplares deste relatório sejam remetidos:
  - a. A Sua Excelência o Presidente do Governo Regional;
  - b. A Sua Excelência o Vice-Presidente do Governo Regional;
  - c. A Sua Excelência o Secretário Regional dos Recursos Humanos;
  - d. A Sua Excelência o Secretário Regional do Turismo e Cultura;
  - e. A Sua Excelência o Secretário Regional do Equipamento Social e Transportes;
  - f. A Sua Excelência a Secretária Regional dos Assuntos Sociais;
  - g. A Sua Excelência o Secretário Regional de Educação;
  - h. A Sua Excelência o Secretário Regional do Plano e Finanças;
  - i. A Sua Excelência o Secretário Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais;
  - j. Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal da Calheta;
  - k. Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Câmara de Lobos;
  - l. Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz;
- d) Remeter o processo ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos e para efeitos do disposto no n.º 4 do art.º 29.º, e no n.º 1 do art.º 57.º, ambos da LOPTC;
- e) Mandar divulgar o presente relatório no “*site*” do Tribunal de Contas na Internet, depois de ter sido notificado aos responsáveis;
- f) Determinar que, até ao fim deste ano, se dê conhecimento a este Tribunal das medidas implementadas no âmbito das recomendações formuladas no presente relatório.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em 5 de Maio de 2005

**O Juiz Conselheiro,**

*(Manuel Roberto Mota Botelho)*

**O Assessor,**

*(José Emídio Gonçalves)*

**O Assessor,**

*(Rui Águas Trindade)*

**Fui presente,**

**O Procurador-Geral Adjunto,**

*(Orlando de Andrade Ventura da Silva)*



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

**ANEXOS**



Tribunal de Contas  
Secção Regional da Madeira

## ANEXO I – NOTA DE EMOLUMENTOS

ACÇÃO:	“Auditoria aos contratos-programa celebrados pelos Municípios – 2003”
ENTIDADE(S) FISCALIZADA(S):	Direcções Regionais de Planeamento e Finanças e do Ordenamento do Território Câmaras Municipais da Calheta, de Câmara de Lobos e de Santa Cruz
SUJEITO(S) PASSIVO(S):	Secretarias Regionais do Equipamento Social e Transportes e do Plano e Finanças Câmaras Municipais da Calheta, de Câmara de Lobos e de Santa Cruz

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
<b>ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS</b>			
<b>EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)</b>	%	RECEITA PRÓPRIA/LUCROS	
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	6	719,94 €
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€88,29	144	12.713,66 €
<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>	5 x VR (b)		-
<b>a)</b> Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2ª Secção do TC. Fixa o custo standard por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho.  <b>b)</b> Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2ª 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 € 317,16, pelo n.º 1 da Portaria n.º 42-A/2005, de 17 de Janeiro.	<b>EMOLUMENTOS CALCULADOS:</b>		
	LIMITES (b)	MÁXIMO (50xVR)	15.858,00 €
		MÍNIMO (5xVR)	1.585,80 €
	<b>EMOLUMENTOS DEVIDOS<sup>69</sup>:</b>		7.929,00 €
	OUTROS ENCARGOS (N.º3 DO ART.º 10.º)		-
	<b>TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:</b>		7.929,00 €

- 1) 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.

<sup>69</sup> Sobre cada uma das cinco entidades fiscalizadas recai o pagamento do valor mínimo de emolumentos (€1.585,80), que, no total, ascende a €7.929,00.







## ANEXO II – QUADRO SÍNTESE DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

ITEM	SITUAÇÃO APURADA	NORMAS INOBSERVADAS	RESPONSABILIDAD E FINANCEIRA <i>(Lei n.º 98/97, de 26/08)</i>	RESPONSÁVEIS
3.1.1.	Concessão de apoio financeiro, no âmbito do CP celebrado, em montante superior aos limites máximos de co-financiamento legalmente admitidos, autorizada pelas RCG n.ºs 318/03, de 16/04 e 601/04, de 21/06.	Art.º 6.º, n.ºs 3, 4 e 5, do DL n.º 384/87, de 24/12	Sancionatória Art.º 65.º, n.º 1, al. b)	Membros do Conselho do Governo da RAM (vide Anexo V)
3.1.2.	Concessão de apoio financeiro, no âmbito do CP celebrado, em montante superior aos limites máximos de co-financiamento legalmente admitidos, autorizada pelas RCG n.ºs 920/02, de 08/08, 383/03, de 10/04, 1218/03, de 02/10, e 1490/03, de 20/11.	Art.º 6.º, n.ºs 3, 4 e 5, do DL n.º 384/87, de 24/12	Sancionatória Art.º 65.º, n.º 1, al. b)	Membros do Conselho do Governo da RAM (vide Anexo V)



### **ANEXO III - CIRCUITO DA CONCESSÃO DE COMPARTICIPAÇÕES FINANCEIRAS AOS MUNICÍPIOS ATRAVÉS DE CP**

O circuito a seguir descrito é aquele que, em regra, é seguido na atribuição de comparticipações financeiras no âmbito da cooperação técnica e financeira entre a RAM e os Municípios, concretizada através da celebração de CP, que, na maior parte dos casos, têm por objecto o financiamento de projectos de investimento consubstanciados na execução de empreitadas de obras públicas.

1. A SRPF selecciona os projectos de investimento municipais a serem objecto de comparticipação financeira, na sequência das decisões tomadas em reunião anual entre os membros do Governo Regional e os executivos camarários.
2. Na sequência da selecção dos projectos, e ainda no âmbito dos trabalhos preparatórios para a elaboração do Orçamento Regional, a DRPF envia um ofício-circular às Câmaras Municipais, através do qual solicita o preenchimento de um mapa financeiro<sup>70</sup> anexo, relativo aos investimentos municipais, onde os Municípios devem indicar:
  - O grau de prioridade atribuído a cada projecto;
  - Os projectos com encargos assumidos decorrentes de contratos-programa em curso e cuja execução física e/ou financeira não termine até ao final do ano em causa;
  - Os projectos previstos no Programa de Governo.
3. Após a devolução, pelos Municípios, dos mapas financeiros preenchidos de acordo com o Orçamento Municipal, a DRPF procede à elaboração da proposta de Orçamento Regional<sup>71</sup>, tendo em consideração os elementos remetidos e as disponibilidades orçamentais da Secretaria Regional.
4. Com a aprovação do Orçamento, onde ficaram expressas as decisões tomadas pela Administração Regional quanto aos projectos a apoiar e aos montantes das correspondentes comparticipações financeiras, são preparadas as minutas dos CP a celebrar entre a RAM e as Câmaras Municipais. Nesta fase, as CM poderão, ou não, ter já procedido à adjudicação das empreitadas.
5. Depois da assinatura dos CP e iniciada a execução dos trabalhos, a DROT procede à elaboração dos autos de medição que remete para as Câmaras Municipais, assim como de um auto de medição interno que envia para a SRPF.
6. As CM enviam à DRPF, através de ofício, uma fotocópia autenticada dos autos de medição dos trabalhos executados no âmbito das obras comparticipadas, devidamente visados pela DROT, para efeitos de libertação das verbas concedidas através dos CP outorgados.
7. A DRPF efectua o cruzamento da informação constante dos autos de medição remetidos pela DROT com os enviados pelas CM, confirmando se os projectos de investimento em questão são comparticipados por CP devidamente publicado e conferindo ainda o montante do apoio aprovado.

---

<sup>70</sup> Desse mapa consta a designação do projecto, o código do Programa do Governo, o valor da adjudicação, o nome do empreiteiro e o prazo de execução da empreitada.

<sup>71</sup> Que se traduz no carregamento da ficha orçamento relativa aos Investimentos Municipais.

8. Posteriormente, a mesma Direcção Regional verifica a conformidade da dotação orçamental inscrita no orçamento da RAM para projectos em causa, havendo lugar a alterações orçamentais, dependentes de autorização do SRPF, quando a rubrica orçamental por onde se processam os pagamentos estiver insuficientemente dotada. Nesta sede são ainda confirmados todos os elementos inscritos nos autos de medição, sendo depois elaborada a minuta da resolução autorizadora da despesa, a qual é submetida à aprovação do Plenário do Conselho do Governo da RAM.



Tribunal de Contas  
Secção Regional da Madeira

## ANEXO IV – FICHA TÉCNICA DOS PROJECTOS DE INVESTIMENTO SELECIONADOS

### IV.1 - CÂMARA MUNICIPAL DA CALHETA

Elementos do projecto	Descrição	Elementos do projecto	Descrição
Designação	Construção da Praça do Loreto – Arco da Calheta	Designação	Construção da EM do Lombo da Guiné ao Ledo, passando por Massapez – 2.ª fase
Tipo de empreitada	Série de preços	Tipo de empreitada	Série de preços
Dono da obra	Câmara Municipal da Calheta	Dono da obra	Câmara Municipal da Calheta
Adjudicatário	Consórcio Avelino Farinha & Agrela/Funchal Betão	Adjudicatário	Avelino Farinha & Agrela, Ld.ª
<b>Contrato</b>		<b>Contrato</b>	
- Valor	€ 1.076.705,79 (IVA incluído)	- Valor	€ 780.995,80 (IVA incluído)
- Data celebração	07-02-02	- Data celebração	13-09-02
- Prazo da obra	4 meses	- Prazo da obra	150 dias
- Auto Consignação	07-02-2002	- Auto Consignação	13-09-02
<b>Contrato(s)-programa</b>	3 contratos-programa	<b>Contrato(s)-programa</b>	1 contrato-programa
- Valor	€ 1.022.798,00	- Valor	€ 748.196,00
- Data celebração	15/04/02; 14/03/03 e 23/10/03	- Data celebração	15-04-02

Elementos do projecto	Descrição
Designação	Construção da EM do Lombo da Guiné ao Ledo, passando por Massapez – 2.ª fase
Tipo de empreitada	Série de preços
Dono da obra	Câmara Municipal da Calheta
Adjudicatário	Avelino Farinha & Agrela, Ld.ª
<b>Contrato</b>	
- Valor	€ 1.919.270,15 (IVA incluído)
- Data celebração	12-02-2001
- Prazo da obra	360 dias
- Auto Consignação	14-03-2001
<b>Contrato(s)-programa</b>	1 contrato-programa
- Valor	€ 748.196,00
- Data celebração	15-04-02

### IV.2 - CÂMARA MUNICIPAL DE CÂMARA DE LOBOS

Elementos do projecto	Descrição	Elementos do projecto	Descrição
Designação	Construção do CM entre Ribeira Caixa e a Capela das Almas por CM de S. João – 2.ª Fase.	Designação	Construção do CM das Corticeiras e Castelejo, incluindo Ramal para a Boca dos Namorados
Tipo de empreitada	Série de preços	Tipo de empreitada	Série de preços
Dono da obra	Câmara Municipal de Câmara de Lobos	Dono da obra	Câmara Municipal de Câmara de Lobos
Adjudicatário	José Avelino Pinto & filhos, Ld.ª	Adjudicatário	José Avelino Pinto & Filhos, Ld.ª
<b>Contrato</b>		<b>Contrato</b>	
- Valor	€ 1.398.782, 92 (IVA incluído)	- Valor	€ 1.919.156,70 € (IVA incluído)
- Data celebração	16-07-2001	- Data celebração	16-07-2001
- Prazo da obra	365 dias	- Prazo da obra	365 dias
- Auto Consignação	19-11-01	- Auto Consignação	08-10-2001
<b>Contrato(s)-programa</b>	3 contratos-programa	<b>Contrato(s)-programa</b>	5 contratos-programa
- Valor até 31/12/03	€ 726.090,46	- Valor até 31/12/2003	€ 1.434.663,00
- Data celebração	20/08/01; 15/04/02 e 14/03/03	- Data celebração	15/04/96; 25/06/97; 11/05/99; 15/04/02 e 14/03/03.

Elementos do projecto	Descrição
Designação	Aquisição e Adaptação do Imóvel destinado ao Mercado Municipal da Vila do Estreito de Câmara de Lobos
Dono da obra	Câmara Municipal de Câmara de Lobos
Adjudicatário	Belo Construções, Ld. <sup>a</sup>
<b>Contrato</b>	
- Valor	€ 1.446.514,00
- Data celebração	08-05-2003
<b>Contrato(s)-programa</b>	1 contrato-programa
- Valor total até 31/12/2003	€ 649.880,00
- <b>Data celebração</b>	16-09-2002 e alterado em 05-06-2003

### IV.3 - CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ

Elementos do projecto	Descrição	Elementos do projecto	Descrição
Designação	Construção do CM do Palheiro Ferreiro/Pinheiro, Ribeira dos Pretêtes - Caniço	Designação	Construção do CM entre a Calçada de S. Gil (Miradouro) até Pedra Mole
Tipo de empreitada	Série de preços	Tipo de empreitada	Série de preços
Dono da obra	Câmara Municipal de Santa Cruz	Dono da obra	Câmara municipal de Santa Cruz
Adjudicatário	Consórcio Zagope – Construções e Engenharia, SA e Construtora do Tâmega, SA	Adjudicatário	Tecnovia Madeira, Ld. <sup>a</sup>
<b>Contrato</b>		<b>Contrato</b>	
- Valor	€ 2.879.061,46 (IVA incluído)	- Valor	€ 2.853.186,28 (IVA incluído)
- Data celebração	19/04/02	- Data celebração	21-12-2001
- Prazo da obra	540 dias	- Prazo da obra	18 meses
- Auto Consignação	12-12-2002	- Auto Consignação	02-12-2002
<b>Contrato(s)-programa</b>	3 contratos-programa	<b>Contrato(s)-programa</b>	4 contratos-programa
- Valor	€ 448.378,61	- Valor	€ 1.206.655,76
- <b>Data celebração</b>	15/04/02; 14/03/03 e 17/10/03	- <b>Data celebração</b>	25/05/01; 15/04/02; 14/03/03 e 17/10/03



**ANEXO V – COMPOSIÇÃO DO GOVERNO REGIONAL DA MADEIRA NA  
LEGISLATURA DE 2000-2004**

<b>Titular</b>	<b>Cargo</b>
Dr. Alberto João Cardoso Gonçalves Jardim	Presidente do Governo Regional
Dr. João Carlos Cunha e Silva	Vice-Presidente do Governo Regional
Dr. Eduardo António Brazão de Castro	Secretário Regional dos Recursos Humanos
Sr. João Carlos Nunes Abreu	Secretário Regional do Turismo e Cultura
Eng. Luís Manuel dos Santos Costa	Secretário Regional do Equipamento Social e Transportes
Dr. <sup>a</sup> Conceição Maria de Sousa Nunes Almeida Estudante	Secretária Regional dos Assuntos Sociais
Dr. Francisco José Vieira Fernandes	Secretário Regional de Educação
Dr. José Manuel Ventura Garcês	Secretário Regional do Plano e Finanças
Dr. Manuel António Rodrigues Correia	Secretário Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais