



Relatório n.º 16/2006-FS/SRMTTC

**Auditoria à MPE - Madeira Parques
Empresariais, Sociedade Gestora, S.A. -
Ano económico 2005**

Processo n.º 04/06 - Aud/FS

Funchal, 2006





**Auditoria à MPE – Madeira Parques Empresariais,
Sociedade Gestora, S.A. –
Ano económico 2005**

**RELATÓRIO N.º 16/2006-FS/SRMTC
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**



ÍNDICE

RELAÇÃO DE SIGLAS.....	3
FICHA TÉCNICA.....	4
1. SUMÁRIO EXECUTIVO.....	5
1.1. QUESTÕES PRÉVIAS	5
1.2. OBSERVAÇÕES	5
Gerais.....	5
Parque Empresarial do Estreito de Câmara Lobos	6
Parque Empresarial de Machico.....	8
1.3. RECOMENDAÇÕES.....	9
2. CARACTERIZAÇÃO DA ACÇÃO	9
2.1. FUNDAMENTO E ÂMBITO DA AUDITORIA.....	9
2.2. OBJECTIVOS DA ACÇÃO	9
2.3. CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES	10
2.4. GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	10
2.5. METODOLOGIA	10
2.6. RELAÇÃO DE RESPONSÁVEIS	11
2.7. EXERCÍCIO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO.....	11
3. QUADRO LEGAL E ORGANIZACIONAL	12
3.1. ENQUADRAMENTO.....	12
3.1.1 <i>Caracterização genérica da MPE</i>	12
3.1.2 <i>Órgãos sociais</i>	12
3.1.3 <i>Objecto da Concessão</i>	13
3.1.4 <i>Bases da Concessão</i>	14
3.1.5 <i>Definição da situação jurídica da MPE</i>	16
3.1.6 <i>Contrato de concessão</i>	17
3.1.7 <i>Regulamento de licenciamento dos Parques</i>	18
3.2. QUADRO ORGANIZACIONAL	19
3.2.1 <i>Estrutura Organizacional</i>	19
3.2.2 <i>Controlo interno</i>	20
4. ENVOLVENTE FINANCEIRA.....	22
4.1. CAPITAL SOCIAL.....	22
4.2. INVESTIMENTOS FINANCEIROS	24
4.3. FONTES DE FINANCIAMENTO	24
4.3.1 <i>Fundos próprios</i>	24
4.3.2 <i>Empréstimos</i>	25
4.3.3 <i>Co-financiamento comunitário (POPRAM III)</i>	26
4.4. ANÁLISE ECONÓMICO-FINANCEIRA.....	27
4.4.1 <i>Situação económica</i>	27
4.4.2 <i>Situação patrimonial</i>	29
4.4.3 <i>Indicadores económico-financeiros</i>	31
5. GESTÃO DOS PROJECTOS DE INVESTIMENTO.....	32
5.1. PROGRAMAÇÃO	32
5.2. PROJECTOS SELECIONADOS	38
5.2.1 <i>Parque Empresarial do Estreito de Câmara Lobos</i>	39
5.2.1.1 <i>Aquisição de Terrenos</i>	40
5.2.1.2 <i>Empreitada Concepção/Construção do Parque Empresarial</i>	44
5.2.1.2.1 <i>Processo de concurso</i>	44
5.2.1.2.2 <i>Contencioso pré-contratual</i>	45
5.2.1.2.3 <i>Execução Física</i>	46

5.2.1.2.4 Execução Financeira.....	52
5.2.1.3 Fornecimentos e prestações de serviços.....	54
5.2.1.3.1 Assessoria à fiscalização da empreitada	55
5.2.1.3.2 Outros fornecimentos e prestações de serviços.....	57
5.2.1.3.3 Execução financeira de fornecimentos e prestações de serviços.....	57
5.2.2. <i>Parque Empresarial de Machico</i>	58
5.2.2.1 Aquisição de Terrenos	59
5.2.2.2 Empreitada de Concepção/Construção do Parque Empresarial.....	62
5.2.2.2.1 Processo de Concurso	62
5.2.2.2.3 Execução Física	72
5.2.2.2.4 Execução Financeira.....	74
5.2.2.3 Fornecimentos e prestações de serviços.....	76
5.2.2.3.1 Assessoria à fiscalização.....	76
5.2.2.3.2 Outros Fornecimentos e Serviços	78
5.2.2.3.3 Execução financeira de fornecimentos e prestações de serviços.....	78
6. EXPLORAÇÃO DOS PARQUES	79
6.1 REGULAMENTO DE UTILIZAÇÃO E FREQUÊNCIA DOS PARQUES	79
6.2 INCENTIVOS À FIXAÇÃO NOS PARQUES	80
6.3 NÍVEIS DE OCUPAÇÃO DOS PARQUES	81
6.4 PRINCIPAIS DIFICULDADES E PERSPECTIVAS FUTURAS	83
7. EMOLUMENTOS	84
8. DETERMINAÇÕES FINAIS.....	84
ANEXO I – NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS	87



RELAÇÃO DE SIGLAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
ACIF/CCIM	Associação Comercial e Industrial do Funchal / Câmara de Comércio e Indústria da Madeira
AG	Assembleia Geral
CA	Conselho de Administração
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CIMT	Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
CMCL	Câmara Municipal de Câmara de Lobos
CPCV	Contrato Promessa de Compra e Venda
CPTA	Código de Processo dos Tribunais Administrativos
CSC	Código das Sociedades Comerciais
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DRDIE	Direcção Regional do Comércio, Indústria e Energia
EBF	Estatuto dos Benefícios Fiscais
EEM	Empresa de Electricidade da Madeira, S.A.
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
GR	Governo Regional
IDE	Instituto de Desenvolvimento Empresarial
IFC	Instituto de Gestão de Fundos Comunitários
IMT	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JORAM	Jornal Oficial da RAM
MP	Ministério Público
MPE	Madeira Parques Empresariais, Sociedade Gestora, S.A.
NIF	Número de Identificação Fiscal
PDM	Plano Director Municipal
PE	Parque Empresarial
PEC	Parque Empresarial da Camacha
PIC	Parque Industrial da Cancela
PIZO	Parque Industrial da Zona Oeste
PO, S.A.	Ponta do Oeste - Sociedade de Promoção e Desenvolvimento da Zona Oeste da Madeira, S.A.
POPRA	Programa Operacional Plurifundos da Região Autónoma da Madeira
PROMAN	PROMAN – Centro de Estudos e Projectos, S.A
RAM	Região Autónoma da Madeira
RCG	Resolução do Conselho de Governo
SDNM, S.A.	Sociedade de Desenvolvimento do Norte da Madeira, S.A.
SDPS, S.A.	Sociedade de Desenvolvimento do Porto Santo, S.A.
SIPPE-RAM	Sistema de Incentivos a Pequenos Projectos Empresariais da Região Autónoma da Madeira
SMD, S.A.	Sociedade Metropolitana de Desenvolvimento, S.A.
SRARN	Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais
SRECE	Secretaria Regional da Economia e da Cooperação Externa
SREST	Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes
SRM	Secção Regional da Madeira
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
STA	Supremo Tribunal Administrativo
TAFF	Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal
Tâmega	Construtora do Tâmega, SA
TIR	Taxa Interna de Rendibilidade
VAL	Valor Actual Líquido
VPGR	Vice-Presidência do Governo Regional
Zagope	Zagope – Construções e Engenharia SA
ZF	Zarco Finance, B.V.

FICHA TÉCNICA

<i>Supervisão</i>	
Mafalda Morbey Affonso	Auditor-Coordenador
<i>Coordenação</i>	
Susana Silva	Auditor-Chefe
<i>Equipa de auditoria</i>	
Luísa Sousa	Assessor Principal
Gilberto Tomás	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 à MPE – Madeira Parques Empresariais, Sociedade Gestora, S.A. – ano 2005”, realizada de acordo com o previsto no Programa Anual de Fiscalização da SRMTC para esse ano.

A acção em referência enquadra-se no âmbito da fiscalização sucessiva, estando aquela entidade, à data da realização desta acção, sujeita aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas, nos termos da al. c) do n.º 2 do art.º 2.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto¹.

1.2. Observações

No seguimento dos trabalhos realizados no decurso da auditoria, e tendo por base os elementos recolhidos, formulam-se as seguintes observações, isto sem prejuízo do desenvolvimento que é dado a cada uma delas ao longo deste relatório:

Gerais

1. A MPE foi criada pelo DLR n.º 28/2001/M, de 28 de Agosto, sob a forma de sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, tendo por accionistas iniciais a RAM e o IDE (cfr. o ponto 3.1.1).
2. Embora aquele diploma tenha igualmente instituído a concessão que constitui o objecto da empresa, aprovando as suas bases, a celebração do contrato de concessão apenas ocorreu em 27 de Março de 2006 (cfr. o ponto 3.1.6).
3. No domínio do controlo interno, verificou-se a ausência de orientações, normas ou procedimentos escritos de âmbito genérico reguladores da actuação da MPE, tendo sido detectada a existência de debilidades ao nível do acompanhamento e verificação dos processos/documentos (cfr. o ponto 3.2.2).
4. Porém, em matéria de aquisições de bens e de serviços, a empresa dispõe de um regulamento interno definidor dos procedimentos de adjudicação a adoptar na realização de despesas com aquisições de bens e serviços de importância inferior a € 300.000, o qual segue de perto a regulamentação prevista no DL n.º 197/99, de 8 de Junho (cfr. o ponto 3.2).
5. O capital social inicial da MPE, no valor de € 1.000.000, repartido em 200.000 acções, foi realizado na íntegra pela RAM e pelo IDE, havendo sido integralmente subscrito pelas accionistas na proporção de 51% e 49%, respectivamente (cfr. o ponto 4.1).
6. A MPE possui actualmente um capital social de € 3.530.085,00, totalmente realizado, pela RAM e pelo IDE, entre Janeiro de 2002 e Julho 2005 (cfr. o ponto 4.1).
7. Entre 2002 e 2005, a MPE celebrou quatro contratos de financiamento de longo prazo, no valor global de € 25.897.000,00, dos quais, no final de 2005, já havia encaixado €

¹ Refira-se que, por força da alteração introduzida àquele preceito legal pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, esta entidade passou a estar sujeita, não só aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas, mas também à sua jurisdição.

- 24.897.000,00, constatando-se que a empresa continua a apresentar necessidades de financiamento adicional (cfr. o ponto 4.3.2).
8. Oito dos dez projectos desenvolvidos pela MPE obtiveram co-financiamento do FEDER, num total aprovado de € 12.208.026,42. Até ao momento da realização da presente auditoria, o montante recebido totalizava € 10.536.810,25, dos quais € 2.383.062,64 foram transferidos em 2005 (cfr. o ponto 4.3.3).
 9. Na estrutura de custos da MPE assumem especial destaque os de natureza financeira, decorrentes do cumprimento do serviço de dívida, representando os mesmos, em 2005, cerca de 35,8% do total dos custos do exercício (cfr. o ponto 4.4.1).
 10. Os estudos preliminares de viabilidade económica dos projectos promovidos pela MPE mostram-se pouco sustentados, observando-se que, em geral, as previsões aí delineadas foram largamente ultrapassadas, quer no que se refere ao período de execução quer quanto ao custo global dos investimentos (cfr. o ponto 5.1).
 11. Acresce que, em nenhum dos estudos realizados foram quantificadas as necessidades de mercado, ou de algum modo se apresentou uma aproximação da procura estimada. Tão-pouco foram realizados estudos de avaliação prévia relativamente à localização, ao dimensionamento e à operacionalidade dos parques a construir. (cfr. o ponto 5.1).
 12. Do conjunto de parques construídos pela MPE, apenas o do Estreito de Câmara de Lobos se encontrava abrangido pelas normas de Avaliação de Impacte Ambiental, tendo a empresa ficado, no entanto, dispensada da sua aplicação, não obstante a obrigação de cumprimento de medidas pontuais de minimização dos impactes associados ao empreendimento (cfr. o ponto 5.1).
 13. Na maior parte dos concursos públicos desencadeados com vista à adjudicação de empreitadas, a MPE recorreu à modalidade da “concepção/construção”, isto sem que tivesse ficado demonstrada a verificação das condições legais que justificam e admitem a sua adopção (cfr. o ponto 5.1).
 14. Os investimentos concretizados pela MPE centram-se num conjunto de 10 projectos lançados pela empresa, abrangendo ainda dois parques já existentes. No final de 2005, o volume financeiro associado à realização de tais investimentos atingia 40,5 milhões de euros, reportando-se a maior parte deste valor a custos com empreitadas e aquisição de terrenos (cfr. o ponto 5.2).
 15. A 31 de Dezembro de 2005, apenas três dos dez parques construídos pela MPE tinham empresas a laborar, sendo o PE da Camacha aquele que apresentava a maior taxa de ocupação efectiva (cfr. o ponto 6.3).
 16. Em 7 de Julho de 2006, a área dos lotes do PE da Camacha mostrava-se totalmente atribuída, verificando-se que o PE do Porto Santo e o PE de Machico também apresentam níveis elevados de área atribuída (cfr. o ponto 6.3).

Parque Empresarial do Estreito de Câmara Lobos

17. Até ao final de 2005, o custo total do investimento relativo ao parque atingia cerca de 14,2 milhões de euros, ao qual acrescem 2,9 milhões de euros já facturados em 2006 (cfr. o ponto 5.2.1).
18. Em Junho de 2006, a despesa com a aquisição dos terrenos atingia cerca de 3,8 milhões de euros, encontrando-se ainda por adquirir algumas parcelas em relação às quais decorriam



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

- processos de expropriação. Aquele valor está associado, na sua quase totalidade, a um contrato-promessa de compra e venda, celebrado em 5 de Fevereiro de 2004, no valor de € 3.741.231,00 (cfr. o ponto 5.2.1.1).
19. Atendendo a que o referenciado contrato-promessa produziu efeitos reais a partir de 1 de Março de 2004, é sustentável considerar que se tenha gerado, nessa data, a obrigação de a MPE efectuar o pagamento do IMT, nos termos constantes do CIMT, verificando-se, todavia, que aquele imposto continua por liquidar (cfr. o ponto 5.2.1.1).
 20. Embora os terrenos abrangidos pela área de implantação do PE atinjam uma área total de 407,4 mil m², a área útil dos lotes (cerca de 117,5 mil m²) representa apenas 29% da área adquirida, o que traduz as dificuldades de aproveitamento do terreno para a implantação das necessárias infra-estruturas e criação daqueles lotes e realça a existência de um elevado índice de áreas não aproveitáveis (cfr. o ponto 5.2.1.1).
 21. Na sequência de concurso público de concepção/construção, a obra do parque foi adjudicada ao agrupamento formado pelas empresas Construtora do Tâmega, S.A. e Avelino Farinha & Agrela, Lda., pelo preço global de 11,95 milhões de euros, com um prazo de execução de 150 dias, tendo a sua consignação ocorrido em 14 de Maio de 2004 (cfr. os pontos 5.2.1.2.1 e 5.2.1.2.2).
 22. O empreiteiro não procedeu à apresentação dos projectos de execução após a consignação da obra, concluindo-se dos elementos analisados que os trabalhos da empreitada foram executados com base no ante-projecto até ao momento em que foi apresentada a “revisão do projecto”, em Novembro de 2004 (cfr. o ponto 5.2.1.2.3).
 23. A execução da obra sofreu sucessivos atrasos, tendo sido autorizadas cinco prorrogações do prazo de realização dos trabalhos, o qual foi projectado para um total de 645 dias. Porém, a fundamentação invocada para justificar tais prorrogações, assim com a sua duração efectiva, nem sempre se mostra consistente e compatível com a realidade existente no terreno (cfr. o ponto 5.2.1.2.3).
 24. Neste domínio, constatou-se que nem sempre a fiscalização da empreitada informou oportunamente a MPE acerca dos atrasos na execução dos trabalhos nem a empresa questionou os adiamentos ocorridos (cfr. o ponto 5.2.1.2.3).
 25. Apesar de os trabalhos terem ficado concluídos em Fevereiro de 2006, em Julho deste ano a recepção provisória da obra continuava por efectuar (fr. o ponto 5.2.1.2.3).
 26. No final de 2005, apenas 13,8% dos trabalhos realizados haviam sido pagos, atingindo essa proporção 21,7% em Junho de 2006 (cfr. o ponto 5.2.1.2.4).
 27. Até Maio de 2006, o montante da revisão de preços facturado era de € 1.510.172,72, sendo esse valor provisório, dado que a conta final da empreitada ainda estava por elaborar naquela data (cfr. o ponto 5.2.1.2.4).
 28. Em resultado dos atrasos verificados na execução da obra, os custos com a assessoria à fiscalização, inicialmente fixados em € 22.250,00, atingiram o montante total de € 125.415,00 (cfr. os pontos 5.2.1.3 e 5.2.1.3.1).
 29. Não são conhecidas as razões para o prazo de vigência fixado no segundo contrato de assessoria à fiscalização da empreitada exceder, em cerca de 7 meses, o prazo então previsto para a conclusão da obra (cfr. o ponto 5.2.1.3.1-B).

Parque Empresarial de Machico

30. O custo total do investimento ligado à concretização deste PE ascendeu a 5,8 milhões de euros, tendo 5,7 milhões sido aplicados até ao final de 2005. O maior peso desses custos emerge da execução da empreitada de concepção/construção, com 83,8%, seguindo-se a aquisição dos terrenos de implantação da obra, representativos de 14,9% do valor total (cfr. o ponto 5.2.2).
31. O parque encontra-se totalmente construído sobre terrenos adquiridos por escritura de compra e venda ou adjudicados judicialmente à MPE em processo de expropriação por utilidade pública, constatando-se que, nos casos de expropriação, os valores por m2 foram substancialmente superiores aos resultantes da sua aquisição por via do direito privado (cfr. o ponto 5.2.2.1).
32. Das parcelas adquiridas por escritura pública em 2004, uma área de 43.854 m2 não foi necessária à construção do parque, tendo a MPE procedido à sua alienação em 2005, donde resultou uma menos-valia contabilística de € 8.491,11 para a empresa (cfr. o ponto 5.2.2.1).
33. Contrariando a disciplina jurídica emanada dos art.ºs 106.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março, e 14.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, que consagra o princípio da estabilidade, a proposta escolhida no âmbito do concurso público da empreitada de concepção/construção do PE corresponde à proposta reformulada, no valor de € 3.334.307,81, apresentada pela empresa Zagope – Construções e Eng., SA, a pedido da MPE, em momento anterior à adjudicação (cfr. o ponto 5.2.2.2.1).
34. Volvidos quatro meses sobre a assinatura do contrato da empreitada, ocorrida em 15 de Setembro de 2003, foi efectuada uma nova alteração ao projecto, consubstanciada na repriminção do conteúdo da proposta inicial apresentada pela Zagope, com base numa invocada alteração de circunstâncias, com previsão legal no art.º 198.º do DL n.º 59/99 (cfr. o ponto 5.2.2.2.1).
35. Os elementos analisados apontam, contudo, no sentido de que apenas esteve em causa a opção pelo redimensionamento da obra, e, conseqüentemente, pela redefinição do objecto da empreitada contratada, transformando-a numa empreitada diferente. Nessa medida, a deliberação que autorizou a alteração do contrato corresponde ao acto de adjudicação de uma empreitada distinta da contratada, também ela precedida de simples ajuste directo, isto quando o valor da despesa envolvida exigia o recurso a procedimentos adjudicatórios concorrenciais (cfr. o ponto 5.2.2.2.1).
36. Para além de carecer de sustentabilidade, a fundamentação avançada para justificar a redefinição do projecto num tão curto espaço de tempo revela indefinição na estratégia a seguir, assim como deficiências ao nível da planificação e definição da obra a concretizar, sendo patente a inexistência de um estudo de viabilidade económica consistente e de critérios objectivos de escolha da localização e dimensão do parque (cfr. o ponto 5.2.2.2.1)
37. No âmbito da execução da obra foram realizados trabalhos não previstos, no montante de € 303.998,16, decorrentes de erros da responsabilidade da MPE, o que deu lugar à celebração de um termo adicional. A soma do seu valor com o do contrato principal atinge € 4.376.109,01 (sem IVA), correspondendo o montante daqueles trabalhos a 7,47% do preço deste último (cfr. os pontos 5.2.2.2.3 e 5.2.2.2.4).
38. O desabamento de um muro de contenção e de parte de uma plataforma após a conclusão da empreitada, decorrente de um acidente geológico, acarretou custos adicionais para a MPE ao nível das prestações de serviços, apesar de as obras de reparação terem sido executadas e



concluídas a expensas do empreiteiro, ao abrigo das garantias legais da respectiva empreitada (cfr. os pontos 5.2.2.2.3-B) e 5.2.2.3.2).

39. A documentação consultada deixa pressupor que a prestação de serviços de assessoria à fiscalização da empreitada cessou um mês antes da conclusão da empreitada, em aparente inobservância do ponto 6.3 da Parte II do caderno de encargos, onde ficou definido que a cessação daquela actividade coincidiria com a conclusão física de todos os trabalhos (cfr. ponto 5.2.2.3.1).

1.3. Recomendações

Face às observações apresentadas no âmbito da presente acção, o Tribunal de Contas recomenda ao CA da MPE que:

1. Adote medidas tendentes à melhoria do respectivo sistema de controlo interno, com destaque para a introdução de maior cuidado e rigor na elaboração das actas das reuniões deste órgão executivo;
2. Faça anteceder a execução dos projectos a realizar de uma planificação consistente e sustentada;
3. Em matéria de empreitadas:
 - a) Limite o recurso à modalidade da empreitada de concepção/construção às situações legalmente previstas, actualmente enquadráveis no art.º 11.º, n.º 1, do DL n.º 59/99, de 2 de Março;
 - b) Observe, de forma rigorosa e transparente, os procedimentos de adjudicação consagrados na legislação vigente, com destaque para o cumprimento das normas que definem a escolha dos procedimentos, assim como para o respeito pela sequência temporal dos trâmites processuais.

2. CARACTERIZAÇÃO DA ACÇÃO

2.1. Fundamento e âmbito da auditoria

O Programa de Fiscalização para o ano 2006, aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, na sua sessão de 20 de Dezembro de 2005, através da Resolução n.º 6/05 – PG, previa a realização de uma auditoria à MPE – Madeira Parques Empresariais, Sociedade Gestora, S.A., relativa ao ano 2005.

Esta acção enquadra-se nas Linhas de Orientação Estratégica (LOE), previamente definidas pelo Tribunal de Contas no seu Plano de Acção para o triénio 2005-2007, e com ela pretende-se intensificar o controlo financeiro externo centrado sobre os grandes fluxos financeiros, sobre os domínios de maior risco financeiro e social e sobre as áreas de inovação da gestão de recursos públicos.

2.2. Objectivos da acção

A presente acção visou a verificação do controlo da gestão financeira da MPE – Madeira Parques Empresariais, Sociedade Gestora, S.A., face à participação da RAM no seu capital social como sócia maioritária e assim desenvolver o controlo financeiro de entidades públicas sujeitas a regimes de direito privado e de instrumentos de financiamento público com recurso à colaboração do financiamento privado. Procedeu-se, essencialmente, à análise do grau de execução dos

empreendimentos que visam a realização do objecto da Sociedade e do seu regime de exploração, assim como à sua situação económico-financeira.

2.3. Condicionantes e Limitações

Não ocorreram condicionantes ou limitações aos trabalhos de auditoria.

2.4. Grau de colaboração dos responsáveis

Os responsáveis pela administração da sociedade auditada, bem como os seus colaboradores, prestaram todo o apoio necessário ao bom desenvolvimento dos trabalhos, promovendo, complementarmente, o acompanhamento dos auditores na visita realizada aos Parques Empresariais de Machico e do Estreito de Câmara de Lobos.

2.5. Metodologia

A metodologia englobou três fases distintas (planeamento, execução e análise e consolidação de informação), tendo-se seguido, para o seu desenvolvimento, os métodos e procedimentos presentes no *Manual de Auditoria e de Procedimentos*².

Com base na Informação n.º 52/2006-UAT II, de 26 de Junho de 2006, foi aprovado o Programa de Auditoria, no qual se definiu o programa detalhado de acções e procedimentos e se seleccionaram para análise os projectos do Parque Empresarial do Estreito de Câmara Lobos e do Parque Empresarial de Machico.

A) Fase de Planeamento

- ◇ Consulta do dossiê permanente da entidade;
- ◇ Recolha da informação disponível na SRMTC sobre a entidade, solicitação de elementos à mesma e análise desses conteúdos informativos;
- ◇ Estudo e análise da legislação pertinente;
- ◇ Elaboração do Plano Global de Auditoria;
- ◇ Construção de questionários.

B) Fase de Execução

- ◇ Iniciou-se com uma reunião com os responsáveis da MPE, através da qual se informou sobre o âmbito e o objectivo da auditoria e se apresentou a respectiva equipa;
- ◇ Recolha de elementos informativos, com base nos quais foi elaborado e apresentado o Programa de Auditoria;
- ◇ Procedeu-se à verificação e análise dos documentos de despesa e demais documentação de suporte, de acordo com os critérios definidos no Programa de Auditoria;

² Aprovado por deliberação do Plenário da 2.ª 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.



- ◊ Realizou-se ainda uma visita aos empreendimentos objecto de análise (Parque Empresarial do Estreito de Câmara Lobos e Parque Empresarial de Machico).

C) Análise e Consolidação de Informação

- ◊ Análise dos dados relativos à execução física e financeira, recolhidos junto da entidade executora dos projectos;
- ◊ Consolidação da informação recolhida;
- ◊ Articulação da informação recolhida, com recurso a diversas fontes;
- ◊ Tratamento da informação, com vista à elaboração do relatório de auditoria.

2.6. Relação de Responsáveis

O quadro seguinte apresenta a relação de responsáveis da MPE, de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2005:

Nome	Cargo
Ricardo Jorge Santana de Morna Jardim	Presidente do Conselho de Administração
Teresa Daniela dos Santos Pereira	Vogal executivo do Conselho de Administração
José Filipe Nunes de Oliveira	Vogal não executivo do Conselho de Administração

2.7. Exercício do princípio do contraditório

Para efeitos do exercício do princípio do contraditório, em cumprimento do n.º 1 do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foi o relato da auditoria remetido aos membros do CA da MPE, assim como a Sua Excelência o Vice-Presidente do Governo Regional, na qualidade de entidade tutelar, com o fim de serem ouvidos sobre os factos dele constantes.

No prazo fixado para o exercício daquele direito de audição, apenas os titulares do órgão executivo da MPE apresentaram as suas alegações, constantes de documento conjuntamente subscrito³, as quais, após análise, foram tidas em consideração na elaboração deste relatório, encontrando-se transcritas e/ou sintetizadas no presente texto sempre e na medida em que assim se considerou pertinente, em concordância com a norma do art.º 13.º, n.º 4, da mesma Lei 98/97⁴, e tendo por base o disposto no art.º 30.º, n.ºs 3 e 5, do Regulamento da SRM, aprovado pela Resolução n.º 3/2001-PG, de 28 de Maio⁵.

Refira-se, neste contexto, que as alegações produzidas por aqueles responsáveis não foram acompanhadas de qualquer elemento documental de suporte.

³ Cfr. o Ofício ref.ª MPE-OF-970/2006, de 6 de Novembro de 2006.

⁴ Nos termos do citado artigo, “[a]s alegações, respostas ou observações dos responsáveis são referidas e sintetizadas ou transcritas nos documentos em que sejam comentadas (...), devendo ser publicados em anexo, com os comentários que suscitem, no caso dos relatórios sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social, e sobre as contas das Regiões Autónomas, e podendo ainda ser publicados em anexo a outros relatórios, quando o Tribunal o julgar útil”.

⁵ Decorre daquele dispositivo que “[a]s respostas dos responsáveis ou auditados deverão ser incluídas no processo da auditoria (...), devendo os auditores, “[n]a presença das respostas dos auditados”, “incluir no anteprojecto do relatório de auditoria uma súmula daquelas respostas, acompanhadas dos comentários julgados pertinentes”.

3. QUADRO LEGAL E ORGANIZACIONAL

3.1. Enquadramento

3.1.1 Caracterização genérica da MPE

A Madeira Parques Empresariais, Sociedade Gestora, S.A. (MPE) foi criada pelo DLR n.º 28/2001/M, de 28 de Agosto⁶, sob a forma de sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, conforme decorre dos art.ºs 1.º, n.º 1, e 3.º, n.º 1⁷, tendo por accionistas iniciais a RAM e o Instituto de Desenvolvimento Empresarial⁸.

Tomando por pressuposto que a criação de zonas delimitadas e infra-estruturadas, destinadas a facilitar a instalação de determinados tipos de actividade em diferentes concelhos da RAM, constitui um instrumento essencial ao desenvolvimento sustentado da economia regional, e tendo ainda em conta a necessidade de agilização do processo de licenciamento industrial, lê-se no texto preambular do citado diploma que a constituição daquela sociedade concretiza a intenção de adoptar um modelo de gestão integrado por uma única entidade que assegure a prossecução dos objectivos subjacentes à implementação de tais espaços, estimulando o espírito empresarial e promovendo o favorecimento da competitividade das empresas, a optimização de recursos e a captação de novos investimentos.

Concretizando este propósito, o n.º 1 do art.º 2.º do DLR n.º 28/2001/M, secundado pelo n.º 1 do art.º 3.º dos respectivos estatutos, aprovados em anexo ao diploma e que dele fazem parte integrante^{9 10}, estabeleceu como objecto da MPE o “*exercício da concessão de serviço público de criação, instalação, gestão, exploração e promoção dos parques empresariais e dos parques industriais na Região Autónoma da Madeira, nos termos das bases de concessão e do*” correlativo contrato.

De acordo com o n.º 2 do art.º 1.º do mesmo diploma, a sociedade rege-se pelo mencionado DLR, pelos seus estatutos, e, subsidiariamente, pelas normas de direito comercial aplicáveis. Porém, não obstante a sua actividade estar em grande parte submetida ao regime de direito privado¹¹, a sociedade dispõe, na prossecução dos fins de interesse público que lhe são cometidos - mais concretamente no exercício da concessão - de prerrogativas de direito público conforme estabelecido no n.º 3, do art.º 1.º do mesmo DLR.

3.1.2 Órgãos sociais

De harmonia com o estabelecido no art.º 14.º, n.º 1, dos estatutos da MPE, aprovados pelo *supra* mencionado DLR n.º 28/2001/M, e que dele constam em anexo (II), são órgãos da sociedade a assembleia geral, o conselho de administração e o fiscal único¹², os quais, foram constituídos nos termos da legislação aplicável e em conformidade com o que ficou estatutariamente definido¹³.

No caso específico do CA, o art.º 21.º dos estatutos prevê que este órgão social possa integrar três ou cinco membros, eleitos pela assembleia geral, sendo um deles sempre indicado pelo Governo

⁶ Alterado pelo DLR n.º 12/2002/M, de 17 de Julho.

⁷ Qualificando-se, face ao disposto no art.º 3.º do DL n.º 558/99, de 17 de Dezembro, como uma empresa pública, integrada no sector público empresarial da RAM.

⁸ Cfr. o art.º 4., n.º 1, dos estatutos da MPE, constantes do Anexo II ao diploma de constituição.

⁹ Correspondendo ao anexo II.

¹⁰ Em anexo (III) ao diploma foram ainda aprovadas as bases da concessão.

¹¹ Veja-se, neste sentido, o art.º 7.º, n.º 1, do DL n.º 558/99, de 17 de Dezembro.

¹² A estrutura societária segue, assim, o modelo que a doutrina apelida de clássico ou monista, consagrado no art.º 278.º do CSC, e que compreende um órgão de administração (art.º 390.º do CSC) e um órgão de fiscalização (art.º 413.º do mesmo Código).

¹³ Cfr. os art.ºs 15.º, 21.º e 24.º dos estatutos sociais.



Regional¹⁴, competindo ao próprio órgão designar o respectivo presidente e, eventualmente, um ou mais administradores-delegados ou uma comissão executiva a quem delegará os poderes de gestão dos negócios sociais que entenda dever atribuir-lhe. Ainda nos termos do mesmo artigo, a duração dos mandatos é de três anos, com possibilidade de renovação.

O art.º 23.º, por seu turno, fixou a competência do CA, que, de modo genérico, se traduz em “assegurar a gestão dos negócios sociais, praticar todos os actos da sua competência previstos na lei e” no “contrato, para o que lhe são conferidos os mais amplos poderes.

Em matéria de tomada de decisão, cumpre aludir ao n.º 7 do art.º 21.º daquele texto estatutário, o qual preceitua que “[a]s deliberações do Conselho de Administração serão tomadas por maioria dos votos emitidos, tendo contudo o presidente voto de qualidade”.

3.1.3 Objecto da Concessão

A presente concessão tem por objecto a criação, instalação, gestão, exploração e promoção de parques empresariais (Base I)¹⁵, que, nos termos do conceito fornecido pela Base III se reconduzem, de *per si*, a “uma zona territorialmente delimitada e, em princípio, vedada, devidamente infra-estruturada, licenciada para a instalação de determinando tipo de actividades industriais, podendo ainda integrar actividades comerciais e de serviços”.

Segundo o n.º 1 do art. 2.º do DLR n.º 28/2001/M, os parques empresariais incluídos na concessão de serviço público atribuída à MPE são os identificados no anexo I ao diploma, a saber:

- Parque Empresarial da Calheta;
- Parque Empresarial da Camacha;
- Parque Empresarial de Câmara de Lobos;
- Parque Empresarial dos Canhas;
- Parque Empresarial das Ginjas;
- Parque Empresarial de Machico;
- Parque Empresarial do Porto Santo;
- Parque Empresarial da Ribeira Brava;
- Parque Empresarial de Santana.

Por força do estatuído no n.º 2 do art.º 2.º, o objecto da concessão abrange ainda os parques industriais existentes (PIC e PIZO), identificados no mesmo anexo I, prevendo-se a sua reclassificação em parques empresariais com a entrada em vigor do diploma, beneficiando do processo de licenciamento consagrado no diploma (art.º 15.º). Segundo a Base VIII, estes dois parques terão os mesmos estatutos daqueles, com as devidas adaptações e segundo o que for estabelecido no contrato de concessão.

Está também abrangido pelo objecto da concessão, o Parque Empresarial do Porto Moniz, cuja criação foi determinada pela Resolução do Conselho do Governo n.º 1259/2002, de 10 de Outubro, conforme disposto na Base X de acordo com a qual “Enquanto e sempre que a concessionária seja uma empresa de capitais exclusivamente públicos, a criação de novos parques empresariais é determinada através de resolução do governo regional, sem necessidade de quaisquer outras formalidades, entendendo-se que fica nesta medida, alterado o contrato de concessão.”

¹⁴ Por força do disposto no n.º 6 do art.º 3.º do DLR n.º 28/2001/M, a RAM conservará sempre direito a que a assembleia geral eleja um administrador por si indicado, isto mesmo que o peso da sua participação no capital social corresponda ao limite mínimo previsto no n.º 5 do mesmo artigo.

¹⁵ Vd. ainda o art.º 2.º, n.º 1, do DLR n.º 28/2001/M, alterado pelo DLR n.º 12/2002, de 17 de Julho.

Registe-se, a este propósito, que a Base IX da concessão prevê expressamente a possibilidade de criação, por iniciativa da concedente ou da concessionária, de novos parques empresariais, na sequência do respectivo licenciamento¹⁶.

3.1.4 Bases da Concessão

Conforme foi anteriormente referido, o DLR n.º 28/2001/M não só operou a criação da MPE e aprovou os respectivos estatutos, como também instituiu a concessão que constitui o seu objecto e fixou as bases da mesma, as quais constam do anexo III ao diploma, dele fazendo parte integrante.

Embora denotando uma sistematização nem sempre consistente, as bases ali definidas e enunciadas, numeradas de I a XLVII, estabelecem os aspectos essenciais e estruturantes da concessão e do contrato¹⁷, com destaque para a/o:

- Fixação de um conjunto de conceitos basilares no âmbito da concessão (objecto e contrato de concessão, concedente e concessionária, parque empresarial e sociedade gestora);
- Indicação da duração da concessão;
- Enunciação dos direitos e obrigações da concedente e da concessionária;
- Estabelecimento das condições de financiamento da concessão;
- Definição das directrizes de actuação da concessionária, em áreas tão diversas como o domínio laboral e social e ambiental;
- Instituição de mecanismos de controlo da execução do contrato de concessão;
- Determinação das condições de exercício, por parte da concessionária, do direito de suspensão, de resgate ou de rescisão da concessão.

Do elenco das obrigações e direitos conferidos à MPE, na qualidade de entidade concessionária, sobressaem os seguintes (Bases XII e XXIX):

- Requerer o licenciamento de cada um dos parques empresariais abrangidos pela concessão e promover a requalificação dos parques industriais nela incluídos;
- Manter em funcionamento, em condições de qualidade e continuidade, o serviço de criação, gestão, instalação, exploração e promoção dos parques empresariais;
- Pagar à RAM os valores que o contrato de concessão especifique, antecipe ou preveja;
- Infra-estruturar todos os parques empresariais existentes, suportando os custos de funcionamento, incluindo os fornecimentos e o abastecimento público, em termos atractivos para as empresas que aí se instalarem;
- Suportar os custos de investimento e de funcionamento, de modo a que os parques empresariais possam cumprir a sua função;
- Respeitar o conjunto de normas legais e regulamentares em vigor e que tenham relação, directa ou indirecta, com a sua actividade;
- Manter um cadastro actualizado dos bens afectos à concessão e das relações estabelecidas para o seu cumprimento e fornecê-lo à concedente sempre que lhe seja solicitado;
- Elaborar um relatório anual com os resultados do exercício da concessão;

¹⁶ Nos termos da Base XII, constitui obrigação da concessionária “*requerer o licenciamento de cada um dos parques empresariais objecto da concessão*”, dando-se por excepcionada a situação do Parque Industrial da Zona Oeste e do Parque Industrial da Cancela.

¹⁷ Tal como resulta expresso no n.º 3 do art.º 2.º do DLR n.º 28/2001/M.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

- Assegurar o cumprimento, pelos utentes dos parques, das disposições legais e regulamentares que incidam sobre a concessão;
- Promover, nacional e internacionalmente os parques em questão, no âmbito do desenvolvimento da RAM;
- Receber e fazer suas as verbas a que tenha direito, nomeadamente as que resultam de pagamentos feitos pelos utentes dos parques;
- Realizar as operações de financiamento necessárias ao cumprimento das suas obrigações no âmbito do contrato, procurando as condições mais competitivas para a expansão das suas actividades.

Na perspectiva do exercício da actividade da MPE e da prossecução dos seus fins, importa ainda destacar o conteúdo específico de algumas das bases da concessão.

A primeira referência recai sobre a Base XIV, que reproduz o art.º 6.º do DL n.º 28/2001, e que confere à empresa o poder de requerer ao executivo regional a declaração de utilidade pública para efeitos de expropriação dos imóveis (e/ou de direitos a eles inerentes) tidos por necessários ao pleno funcionamento e eventual expansão dos parques empresariais e industriais existentes, assim como a criação de novos, a autorização para a posse administrativa dos bens a expropriar e para a constituição de servidões administrativas¹⁸.

Os objectivos de interesse público subjacentes à actuação da MPE que justificam a atribuição à sociedade de prerrogativas de direito público constituem, em contrapartida, fundamento para a sujeitar a deveres especiais, atribuindo ao mesmo tempo poderes de fiscalização à RAM, na qualidade de concedente¹⁹.

Com efeito, de acordo com a al. j) da Base XII da concessão, a MPE está obrigada “*a elaborar um relatório anual do estado da concessão, nomeadamente para entrega à concedente, de onde constem as indicações necessárias quanto à qualidade do serviço público prestado, os dados relativos ao cadastro e a situação concreta quanto às obrigações de constituir seguros e de liquidar os respectivos prémios*”.

Sobre a concessionária recai ainda a obrigação de manter um inventário actualizado dos bens afectos à concessão (Base XXV), em que se incluem bens públicos da concedente cuja gestão cabe à concessionária, os bens de propriedade desta, que ficam exclusivamente afectos à concessão, e os bens entretanto adquiridos ou que contribuam para o cumprimento das obrigações da concessionária (Base XXIV). A alienação, oneração ou limitação da utilidade ou utilização dos bens afectos à concessão depende, no entanto, de autorização da entidade concedente (Base XXIII).

Note-se, aliás, que a Base XXXIII estipula que “*são nulos todos os actos praticados com infracção do disposto nas bases XXIV, XXX, XXXI e XXXII*”, o que significa que padecerão daquela invalidade a alienação, oneração ou limitação da utilidade dos bens afectos à sociedade sem autorização da concedente, bem como a cessão da posição contratual e a subcontratação de parques empresariais não autorizada pelo executivo regional.

Por oposição, as alíneas a) a e) da Base XXVII elencam entre os direitos da concedente o poder de fiscalizar a execução do contrato, de dirigir o modo de execução das prestações contratuais,

¹⁸ Associada àquela, a Base XVI prevê a possibilidade de eventuais situações transitórias ligadas à assunção de encargos especiais da concessionária e em matéria de expropriações, nos termos das Bases XIII e XVI, não identificadas até à assinatura do contrato de concessão ou mesmo posteriores, e que, por isso, não tenham ficado enunciadas em anexos àquele contrato, serem objecto de avaliação posterior, conduzindo a uma posterior alteração ao contrato de concessão.

¹⁹ A estrutura orgânica do Governo Regional, mais concretamente nos termos do art.º 2.º, n.º 2, da actual orgânica da Vice-Presidência do Governo da RAM, aprovada pelo DRR n.º 7/2005/M, de 10/03, evidencia que a RAM, através da Vice-Presidência do Governo Regional, exerce ainda poder tutelar sobre aquela sociedade.

introduzindo-lhes eventuais modificações a título unilateral, e de exercer o direito de suspensão, resgate ou rescisão da concessão.

Importa ainda referir que a Base XXXV prevê a possibilidade de constituição de uma comissão permanente de acompanhamento dos objectivos da concessão, composta por representantes da concedente e da concessionária.

3.1.5 Definição da situação jurídica da MPE

A definição da situação jurídica da MPE, ao implicar a identificação dos direitos e obrigações que integram a esfera jurídica da sociedade, passa por fazer referência ao art.º 7.º do diploma de constituição, onde se pode ler que este opera a transferência da *“posição ocupada pela Região, pelo Governo Regional ou por serviços públicos de âmbito regional em contratos e, bem assim, as posições em situações jurídicas decorrentes de actos unilaterais da Administração, aceites por pessoas jurídicas privadas que visem a implantação dos parques empresariais identificados (...) a favor da”* sociedade.

Indo ao encontro do preceito citado, estabelece a Base XIII da concessão que esta *“suportará todos os encargos resultantes da assunção da posição contratual da Região ou de outras entidades públicas, decorrentes da instalação dos anteriores parques industriais e dos novos parques empresariais, nos termos estabelecidos em decreto legislativo regional”*.

Em matéria de encargos, e no tocante especificamente às situações de implantação ou remodelação de parques empresariais juridicamente assumida pela RAM, envolvendo o lançamento das respectivas empreitadas de obras públicas, ficou, aliás, consagrado no art.º 11.º do DLR n.º 28/2001/M que a MPE seria responsável pelos respectivos custos, nos termos a concretizar no contrato de concessão.

Passando para o plano concreto, a análise dos elementos disponibilizados evidenciou que se operou a transferência, para a MPE, das posições contratuais detidas pela RAM ao abrigo da celebração das escrituras de compra e venda de terrenos necessários à instalação do PE das Ginjas e PIZO, assim como no domínio da execução de trabalhos a mais respeitantes à empreitada de construção do loteamento e infra-estruturas do PE da Camacha, e da facturação emitida no âmbito do processo de aquisição das peças de um concurso público ainda adjudicado pela SRECE.

Neste âmbito foi também contemplada a Nota de Honorários, no valor de 37.500,00 €, devida ao Prof. Dr. Miguel Catela a título de contraprestação pela prestação de serviços de elaboração da minuta do contrato de concessão e de acompanhamento jurídico do projecto “MPE”, adjudicado por ajuste directo pela Vice-Presidência do Governo Regional, cujo pagamento foi assumido por deliberação da MPE²⁰.

Porém, atendendo a que a despesa em questão está associada a um negócio jurídico que não decorre do exercício da actividade directamente reportada à concessão, questiona-se que, face ao enquadramento delineado, tenha aqui ocorrido a transferência, para a MPE, da posição jurídica ocupada pela RAM, através da Vice-Presidência.

As dúvidas adensam-se ainda mais à luz do teor da Base XXVI da concessão, já que aí apenas se considera afecto à concessão o conjunto das relações jurídicas, nomeadamente laborais, de mútuo, de empreitada, de locação, de locação financeira e de prestação de serviços, que se hajam constituído para dotar a concessionária dos instrumentos necessários ao cumprimento do contrato.

²⁰ Em reunião de 21 de Outubro de 2004, transcrita na Acta nº 43/2004.



3.1.6. Contrato de concessão

Em consonância com o disposto no n.º 3 do art.º 2.º do DLR n.º 28/2001/M, o conteúdo substancial a atribuir à concessão de serviço público é o determinado nas bases da concessão anexas ao diploma, com as quais o contrato de concessão deve conformar-se, promovendo a sua concretização.

Porém, não obstante o n.º 4 do mesmo artigo ter previsto a hipótese de a celebração daquele contrato ter lugar em momento imediato à publicação do diploma que criou a MPE e instituiu a concessão, reportada a 28 de Agosto de 2001, verifica-se que tal só ocorreu em 27 de Março de 2006, ou seja, volvidos perto de cinco anos, sendo esta última a data a considerar para efeitos de determinação da duração da concessão, fixada no n.º 5 do art.º 5.º daquele DLR, na Base VII e na cláusula 13.ª do contrato em 25 anos.

Considerando que, nos termos do preceituado na Base II, o contrato de concessão constitui o documento que, em respeito pelas bases da concessão, concretiza o seu objecto, consubstanciado na criação, instalação, gestão, exploração e promoção de parques empresariais, consagrando o 3.º parágrafo do anexo I que, *in casu*, o direito de concessão representa “*um direito único que se concretiza nos termos do respectivo contrato*”, importa indagar acerca da legitimidade da actuação da MPE no período que mediou entre a instituição da concessão e a efectiva assinatura do contrato.

Tal desiderato obriga a que se proceda a uma incursão legal e doutrinal sobre a caracterização da figura da concessão, por contraste com o contrato de concessão propriamente dito.

Numa primeira abordagem, pode definir-se concessão administrativa como “*a atribuição, por contrato, pela Administração Pública a uma entidade externa, dita concessionária, da gestão e/ou da exploração de uma dada actividade ou serviço público*”²¹, ficando, por conseguinte, a entidade concessionária “*investida na função de desempenhar uma actividade de interesse geral reservada pela lei à entidade concedente*”, isto sem prejuízo de poder também envolver a atribuição do direito de utilizar bens públicos²².

Pedro Gonçalves reconhece que, embora, por regra, seja a lei a criar “*a possibilidade de concessão, deixando para a Administração a decisão sobre conceder ou não e, quando decida conceder, a decisão sobre a escolha do adjudicatário e a atribuição ou outorga da concessão*”, este cenário nem sempre se verifica, já que:

- “*a lei pode retirar à entidade administrativa concedente o poder de decidir (ou não) o recurso à concessão*”, enquadrando-se aí as “*concessões forçadas*”;
- “*há situações em que a indicação do concessionário consta de um diploma legal*”, distinguindo-se aqui dois momentos, um consubstanciado na “*adjudicação da concessão a uma dada empresa*”, operada “*imediatamente*” (através de um acto formalmente legislativo), e o outro traduzido na “*atribuição ou outorga da concessão, que é feita por um contrato de concessão*”.
- pode ocorrer que “*a lei que adjudica a concessão dispensa a celebração de um contrato de concessão*”, não havendo, assim, “*qualquer instrumento que formalize a aceitação da concessão pelo concessionário*”.

²¹ Neste contexto, sublinha Pedro Gonçalves, *in* Direito Económico 4.ª Revisão revista e actualizada, Almedina, 2001, pág. 113 e 185, que, em decorrência da sua unidade, o serviço público enquanto regime jurídico ganhou autonomia, havendo actividades da Administração que, embora não sendo serviços públicos, a lei sujeita a um tal regime. O que faz com que a disciplina das concessões de exploração dessas actividades seja idêntica à disciplina que regula as concessões de serviço público.

²² Vd. António Carlos dos Santos, Maria Eduarda Gonçalves e Maria Manuel Leitão Marques, *in* Direito Económico 4.ª Revisão revista e actualizada, Almedina, 2001, pág. 185.

Exceptuando o primeiro caso, considera aquele autor que *“a operação de atribuição da concessão desdobra-se (...) em dois momentos: um primeiro, formalmente legislativo, em que é indicado o concessionário e adjudicada a concessão, e um segundo, material e formalmente administrativo, em que a concessão é aceite e que dá início à relação de concessão”*.

Na tentativa de definir a função em que se insere o acto de atribuição da concessão (legislativa ou administrativa), sustenta ainda aquele que *“há casos em que a atribuição da concessão não visa inscrever um direito novo no património jurídico do destinatário, mas antes definir uma disciplina jurídica administrativa que regule as relações entre o concedente e o concessionário”*, referindo ser essa a função das concessões atribuídas a entes públicos ou a entes privados pertencentes exclusivamente ao concedente”, afirmando que, nesses casos, a concessão *“não é um título necessário para confiar a gestão do serviço público, uma vez que a lei pode atribuir essa gestão fora do quadro da concessão, ou seja, sem criar qualquer relação jurídica administrativa de concessão”*, advogando o entendimento de que as concessões atribuídas por lei com uma função prevalentemente regulativa podem constituir uma expressão da função legislativa.

Diverso é, porém, o seu posicionamento nos *“casos de atribuição legal de concessões de serviços públicos que constituem um instrumento único de legitimação da transferência do direito à gestão de um serviço público a favor de um dado sujeito (v.g., sociedade de capitais exclusivamente públicos mas não pertencentes exclusivamente ao estado, sociedade de capitais públicos e privados). Aí, o acto de atribuição da concessão, legitimando uma entidade que não pertence (ou não pertence apenas) ao concedente a gerir um serviço público, parece constituir um modo típico do exercício da função administrativa”*²³.

A construção transcrita deixa subentender a ideia de que, nos casos em que a adjudicação da concessão decorre de acto formalmente legislativo, sendo atribuída a entidades públicas ou privados pertencentes exclusivamente ao concedente, o contrato de concessão, enquanto instrumento regulador da mesma, perde relevância sempre que a parte nuclear da relação jurídica entre concedente e concessionária conste daquele acto.

Reportando-nos à situação vertente, constata-se que o diploma que criou a MPE e instituiu a concessão aprovou igualmente os seus estatutos e as bases da respectiva concessão, contendo os aspectos essenciais que a caracterizam, assim como a disciplina básica da relação jurídica entre a sociedade (que até à data da celebração do contrato integrava apenas capitais públicos) e a RAM.

Nessa medida, e face à natureza e alcance dos actos praticados, estará aparentemente legitimada a actuação da sociedade no hiato temporal que mediou entre a adjudicação da concessão e a assinatura do correlativo contrato, tanto mais que o art.º 17.º do DLR n.º 28/2001/M qualificou este diploma *“constitui título bastante para a instrução e prática de quaisquer actos necessários à instalação e funcionamento da”* MPE.

Sem embargo, e uma vez que o diploma impunha a exigência de formalização do contrato de concessão, a delonga verificada na outorga do mesmo não deixa de merecer censura, nomeadamente por terem decorrido aproximadamente cinco anos entre os dois momentos.

3.1.7. Regulamento de licenciamento dos Parques

Em consonância com o disposto nos n.ºs 1 e 2 do art.º 12.º do DLR n.º 28/2001/M, *“os parques empresariais estão sujeitos a licenciamento, nos termos do (...) diploma e dos regulamentos que o executem”*, cabendo tal competência à VPGR, através da DRCIE.

²³ Ob. cit, págs. 116 e 117.



Neste particular, o art.º 12.º estabelece, nos n.ºs 4 e 5, que o licenciamento, podendo ser provisório ou definitivo²⁴, é titulado através de alvará emitido por aquela entidade, individualmente a cada parque.

Ainda no mesmo contexto, e no que concerne ao exercício da actividade da MPE, o n.º 9 do mesmo art.º 12.º considera como provisoriamente licenciados os parques empresariais listados no seu anexo I, isto sem embargo de, ao abrigo do disposto no art.º 15.º, dois parques industriais existentes – a saber, o Parque Industrial da Zona Oeste e o Parque Industrial da Cancela – terem adquirido automaticamente a qualificação de parques empresariais, sendo dados como licenciados a título definitivo.

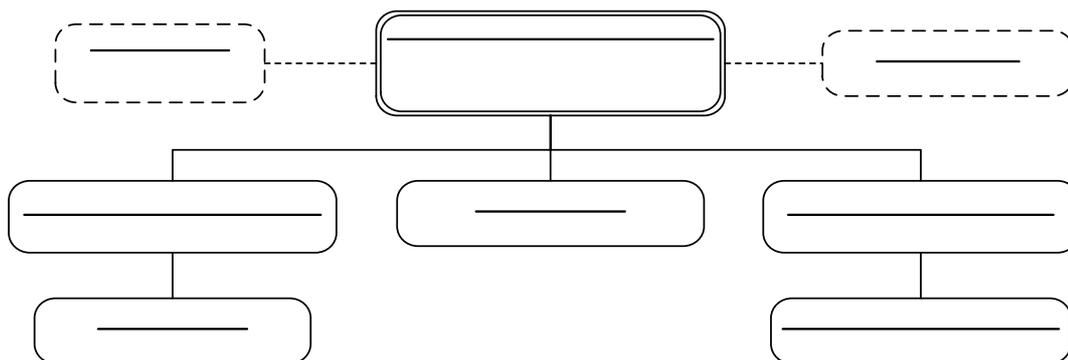
Neste enquadramento, foi posteriormente editado o DLR n.º 19/2004/M, de 2 de Agosto, que aprovou o Regulamento de Licenciamento de Parques Empresariais na RAM, o qual estabelece e desenvolve a disciplina específica daquele procedimento, partindo da concepção de tais espaços “*como aglomerações planeadas, ordenadas e integradas de actividades empresariais em zonas devidamente infra-estruturadas, promovidas e geridas por uma sociedade gestora*”²⁵.

Em traços gerais, o citado Regulamento²⁶, para além de fornecer a terminologia pertinente no domínio assinalado, define as regras sobre a instrução e apreciação dos processos de licenciamento provisório e definitivo, enuncia os critérios de ponderação dos pedidos de licenciamento, fixa os mecanismos de fiscalização e controlo das actividades dos titulares das licenças e prevê penalidades para as situações de incumprimento.

3.2. Quadro Organizacional

3.2.1. Estrutura Organizacional

A estrutura organizacional da MPE integra um Conselho de Administração (composto pelo Presidente, por um Vogal executivo e por um Vogal não executivo²⁷), auxiliado por um Secretariado, por um Departamento Financeiro e por um Departamento Técnico, dispondo ainda de órgãos de assessoria, conforme se apresenta no organograma abaixo.



²⁴ Nos termos do art.º 12.º, n.ºs 6 e 7, licenciamento definitivo é aquele que exprime uma situação de verificação de cumprimento dos requisitos definidos nas normas aplicáveis (sendo que esta modalidade de licenciamento nos parques objecto da concessão é feito pelo prazo de duração da mesma), qualificando o n.º 8 do mesmo artigo, como licenciamento provisório, aquele que exprime uma situação de potencialidade de vir a ser deferido o licenciamento definitivo, desde que se comprove o cumprimento dos requisitos definidos nas normas aplicáveis.

²⁵ Cfr. a nota preambular o citado Regulamento.

²⁶ Que inclui no seu âmbito de aplicação subjectiva tanto a MPE como os promotores de parques empresariais exteriores à concessão.

²⁷ Conforme resulta da Acta n.º 3 da AG, de 29 de Julho de 2002, este vogal é remunerado mediante senhas de presença, no valor de € 250, por cada reunião realizada, estando autorizadas no máximo 4 reuniões por mês. Da análise das actas do CA entre 2003 e 2005, resulta que anualmente o número de reuniões realizado atingiu sempre o limite previsto.

A empresa dispõe assim actualmente de um efectivo de 7 elementos, isto apesar de, no ano de 2005, esse efectivo ter sido de apenas 6 elementos, dado que a contratação do responsável pelo Departamento Técnico ocorreu unicamente em Abril de 2006.

Sem prejuízo da responsabilidade e competências dos vários membros do CA nessa qualidade, estão-lhes atribuídas individualmente áreas específicas, de acordo com a respectiva disponibilidade e habilitação académica, cabendo ao Presidente as áreas comercial, técnica, financeira e recursos humanos, à vogal executiva a área jurídica e ao vogal não executivo as áreas ambiental e de qualidade²⁸.

A Sociedade tem recorrido ao *outsourcing* nas áreas jurídica, contabilística e fiscal, de engenharia e de assessoria à fiscalização dos projectos.

Uma vez que a MPE não dispunha nos seus quadros de pessoal técnico para acompanhar a fiscalização das obras, foi celebrado um contrato de avença com um técnico da área de engenharia, tendo em vista a supervisão da fiscalização das diversas obras entretanto lançadas pela sociedade, cuja vigência decorreu entre 1 de Março de 2002 e 30 de Julho de 2006²⁹.

3.2.2. Controlo interno

A ausência de orientações, normas ou procedimentos escritos, bem como a debilidade existente ao nível do acompanhamento e verificação dos processos/documentos, reflecte-se em diversas falhas detectadas ao nível do controlo interno, designadamente:

- Falta de definição de critérios relativos à capitalização de custos relacionados com os parques empresariais:
 - Verificou-se a existência de custos que não foram capitalizados ou que o foram em conta desadequada³⁰.
 - Não foram definidos critérios quanto à possibilidade de capitalização dos custos financeiros durante a construção.
- Existência de irregularidades frequentes ao nível da elaboração das actas do CA, com destaque para a identificação de deliberações “*avulsas*” sem menção nas actas das reuniões das datas em que foram tomadas nem em actas posteriores³¹ e com erros de valores³², assim como de actas relativas a reuniões realizadas em diferentes dias com repetição de conteúdos e sem conexão com as datas indicadas ou mesmo esvaziadas de conteúdo substancial, pondo em causa a verificação de fundamentação efectiva para a realização de tais reuniões³³, apontando-se, a título exemplificativo que:
 - O teor da Acta n.º 43/2003, de 9 de Outubro (fundamentos para a alteração do projecto de concepção/construção do PE de Machico em momento anterior à adjudicação da empreitada) reproduz o ponto n.º 1 da Acta n.º 28/2003, de 3 de Julho, amputado dos seus

²⁸ Cfr. a Acta do CA n.º 1/2002, de 7 de Março, e o questionário respondido pela entidade no decurso da auditoria.

²⁹ O contrato em causa foi denunciado em 30 de Junho de 2006.

³⁰ Refere-se, a título de exemplo, o fornecimento de mastros de bandeiras e de placas (cfr. ponto 5.2.2.3.2), a indemnização paga no âmbito do processo de aquisição de um terreno (cfr. ponto 5.2.2.1) e a aquisição de um estudo (cfr. ponto 5.2.1.3.2).

³¹ Refira-se, a título exemplificativo, deliberações de aprovação de trabalhos a mais, de adjudicação da prestação de serviços de fiscalização (cfr. pontos 5.2.2.2.3 e 5.5.2.1) e de nomeação das comissões de análise de abertura e de análise de propostas (cfr. ponto 5.2.1.2.1).

³² Valores relativos à alienação de terrenos (cfr. ponto 5.2.2.1).

³³ Tendo em conta que cada reunião do CA representa um custo para a MPE, conforme se pode verificar pela nota de rodapé n.º 27, a fundamentação para sua realização assume particular relevância.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

dois primeiros parágrafos respeitantes a considerandos, sendo de salientar que na parte final de ambas as Actas se delibera notificar a Zagope para apresentar a reformulação do projecto até ao subsequente “*dia 28 de Julho de 2003*”, data ultrapassada quando reportada à Acta de 9 de Outubro de 2003, o que retira justificação para a realização da última das reuniões.

- O teor da Acta n.º 42/2003, de 2 de Outubro, reproduz integralmente o ponto 2 da Acta n.º 34/2003, de 14 de Agosto, respeitante à reunião em que o CA deliberou promover a realização do concurso público relativo à empreitada de concepção/construção do PE da Ribeira Brava e nomeou a Comissão de abertura do concurso e a Comissão de análise das propostas, isto sem que haja evidência da necessidade de realização da segunda daquelas reuniões.

Sobre esta situação, no âmbito do contraditório, o CA da MPE alegou que tais lapsos se deveram fundamentalmente à instabilidade verificada no apoio administrativo às reuniões do CA em alguns meses de 2003 e a anomalias de natureza informática que determinaram a repetição de conteúdos.

- Existência de facturas inválidas por errada identificação do n.º de contribuinte da MPE³⁴ e de outras situações irregulares, tendo sido localizada mais do que uma cópia da mesma factura em que o NIF e a morada da MPE diferem assim como duas cópias da mesma factura, as quais, não obstante apresentarem o carimbo com a referência “*está conforme original*”, contêm descritivo diferente³⁵.

No que concerne a normas orientadoras da sua actividade, a MPE apenas dispõe de um Regulamento Interno, que define os procedimentos a observar em matéria de realização de despesas com a aquisição de bens e serviços, aprovado em reunião do CA de 29 de Fevereiro de 2004, o qual acolheu, com adaptações, a disciplina prevista no Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, para os procedimentos de contratação que envolvam aquisições superiores a € 300.000, estabelecendo ainda os procedimentos a seguir nas aquisições de bens e serviços cujo valor seja inferior.

As modalidades procedimentais tipificadas no referido Regulamento, são as seguintes:

- o concurso público³⁶, aplicável sempre que o valor da aquisição dos bens/serviços em causa seja igual ou superior a € 300.000, ou quando a natureza ou complexidade da aquisição assim o justifique;
- a consulta a, pelo menos, cinco entidades, aplicável sempre que o valor dos bens/serviços em causa seja igual ou superior a € 100.000 e inferior a € 300.000, ou quando a complexidade do fornecimento/prestação de serviços assim o justifique, mesmo nos casos em que a despesa em causa seja inferior a €100.000;
- a consulta a, pelo menos, três entidades, aplicável sempre que o valor dos bens/serviços em causa seja igual ou superior a € 25.000 e inferior a €100.000;
- o ajuste directo, quando o valor das aquisições seja de valor inferior a € 25.000 ou se verifique alguma das situações previstas nas alíneas c) a g) do n.º 1 do art.º 86.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho³⁷.

³⁴ Facturas emitidas pela PROMAN (cfr. 5.2.2.3.1).

³⁵ Relativas à facturação da empreitada por parte da empresa Zagope (cfr. ponto 5.2.2.2.4)

³⁶ De acordo com o art. 4.º do referido regulamento, o concurso público rege-se pelo disposto nos art. 87.º a 109.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, também se aplicando com as devidas adaptações, dada a natureza jurídica da MPE, o disposto nos art.180.º a 189.º do mesmo diploma.

³⁷ O diploma em referência estabelece o regime da realização de despesas públicas com locação e aquisição de bens e serviços, assim como da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e de serviços, excluindo as empresas públicas do respectivo âmbito de aplicação subjectiva.

O aludido Regulamento afasta ainda a obrigatoriedade da celebração de contrato escrito quando:

- as aquisições de bens e serviços sejam de valor igual ou inferior a € 50.000;
- esteja em causa a aquisição de bens prontos a ser entregues de imediato e as relações contratuais se extingam com a respectiva entrega;
- se trate de despesas provenientes de revisões de preços de aquisições de bens/prestações de serviços;
- existam motivos de urgência imperiosa devidamente fundamentados pelo CA.

Neste âmbito, o mesmo Regulamento estabelece ainda que aos casos omissos, “*é aplicável, com as necessárias adaptações, o DL n.º 197/99, de 8 de Junho, desde que tal aplicação não contrarie a natureza jurídica da MPE*”. Já no que respeita à execução de empreitadas, a MPE está, por força de lei, sujeita aos procedimentos constantes do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

Embora não existam quaisquer outras normas internas ou manuais de procedimentos orientadores da actuação da MPE no exercício da sua actividade, está, no entanto, prevista a sua criação no âmbito do sistema de gestão da qualidade, a implementar no domínio da Acção PRO-Q, lançada pela ACIF/CCIM.

Pese embora, no exercício do contraditório, o CA da MPE considere “*injusta e excessiva*” a observação feita quanto à ausência, “*no domínio do controlo interno*”, “*de orientações, normas ou procedimentos escritos de âmbito genérico reguladores da actuação da MPE*”, afirmando que esta conclusão é suportada pelos aspectos pontuais constantes no presente ponto 3.2.2, os quais vem rebater, reconhece também, nas suas alegações, a efectiva existência da generalidade das deficiências atrás identificadas (à excepção das observações respeitantes à capitalização das despesas com a realização do estudo e à questão relativa à necessidade de definição de critérios para capitalização de custos financeiros), não apresentando factos adicionais relevantes nem evidências da existência de qualquer orientação, norma ou procedimento escrito aplicável no domínio assinalado, para além do Regulamento atrás mencionado.

Neste âmbito, importa aclarar que as considerações tecidas relativamente às deficiências acima apontadas não visaram destacar a importância individual de cada uma dessas falhas, mas antes alertar para o facto de as mesmas representarem indícios objectivos da verificação de insuficiências ao nível do sistema de controlo interno.

4. ENVOLVENTE FINANCEIRA

4.1. Capital Social

O capital social inicial da MPE foi fixado em 1 milhão de euros, repartido em 200.000 acções, no valor nominal de € 5 cada, sendo integralmente subscrito pela RAM e pelo Instituto de Desenvolvimento Empresarial, na proporção de 51% e 49%, respectivamente (art.º 4.º, n.º 1, dos estatutos).

No acto de criação da sociedade apenas foi realizado 40% do capital, tendo ficado prevista a realização da parte remanescente em dinheiro, por chamadas do conselho de administração, a concretizar no prazo máximo de três anos, contados da data do registo definitivo da sociedade (art.º 4.º, n.º 2, dos estatutos).

Embora no momento da sua constituição a MPE consubstanciasse uma sociedade de capitais exclusivamente públicos, tal como proclama o n.º 1 do art.º 3.º do DLR n.º 28/2001/M, ficou expressamente consagrada a possibilidade de, em fase posterior, o capital social vir a ser igualmente



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

subscrito por entidades de natureza privada (n.ºs 3 e 4), com a condicionante de a RAM manter uma participação no capital social não inferior a 10% (n.º 5).

A participação de entidades privadas no capital social da MPE processar-se-á segundo o disposto no art.º 3.º, n.º 4, e 4.º, n.ºs 1 e 2, daquele diploma, por via da subscrição de acções do tipo B no âmbito de processos de aumento de capital, a concretizar em conformidade com as regras a definir pelo executivo regional^{38 39 40}.

Ainda neste contexto, estabelece o art.º 5.º do DLR n.º 28/2001/M que, não havendo entrada de novos sócios privados, podem, mesmo assim, ser deliberados os aumentos de capital tidos por necessários, isto desde que, de idêntico modo, seja respeitado o limite mínimo previsto no n.º 5 do art.º 3.º para a participação da Região no capital social⁴¹.

Por deliberação de 22 de Julho de 2002, a Assembleia Geral da MPE aprovou um aumento de capital⁴², no montante global de 2.530.085 euros, a subscrever e realizar pelos dois accionistas na proporção das respectivas participações sociais, diferindo a sua realização pelo período de um ano.

Não obstante terem sido realizadas, ainda naquele ano, algumas tranches relativas àquele aumento de capital (vide quadro abaixo), verifica-se que a deliberação que o suporta caducou sem que tivesse sido outorgada a respectiva escritura pública.

Em reunião de 21 de Novembro de 2003, a AG da MPE procedeu a nova deliberação de aprovação do referido aumento de capital, tendo a respectiva escritura pública sido celebrada em 23 de Dezembro do mesmo ano. Aquela deliberação viria, contudo, a ser rectificada em AG de 2 de Maio de 2005 e posteriormente clarificada em AG de 27 de Junho do mesmo ano, tendo, por sua vez a escritura pública sido rectificada em 16 de Outubro de 2005.

A realização do capital subscrito (inicial e aumento) por cada um dos accionistas ocorreu conforme se apresenta no quadro seguinte, observando-se que o capital inicial ficou totalmente realizado em 18 de Outubro de 2002, enquanto que a realização do aumento só ficou concluída em Julho de 2005.

Quadro 1 – Realização do Capital Social

(em euros)

Accionista	Data de realização	Valor realizado	Total realizado à data
RAM	09-01-2002	375.345,42	375.345,42
RAM	16-10-2002	1.424.997,93	1.800.343,35
IDE	18-10-2002	490.000,00	2.290.343,35
IDE	29-10-2002	117.500,00	2.407.843,35
IDE	03-08-2004	591.375,00	2.999.218,35
IDE	17-05-2005	530.865,00	3.530.083,35
RAM	07-07-2005	1,65	3.530.085,00

Fonte: Documentos relativos à subscrição e realização do capital da MPE.

³⁸ Vd. ainda o art.º 5.º e 6.º dos estatutos sociais.

³⁹ Na base IV ficou consagrada a possibilidade de no contrato inicial de concessão, nas suas alterações ou nos acordos celebrados com os accionistas provados, serem estabelecidas regras respeitantes à manutenção da estabilidade da estrutura accionista da concessionária.

⁴⁰ Nos termos do art.º 6.º dos estatutos, o capital social divide-se em acções do tipo A e do tipo B, podendo as primeiras ser subscritas apenas pela RAM e por outras pessoas colectivas de direito público. Quanto às acções do tipo B, podem ser subscritas por quaisquer entidades públicas ou privadas.

⁴¹ Vd. também o art.º 5.º dos estatutos, salientando-se que, de acordo com a norma do seu n.º 2, os accionistas terão direito de preferência nos aumentos de capital, por entradas em dinheiro, na proporção das acções que possuírem no momento da deliberação.

⁴² Nos termos da RCG n.º 780/2002, de 4 de Julho, rectificada pela RCG n.º 843/2002, de 18 de Julho.

Em resultado do referido aumento de capital, a MPE possui actualmente um capital social de € 3.530.085,00, integralmente realizado, tendo assistido à manutenção das posições relativas dos accionistas definidas aquando da criação da sociedade, conforme se observa no próximo quadro.

Quadro 2 – Capital e Accionistas da MPE

Accionistas	Constituição			Situação actual		
	Acções		% do C.S.	Acções		% do C.S.
	N.º	Valor €		N.º	Valor €	
RAM	102.000	510.000,00	51%	360.069	1.800.345,00	51%
IDE	98.000	490.000,00	49%	345.948	1.729.740,00	49%
Total	200.000	1.000.000,00	100%	706.017	3.530.085,00	100%

Fonte: Documentos relativos à subscrição e realização do capital da MPE.

4.2. Investimentos Financeiros

A MPE detém uma participação de 7,88% no capital social da Zarco Finance B.V., sociedade financeira sediada na Holanda, que foi constituída a 13 de Dezembro de 2002, com o capital social inicial de 18 mil euros, sendo os seus restantes accionistas a PO, S.A., a SMD, S.A., a SDPS, S.A., e a SDNM, S.A., conforme consta do quadro seguinte.

Quadro 3 – Investimentos Financeiros

Accionistas	Participação inicial			Participação actual		
	Acções	Valor €	%	Acções	Valor €	%
PO	57.762	5.776,20	32,09	6.097.100	609.710,00	32,09
SMD	47.628	4.762,80	26,46	5.027.400	502.740,00	26,46
SDPS	40.392	4.039,20	22,44	4.263.600	426.360,00	22,44
SDNM	20.034	2.003,40	11,13	2.114.700	211.470,00	11,13
MPE	14.184	1.418,40	7,88	1.497.200	149.720,00	7,88
Total	180.000	18.000,00	100	19.000.000	1.900.000,00	100

Fonte: Contrato de constituição da Zarco Finance, B.V. e Resolução n.º 173/2003, de CG de 20 de Fevereiro, rectificada pela Resolução n.º 346/2003, do CG de 27 de Março.

Por deliberação de 5 de Março de 2003, rectificada por deliberação de 3 de Abril do mesmo ano, a AG da MPE autorizou a Sociedade a subscrever o aumento de capital da Zarco Finance, no montante global de € 1.882.000,00, aumento no qual participaram todos os restantes accionistas na proporção das posições anteriormente detidas, correspondendo actualmente a € 149.720,00 a participação que a MPE detém no capital social daquela empresa.

4.3. Fontes de Financiamento

As fontes de financiamento que suportam o elevado volume de investimentos que a MPE tem vindo a realizar são essencialmente três: os fundos próprios, os subsídios ao investimento oriundos do FEDER e o financiamento externo, sendo este último aquele que assume maior destaque.

4.3.1 Fundos próprios

Os fundos próprios da Sociedade repartem-se entre o capital social e as receitas geradas no exercício da sua actividade, destacando-se que:

- O capital social atinge 3,5 milhões de euros, a maior parte do qual foi realizado em 2002 e o restante em 2004 e 2005, conforme enunciado no antecedente ponto 4.1.



- b) As receitas da sua actividade são constituídas essencialmente pelos proveitos resultantes das prestações de serviços, observando-se que, em 2005, os seus proveitos operacionais atingiram 918,5 mil euros, sendo que, nesse ano, o total de proveitos atingiu 1 milhão de euros.

4.3.2 Empréstimos

Entre os anos 2002 e 2005 a MPE celebrou quatro contratos de financiamento de longo prazo, sendo um com a Zarco Finance, dois com a RAM e outro com o Deutsche Bank. No quadro seguinte apresentam-se os montantes dos empréstimos obtidos, discriminados por entidade e pelo ano em que foram recebidas as respectivas tranches, salientando-se que, em 2005, a MPE obteve por esta via um financiamento superior a 9,9 milhões de euros. No final desse ano, o montante da sua dívida atingia € 24.897.000,00.

Quadro 4 – Empréstimos obtidos

(em euros)

Ano	Financiadores			Total obtido no ano	Dívida acumulada
	Zarco Finance	RAM	Deutsche Bank		
2003	7.467.711,00			7.467.711,00	7.467.711,00
2004	7.504.289,00			7.504.289,00	14.972.000,00
2005		2.425.000,00	7.500.000,00	9.925.000,00	24.897.000,00
2006 (1º semestre)		1.000.000,00		1.000.000,00	25.897.000,00
Total	14.972.000,00	3.425.000,00	7.500.000,00	25.897.000,00	25.897.000,00

Zarco Finance

O empréstimo obtido junto da Zarco Finance, B.V. enquadra-se num empréstimo obrigacionista organizado pelo consórcio bancário internacional liderado pelo Banco Efisa, S.A., no montante global de 190 milhões de euros, disponibilizado às sociedades detentoras do capital da ZF, na proporção das respectivas participações, tendo o mesmo sido avalizado pela RAM.

As condições do empréstimo contemplam um período de utilização do capital de 3 anos e um período de carência de pagamento de capital de 7 anos, após o qual tem início a contagem do prazo de 10 anos previsto para o reembolso.

O empréstimo obtido pela MPE foi disponibilizado em duas tranches, a primeira em 16 de Janeiro de 2003 e a segunda em 15 de Janeiro de 2004, nos montantes que constam do quadro acima.

RAM

O montante total de empréstimos concedidos pela RAM, identificado no mesmo quadro, resulta de dois contratos de mútuo celebrados com a MPE, o primeiro em 9 de Dezembro de 2004, no montante de € 1.425.000,00, e o segundo em 15 de Julho de 2005, no valor de € 2.000.000,00.

A verba referente ao primeiro empréstimo foi disponibilizada em Janeiro de 2005, enquanto que o segundo empréstimo foi disponibilizado em duas tranches iguais, a primeira em Outubro de 2005 e a segunda em Fevereiro de 2006, conforme se apresenta do quadro acima.

Os dois empréstimos apresentam condições semelhantes, tendo sido concedidos pelo prazo de 15 anos, com um período de carência de 10 anos; não vencem juros e deverão ser reembolsados em 10 prestações semestrais. Ambos têm por finalidade o financiamento do plano de actividades da MPE.

Deutsche Bank

O empréstimo de 7,5 milhões de euros obtido em 2005, enquadra-se numa operação de financiamento de longo prazo sob a forma de schuldschein, organizada pelo Deutsche Bank Aktiengesellschaft, envolvendo um montante global de 100 milhões de euros, cujo valor remanescente foi disponibilizado às sociedades: PO, S.A., SMD, S.A., SDPS, S.A. e SDNM, S.A., na proporção de 27,5%, relativamente a cada uma das três primeiras e 10% para a última.

O respectivo contrato foi outorgado a 22 de Dezembro de 2005, tendo o empréstimo sido garantido através de um aval da RAM a cada uma das sociedades beneficiárias⁴³. O empréstimo foi concedido por um prazo de 25 anos, com um período de carência de capital de 10 anos, devendo o seu reembolso decorrer entre 2015 e 2030.

O empréstimo obtido pela MPE, que tem por finalidade financiar o seu plano de investimentos, foi disponibilizado numa única tranche em 30 de Dezembro de 2005.

Necessidades de financiamento adicional

Para além dos empréstimos acima referidos, a MPE perspectiva ainda necessidades adicionais de financiamento externo, cujo montante, atendendo ao investimentos previstos, deverá aproximar-se de 10 milhões de euros, sendo que, segundo os seus responsáveis, a empresa tem já em fase de contratação um financiamento no montante de 5 milhões de euros.

Salienta-se, ainda, que já na fase de elaboração deste relato foi, através da RCG n.º 1020/2006, de 20 de Julho, autorizada a celebração de um contrato de suprimentos entre a accionista RAM e a MPE, no valor de € 371.100,00.

4.3.3 Co-financiamento comunitário (POP RAM III)

Os dez parques empresariais construídos pela MPE foram candidatados ao co-financiamento dos fundos comunitários, através dos respectivos projectos de concepção/construção e/ou ampliação⁴⁴, ao abrigo de medidas do POPRAM III financiadas pelo FEDER, não tendo dois deles⁴⁵ merecido a aprovação da candidatura, dado o nível de compromissos financeiros já assumidos naquele programa operacional.

O valor do co-financiamento do FEDER, aprovado para os vários projectos, entre 2003 e 2005, foi de € 12.208.026,42, sendo a comparticipação regional associada ao apoio comunitário assegurada pela MPE através dos seus recursos financeiros.

Até Junho de 2006, o montante relativo ao FEDER, recebido do IFC⁴⁶, totalizava € 10.536.810,25, dos quais € 2.383.062,64 foram transferidos em 2005 e € 428.679,76, já em 2006⁴⁷

⁴³ O aval foi concedido à MPE a coberto da RCG n.º 1842/2005, de 20 de Dezembro.

⁴⁴ Incluindo a Fiscalização e alguns fornecimentos, bem como a aquisição de alguns terrenos.

⁴⁵ PE de Santana e PE do Estreito de Câmara de Lobos.

⁴⁶ Relativamente à despesa apresentada ao IFC para efeitos de co-financiamento, os pedidos de pagamento do FEDER totalizaram € 11.825.826,10, até à data da presente auditoria, dos quais € 1.122.742,12, não foram considerados elegíveis, pelo que aguardava decisão o montante de € 166.273,79.

⁴⁷ Os montantes dos subsídios ao investimento recebidos do IFC até 31 de Dezembro de 2005, indicados no Relatório e Contas de 2005 (€ 10.537.542,62), não correspondem aos valores acima indicados. Em sede de contraditório, o CA da MPE veio clarificar que *“a diferença (...) resulta do reconhecimento, em 2005, de proveitos diferidos no montante de € 429.412,13, cujo recebimento efectivo ocorreu apenas em 2006 (...)”*, confirmando assim que aquele montante é proveito do exercício de 2005 mas não recebimento desse mesmo exercício.



Quadro 5 – Comparticipação financeira por projecto

(em euros)

Designação do projecto	Aprovado em candidatura			Recebimentos FEDER			Pedidos de Pagamento pendentes
	Custo total elegível	FEDER	Compartic. Regional	Até 31/12/2005	2006 (até Junho)	Acumulado até 22/06/2006	
PE da Camacha 2ª F.	1.956.210,74	978.105,37	978.105,37	885.885,99	0,00	885.885,99	0,00
PE do Porto Santo	1.837.168,98	1.010.442,94	826.726,04	803.881,87	0,00	803.881,87	0,00
PE do Porto Moniz	979.661,68	489.830,84	489.830,84	399.854,22	9.758,20	409.612,42	0,00
PE das Ginjas	2.912.106,11	1.456.053,06	1.456.053,05	1.294.784,71	9.917,66	1.304.702,37	0,00
PE de Machico	5.374.366,00	2.687.183,00	2.687.183,00	2.124.859,34	409.003,90	2.533.863,24	0,00
PE dos Canhas	961.473,54	480.736,77	480.736,77	405.216,33	0,00	405.216,33	4.885,18
PE da Calheta	5.032.822,00	2.516.411,00	2.516.411,00	2.277.586,75	0,00	2.277.586,75	0,00
PE da Ribeira Brava	5.178.526,89	2.589.263,44	2.589.263,45	1.916.061,28	0,00	1.916.061,28	161.388,61
Total	24.232.335,94	12.208.026,42	12.024.309,52	10.108.130,49	428.679,76	10.536.810,25	166.273,79

Fonte: Relatório de Execução do POPRAM III de 2004 e dados facultados pela MPE em Junho 2006.

4.4. Análise económico-financeira

Na exposição que seguidamente se desenvolve foram consideradas as demonstrações financeiras da MPE de modo a permitir uma apreciação sobre a evolução económico-financeira no triénio 2003-2005, ponderada de acordo com as linhas de orientação estratégica definidas pela Sociedade, designadamente a remuneração do capital dos accionistas, a criação de emprego e, em particular, a satisfação das necessidades sociais identificadas pelos accionistas através da decisão sobre os investimentos a realizar.

Relativamente à análise que consta dos subpontos seguintes, o CA da MPE veio acrescentar, no exercício do contraditório, que a evolução da situação económico-financeira da empresa no período em referência *“reflecte o normal desenrolar do ciclo de vida do investimento efectuado nos parques empresariais”*, assumindo o entendimento de que *“a estratégia a seguir passa por continuar a trabalhar em consonância com as restantes entidades públicas e privadas com responsabilidades nesta matéria, tendo por meta a criação de uma envolvente cada vez mais atractiva à instalação das empresas nos parques empresariais”*.

4.4.1 Situação económica

O quadro seguinte, elaborado com base nas demonstrações financeiras do triénio 2003-2005, resume os dados fundamentais relativos à actividade económica da empresa naquele período:

Quadro 6 – Demonstrações de Resultados por Natureza no triénio 2003-2005

(em euros)

Rubricas	2003	2004	2005
Custos e Perdas			
CMVMC	0,00	0,00	0,00
Fornecimento e serviços externos	242.903,58	384.949,49	259.320,61
Custos com o pessoal	233.321,92	274.919,35	279.690,03
Amortizações	11.918,34	21.720,06	258.358,58
Provisões	0,00	0,00	0,00
Impostos	15.465,78	4.938,26	5.722,43
Outros custos e perdas operacionais	0,00	7,94	336,60
A	503.609,62	686.535,10	803.428,25
Perdas em empresas do grupo e associadas			
Juros e custos similares - Outros	219.957,56	374.507,25	466.254,15
C	723.567,18	1.061.042,35	1.269.682,40
Custos e perdas extraordinárias	58.951,64	7.599,87	33.873,18
E	782.518,82	1.068.642,22	1.303.555,58
Imposto sobre o rendimento do exercício	44.654,92	28.378,73	1.828,28
G	827.173,74	1.097.020,95	1.305.383,86

Rubricas	2003	2004	2005
Resultado líquido do exercício	55.622,93	79.501,15	-260.316,46
	882.796,67	1.176.522,10	1.045.067,40
Proveitos e Ganhos			
Vendas	0,00	0,00	0,00
Prestações de serviços	702.004,81	812.000,99	911.859,04
Proveitos suplementares		0,00	6.606,40
Outros proveitos e ganhos operacionais	0,00	0,00	59,80
B	702.004,81	812.000,99	918.525,24
Outros juros e proveitos similares	163.329,65	109.302,26	9.277,57
D	865.334,46	921.303,25	927.802,81
Proveitos e ganhos extraordinários	17.462,21	255.218,85	117.264,59
F	882.796,67	1.176.522,10	1.045.067,40
Resumo:			
Resultados operacionais (B-A)	198.395,19	125.465,89	115.096,99
Resultados financeiros (D-B)-(C-A)	-56.627,91	-265.204,99	-456.976,58
Resultados correntes (D-C)	141.767,28	-139.739,10	-341.879,59
Resultados antes de impostos (F-E)	100.277,85	107.879,88	-258.488,18
Resultado líquido do exercício (F-G)	55.622,93	79.501,15	-260.316,46

Fonte: Documentos de prestação de contas da MPE, SG, S.A.

No período em referência verifica-se uma deterioração dos resultados operacionais que resulta, essencialmente, da evolução crescente dos custos operacionais.

Assume, contudo, especial destaque o agravamento registado ao nível dos resultados financeiros, o que decorre do crescimento dos custos suportados com o serviço da dívida, no período em referência.

Em consequência do crescimento significativo dos custos operacionais e financeiros, no triénio em análise, o qual não tem sido acompanhado pelo crescimento dos proveitos ao mesmo ritmo, registou-se, já em 2005, um resultado líquido do exercício negativo na ordem dos 260 mil euros.

Como se observa no quadro abaixo, na estrutura de custos da MPE assumem especial destaque os de natureza financeira decorrentes do cumprimento do serviço de dívida, representando os mesmos cerca de 35,8% do total dos custos do exercício.

Relativamente aos custos operacionais, observa-se que os custos com o pessoal e os fornecimentos e serviços externos, embora assumindo maior preponderância, revelam uma certa estabilidade ao longo do triénio em análise, inversamente, as amortizações tiveram um crescimento bastante acentuado, especialmente em 2005, ano em que representam 19,8% do total dos custos, tendência esta que deverá acentuar-se em 2006, dado o elevado volume de imobilizações em curso no final de 2005.

Quadro 7 – Custos e Perdas

(em euros)			
Cl. POC	Rubricas	2005	%
68	Custos e Perdas Financeiras	466.254,15	35,8
64	Custos com o Pessoal	279.690,03	21,5
62	Fornecimentos e Serviços Externos	259.320,61	19,9
66	Amortizações do Exercício	258.358,58	19,8
69	Custos e Perdas Extraordinários	33.873,18	2,6
63	Impostos	5.722,43	0,4
65	Outros Custos e Perdas Operacionais	336,60	0,0
Total		1.303.555,58	100,0

Fonte: Balancete Geral antes de lançamentos de regularização.

No que respeita à estrutura de proveitos, conforme se observa no quadro seguinte, estes provêm essencialmente das rendas cobradas pela utilização dos espaços, representando os mesmos cerca de 87,3% do total dos proveitos. Assumem também algum destaque os proveitos extraordinários, registando-se, porém, que estes são ainda referentes a rendas, relativas a exercícios anteriores.



Quadro 8 – Proveitos e Ganhos

(em euros)

Cl. POC	Rubricas	2005	%
72	Prestações de Serviços	911.859,04	87,3
79	Proveitos e Ganhos Extraordinários	117.264,59	11,2
78	Proveitos e Ganhos Financeiros	9.277,57	0,9
73	Proveitos Suplementares	6.606,40	0,6
76	Outros Proveitos e Ganhos Operacionais	59,80	0,0
Total		1.045.067,40	100,0

Fonte: Balancete Geral antes de lançamentos de regularização.

4.4.2 Situação patrimonial

A evolução da estrutura financeira da empresa, no triénio em causa, encontra-se reflectida de forma agregada no quadro seguinte:

Quadro 9 – Balanços no triénio 2003-2005

(em euros)

Rubricas	2003/12/31	2004/12/31	2005/12/31
Activo			
Imobilizado			
Imobilizações incorpóreas			
Despesas de instalação	376,94	376,94	275,94
Amortizações acumuladas	(159,29)	(284,94)	(275,94)
	217,65	92,00	0,00
Imobilizações corpóreas			
Terrenos e recursos naturais	1.065.455,38	4.799.016,69	5.360.217,28
Edifícios e outras construções		0,00	11.549.927,94
Equipamento básico	680,00	680,00	680,00
Equipamento de transporte		21.613,00	21.613,00
Equipamento administrativo	67.685,61	94.868,42	113.877,05
Imobilizações em curso	8.045.329,04	26.823.176,12	23.665.623,62
Amortizações acumuladas	(16.133,81)	(37.728,02)	(295.994,60)
	9.163.016,22	31.701.626,21	40.415.944,29
Investimentos financeiros			
Títulos e outras aplicações financeiras	149.745,00	149.745,00	149.720,00
	149.745,00	149.745,00	149.720,00
Circulante			
Dívida de terceiros - curto prazo			
Clientes c/c	77.835,83	82.568,12	555.950,10
Estado e outras entes públicos	1.188.911,27	3.596.851,58	1.274.050,08
Outros devedores	21.293,01	5.232,69	567.286,33
Subscritores de capital	1.122.241,65	530.866,65	0,00
	2.410.281,76	4.215.519,04	2.397.286,51
Títulos negociáveis			
Outros títulos negociáveis	0,00	0,00	531.636,58
	0,00	0,00	531.636,58
Depósitos bancários e caixa			
Depósitos bancários	4.321.611,31	465.601,75	8.522.904,01
Caixa	466,87	1.000,00	1.000,00
	4.322.078,18	466.601,75	8.523.904,01
Acréscimos e diferimentos			
Acréscimos e proveitos	12.599,59	362.127,20	555,54
Custos diferidos	865,29	1.579,91	1.619,59
	13.464,88	363.707,11	2.175,13
Total do Activo	16.058.803,69	36.897.291,11	52.020.666,52

Rubricas	2003/12/31	2004/12/31	2005/12/31
Capital Próprio e Passivo			
Capital Próprio			
Capital	3.530.085,00	3.530.085,00	3.530.085,00
Reservas	25.740,98	28.522,13	32.497,19
Resultados Transitados	488.659,67	541.501,45	500.346,53
Resultado líquido do exercício	55.622,93	79.501,15	-260.316,46
Total do Capital Próprio	4.100.108,58	4.179.609,73	3.802.612,26
Passivo			
Dívidas a terceiros - M/L Prazo			
Dívidas a instituições de crédito	7.467.711,00	14.972.000,00	22.472.000,00
Outros accionistas	0,00	0,00	2.425.000,00
	7.467.711,00	14.972.000,00	24.897.000,00
Dívidas a terceiros - Curto Prazo			
Dívidas a instituições de crédito	10.139,18	0,00	0,40
Fornecedores de imobilizado c/c	1.911.766,34	9.872.490,24	12.767.174,89
Estado e outros entes públicos	62.892,30	53.639,29	21.904,40
Outros credores	101.181,50	26.760,56	43.653,49
	2.085.979,32	9.952.890,09	12.832.733,18
Acréscimos e deferimentos			
Acréscimos de custos	124.992,65	67.723,42	64.837,60
Proveitos diferidos	2.280.012,14	7.725.067,87	10.423.483,48
	2.405.004,79	7.792.791,29	10.488.321,08
Total do Passivo	11.958.695,11	32.717.681,38	48.218.054,26
Total do capital próprio e passivo	16.058.803,69	36.897.291,11	52.020.666,52

Fonte: Documentos de prestação de contas da MPE, SG, S.A.

A parte mais significativa do activo da MPE é constituída, essencialmente, pelo seu imobilizado corpóreo, o qual é composto maioritariamente por imobilizado em curso. No triénio em análise, o volume de imobilizado corpóreo apresenta um crescimento bastante acentuado, em resultado dos investimentos que vêm sendo realizados, observando-se que o maior volume de investimento registou-se em 2004, ano em que o valor do imobilizado mais do que triplicou, face ao ano anterior.

No quadro seguinte, apresenta-se a composição daquele imobilizado, por principais grupos e Parque a que respeita, reportado a 31/12/2005.

Quadro 10 – Imobilizado Corpóreo a 31/12/2005

(em euros)

Parque	Terrenos	Edif. e outras construções	Imob. em curso	Total
PE da Camacha		2.019.501,55		2.019.501,55
PE do Porto Santo	660.366,63	1.303.570,64		1.963.937,27
PE do Porto Moniz		822.600,88		822.600,88
PE de Santana			2.652.594,96	2.652.594,96
PE de S. Vicente (Ginjas)	811.476,17	2.344.440,54		3.155.916,71
PE de Machico	859.603,35	4.886.992,83		5.746.596,18
PE da P. Sol (Canhas)			837.783,32	837.783,32
PE do Estreito de C. Lobos	1.741.231,00		12.503.426,77	14.244.657,77
PE da Calheta	315.000,00		4.281.168,15	4.596.168,15
PE da Ribeira Brava	692.874,47		3.367.650,42	4.060.524,89
PE da Cancela		151.821,50	23.000,00	174.821,50
PE da Zona Oeste	279.665,66			279.665,66
Imob. não afecto aos Parques		157.170,05		157.170,05
Imob. Corpóreo Bruto	5.360.217,28	11.686.097,99	23.665.623,62	40.711.938,89
Amortizações Acumuladas	-	295.994,60	-	295.994,60
Imob. Corpóreo Líquido	5.360.217,28	11.390.103,39	23.665.623,62	40.415.944,29

Fonte: Balancete Geral antes de lançamentos de regularização.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Ainda relativamente ao activo da MPE, a 31/12/2005, assume também especial destaque o volume de disponibilidades existente àquela data, o qual está relacionado com o recebimento de um empréstimo no final do ano, conforme referido no ponto 4.3.2.

Relativamente às rubricas do passivo que assumem maior expressão, destaca-se o seguinte:

- Nas dívidas a terceiros de curto prazo, destacam-se as responsabilidades para com os *Fornecedores de Imobilizado* que apresentam um forte crescimento no triénio em questão. No final de 2005, esta dívida refere-se essencialmente à obra de construção do PE do Estreito, cuja maior parte das facturas se encontrava por liquidar, conforme se refere com maior desenvolvimento no ponto 5.2.1.2.4.
- O montante da rubrica *Proveitos Diferidos* diz respeito aos subsídios ao investimento obtidos, contabilizados de acordo com o princípio da especialização dos exercícios.
- A rubrica de dívidas a terceiros de médio e longo prazo reflecte o financiamento externo obtido, tal como descrito no ponto 4.3.2.

4.4.3 Indicadores económico-financeiros

No quadro abaixo apresentam-se alguns indicadores que possibilitam uma análise da situação da MPE, em termos liquidez, solvabilidade e alavancagem, nos exercícios de 2003 a 2005.

Quadro 11 – Indicadores económico-financeiros

Indicadores	2003	2004	2005
Liquidez			
Fundo de Maneio (euros)	4.534.852,85	-4.974.785,61	-1.442.568,55
Liquidez geral	3,05	0,50	0,89
Liquidez imediata	1,95	0,05	0,70
Solvabilidade			
Cobertura por capitais permanentes	1,49	0,84	0,96
Cobertura por capitais próprios	0,44	0,13	0,09
Solvabilidade total	1,34	1,13	1,08
Autonomia Financeira	0,34	0,13	0,08
Alavancagem			
Endividamento	0,60	0,68	0,73
Peso do endividamento de m/l prazo	0,77	0,60	0,66
Cobertura dos encargos financeiros	0,96	0,39	0,80

Quanto aos indicadores de liquidez, que reflectem a capacidade de a entidade, no curto prazo, dispor de fundos suficientes para cobrir as suas despesas nas respectivas datas de vencimento, constata-se que o rácio de liquidez geral (que por referência deve ser superior à unidade) atingiu um nível bastante baixo em 2004, e embora apresente uma recuperação em 2005, mantém-se ainda abaixo dos valores de referência, o que significa que a empresa não dispunha de um fundo de maneio suficiente para fazer face aos seus compromissos.

No que respeita aos rácios de alavancagem, que reflectem as opções de financiamento da empresa, verifica-se que o indicador de endividamento (que mede o peso da dívida no total do activo) apresenta-se bastante elevado e em tendência ascendente, representando os capitais alheios, no final de 2005, cerca de 73% do activo.

Relativamente à estrutura do endividamento, verifica-se uma preponderância da dívida de longo prazo, a qual rondava os 66% do total dos capitais alheios, em 2005.

O indicador de cobertura dos encargos financeiros (que deve ser superior à unidade) apresenta-se bastante degradado, especialmente em 2004, evidenciando que a empresa não conseguiu gerar cash-flow suficiente para fazer face aos seus encargos financeiros.

A cobertura do activo fixo por capitais permanentes registou uma significativa quebra em 2004, o que demonstra que, apesar do aumento dos capitais permanentes, este não tem acompanhado o ritmo de crescimento do activo fixo resultante dos avultados investimentos levados a efeito.

De forma análoga, a cobertura do activo por capitais próprios registou uma acentuada redução, tendo caído de 44% em 2003, para cerca de 9% em 2005.

O rácio de solvabilidade total, indicador da capacidade da empresa para liquidar todas as dívidas contraídas, apresentou também uma degradação nos dois últimos anos, tendo vindo a aproximar-se do limite mínimo aconselhável.

Também o indicador de autonomia financeira, que representa o peso dos capitais próprios face aos capitais alheios, mostra-se bastante reduzido, sendo de apenas 8%, em 2005, o que representa uma forte dependência da empresa face aos credores.

5. GESTÃO DOS PROJECTOS DE INVESTIMENTO

5.1. Programação

Estudos preliminares de viabilidade

Encontrando-se o conjunto de empreendimentos a realizar pela MPE, SG, S.A. delimitado pelo próprio objecto social e da concessão, a empresa procurou determinar a viabilidade económica dos mesmos socorrendo-se de alguns estudos preliminares.

O primeiro desses documentos, intitulado “*Projecto de Investimento*”, data de Maio de 2002 e apresenta um «Plano de Investimentos» no montante de 3.509.083 euros, a efectuar no período 2002 a 2004. Uma análise sumária deste documento permite concluir que o seu conteúdo prima pela ausência de consistência, desde logo porque na quantificação dos investimentos apenas são incluídos os parques do Porto Santo, Camacha, Cancela e PIZO, apesar de o texto aludir a outros parques (Calheta, Porto Moniz e São Vicente).

Em Dezembro de 2002, foi apresentado um segundo estudo, intitulado “*Análise Preliminar de Viabilidade Económica do Portfólio de Projectos*”, cujo objectivo era a descrição do modelo financeiro subjacente à implementação do plano de actividades da MPE, designadamente a adequação da estrutura de financiamento à despesa de investimento prevista e ao respectivo cronograma de realização. A despesa total de investimento nele prevista atingia 29.884.522 euros, distribuídos por um conjunto de 11 projectos, a executar nos anos de 2003 e 2004.

O quadro abaixo apresentado sintetiza a informação daquele estudo no que se refere ao custo do investimento previsto por projecto e ao respectivo plano de execução física e financeira.



Quadro 12 – Investimento e plano de execução

(em milhares de euros)

Projecto	Custo total	Plano de execução dos projectos			
		Execução física		Execução financeira	
		Início	Fim	2003	2004
Parque da Camacha	1.636,6	Dez-02	Jul-03	1.636,6	0,0
Parque da Cancela	300,0	Set-03	Dez-03	300,0	0,0
Parque Zona Oeste II	6.384,9	Mai-03	Mai-04	977,6	5.407,2
Parque de Machico	6.375,7	Abr-03	Abr-04	1.401,7	4.974,0
Parque de Santana	2.714,2	Abr-03	Jan-04	968,6	1.745,6
Parque do Porto Moniz	858,0	Fev-03	Set-03	350,0	508,0
Parque da Calheta	3.500,9	Abr-03	Fev-04	507,7	2.993,3
Parque dos Canhas	1.813,0	Abr-03	Set-03	1.813,0	0,0
Parque da Ribeira Brava	2.453,0	Abr-03	Dez-03	2.453,0	0,0
Parque das Ginjas	2.574,0	Mar-03	Nov-03	2.574,0	0,0
Parque do Porto Santo	1.274,3	Abr-02	Fev-03	1.274,3	0,0
Total	29.884,5			14.256,5	15.628,1

Fonte: “Análise Preliminar de Viabilidade Económica do Portfólio de Projectos”, Dezembro de 2002.

Conforme se observa, de acordo com aqueles dados previsionais, todos os projectos encontrar-se-iam concluídos, física e financeiramente, até ao final de 2004.

Verifica-se que aquela previsão foi largamente ultrapassada, quer no que se refere ao período de execução, quer quanto ao custo global do investimento, visto que, no final de 2005, o custo total dos projectos atingia 40,5 milhões de euros, sem que todos os parques se encontrassem concluídos.

Quanto ao financiamento daquele plano de investimentos, o estudo aponta como principal fonte de recursos o endividamento, seguindo-se-lhe, em termos de volume financeiro, o co-financiamento dos projectos através do POPRAM III e por último, o recurso a capitais próprios, tal como ilustra o quadro seguinte.

Quadro 13 – Fontes de Financiamento

(em milhares de euros)

Origem	Valor	%
Capitais próprios	5.500,0	18,4%
Fundos comunitários (POPRAM III)	9.412,5	31,5%
Endividamento	14.972,0	50,1%
Total	29.884,5	100%

Fonte: “Análise Preliminar de Viabilidade Económica do Portfólio de Projectos”, Dezembro de 2002.

Nos pressupostos subjacentes ao endividamento, o estudo considerou, para o montante previsto, a contracção de um empréstimo pelo prazo de 20 anos (inclui utilização do capital em 2003 e 2004, um período de carência até 2012 e amortização entre 2013 e 2022), com uma taxa de juro de 3,114%.

Relativamente à avaliação global do retorno dos projectos, o método utilizado no estudo socorre-se apenas das contas de exploração previsionais, não apresentando outros indicadores, como sejam, o VAL ou a TIR. Assim, o estudo prevê que a empresa gerará resultados líquidos positivos em quase todo o horizonte temporal considerado (2002/2022), sendo que apenas os anos de 2003 e 2004 gerariam resultados negativos. Como pressuposto, foi assumido que, a partir de 2004 (ainda que parcialmente), todos os parques estariam a gerar receitas e que em 2005 o nível de receitas atingiria cerca de 2,77 milhões de euros.

Da confrontação destes dados com a situação efectivamente verificada, e ressalvando que um estudo daquela natureza comporta sempre uma certa margem de erro, cumpre todavia destacar que muitos dos pressupostos assumidos estão longe de se terem verificado, visto que no final de 2004 alguns dos parques ainda não se encontravam concluídos, e que, no final de 2005, dos 12 parques existentes apenas 5 se encontravam a gerar receitas, observando-se que no final desse ano o nível de receitas operacionais da MPE atingiu apenas 918,5 mil euros, tendo o total de proveitos e ganhos ficado aquém de 1,05 milhões de euros.

Embora os responsáveis da MPE não tivessem contestado as considerações acima produzidas relativamente a este estudo, vieram salientar, no âmbito do contraditório, que à data da sua realização (Dezembro de 2002), a actividade da MPE se encontrava numa fase embrionária, sublinhando que houve *“necessidade de encarar tais análises de forma dinâmica, tendo sido preocupação do CA proceder à realização de novos estudos, sempre que eram identificados novos dados passíveis de alterar os resultados das análises de viabilidade económico-financeira até então elaboradas”*.

Em termos de instrumentos de avaliação da viabilidade económica e financeira dos investimentos, para além dos dois documentos mencionados, não foram desenvolvidos outros estudos para proceder, à priori, a uma avaliação global da viabilidade económica e financeira dos projectos a desenvolver.

Destaca-se ainda, que em nenhum dos estudos realizados foram quantificadas as necessidades de mercado, ou de algum modo se apresentou uma aproximação da procura estimada. Tão-pouco foram realizados estudos de avaliação prévia relativamente à localização, ao dimensionamento e à operacionalidade dos parques a construir.

Quanto ao dimensionamento, a MPE informou que foram analisadas, com a colaboração da DRCIE, as situações de empresas industriais a laborar em condições precárias, sem possibilidade de obtenção de licenciamento, existentes nos diversos concelhos, bem como ouvidos os Municípios relativamente às características do tecido empresarial dos concelhos respectivos.

Quanto à localização, salientou a empresa que a localização dos parques empresariais já se encontrava definida aquando do seu início de actividade e que a mesma foi, na quase totalidade dos casos, indicada pelas respectivas Câmaras Municipais, atendendo a critérios relacionados com a política de ordenamento do território implementada e concretizada nos respectivos PDM.

Outros estudos de viabilidade

Ainda no que concerne à avaliação da viabilidade dos investimentos, a MPE solicitou a uma empresa de consultoria a realização de um estudo específico relativo à viabilidade económica e financeira PE do Estreito de Câmara de Lobos, o qual foi efectuado com referência a 31 de Outubro de 2003. Este estudo, que se restringe unicamente à análise daquele projecto, tomado individualmente, considera um investimento total de 25,3 milhões de euros, distribuídos entre a aquisição de terrenos (3,9 milhões), a construção do parque (13 milhões), a construção de pavilhões industriais (7 milhões), e os encargos financeiros a capitalizar durante a construção (cerca de 1,4 milhões).

O período considerado para a realização do investimento decorre entre 2004 e Março de 2006, tendo sido assumido o início da geração de receitas a partir desta última data e a ocupação plena do Parque a partir do segundo semestre desse mesmo ano.

Com base nos pressupostos assumidos, e considerando um período de exploração entre 2006 e 2010, o estudo conclui que o projecto gera resultados positivos ao longo de todo esse período, estimando que os proveitos operacionais atinjam 1,4 milhões de euros logo no primeiro ano. Deste modo, o estudo defende que os cash-flows gerados pelo projecto garantem o reembolso dos financiamentos obtidos, apresentando um VAL na ordem dos 20 milhões de euros e uma taxa interna de rendibilidade de 9,47%.



Mais recentemente, com referência a 1 de Janeiro de 2004, a MPE realizou um estudo denominado “*Análise de Viabilidade Económica do Portfólio de Projectos*”, o qual teve por base um horizonte temporal de 2004 a 2025. Porém, embora este estudo englobe a totalidade dos projectos, à excepção do PIZO e do PIC, o mesmo adopta também uma perspectiva estrita de análise do projecto, já que não considera os custos administrativos não directamente relacionados com o projecto, nomeadamente os custos com o pessoal não directamente afecto ao projecto.

No exercício do contraditório, o CA da MPE achou por bem realçar que o facto deste estudo não considerar os ditos custos administrativos “*decorreu de se conhecer antecipadamente que tais custos eram suportados integralmente pelas receitas geradas pelos parques empresariais da Cancela e Zona Oeste*”. Consequentemente, e dado que apenas se pretendeu aferir acerca da situação específica dos novos projectos, da mesma forma que “*não foram tidas em consideração as receitas então geradas pela empresa, também não se consideraram os custos acima referidos*”.

Este documento previa que, no final de 2005, o volume total de investimento atingiria cerca de 46,2 milhões de euros, implicando uma necessidade de financiamento bancário adicional próxima de 15,5 milhões de euros. Já no que toca à ocupação dos parques, o referido estudo prevê uma ocupação gradual, antevendo que a mesma atinja 100% em todos os parques no ano 2008.

Estudos de impacte ambiental

Do conjunto dos Parques construídos pela MPE, apenas o do Estreito de Câmara de Lobos está abrangido pelo âmbito de aplicação do n.º 2 do artigo 1.º do DL n.º 69/2000^{48 49}, encontrando-se sujeito a avaliação do impacte ambiental, nos termos previstos naquele diploma.

Fazendo uso do mecanismo previsto no art.º 3.º do mesmo diploma, a MPE solicitou, no entanto, às entidades competentes a dispensa total daquele procedimento, através de requerimento apresentado em 21 de Maio de 2004, acompanhado de um estudo designado por “*Análise Ambiental do Projecto de Parque Empresarial de Câmara de Lobos*”⁵⁰, datado de Abril do mesmo ano.

Este estudo faz uma identificação e avaliação dos impactes ambientais, apontando as suas conclusões para um impacte negativo pouco significativo na fase de construção e para um impacte positivo na fase de exploração, indicando igualmente as medidas mitigadoras dos efeitos negativos para as fases de construção e exploração.

Nesta sequência, por despacho conjunto do Vice-presidente do Governo Regional e do Secretário Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais, de 28 de Julho de 2004⁵¹, foi atribuída à MPE a dispensa do procedimento de avaliação de impacte ambiental do Projecto em referência, condicionada, porém, ao cumprimento de algumas medidas, tais como o estrito cumprimento do n.º 2 do artigo 9.º do Regulamento de Utilização e Frequência de Parques Empresariais⁵², a implementação das medidas de minimização propostas para os impactes identificados no Estudo, e ainda a elaboração de um Plano de

⁴⁸ Este diploma estabelece o regime jurídico da avaliação do impacte ambiental dos projectos públicos e privados susceptíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente, em transposição da Directiva Comunitária que regula esta matéria.

⁴⁹ Sendo a sua área superior a 10 hectares, o parque em referência enquadra-se na alínea a) do n.º 10 do Anexo II daquele diploma.

⁵⁰ Por vezes designado por *Estudo para dispensa de Avaliação de Impacte Ambiental*, conforme se encontra referenciado no ponto 5.2.1.3.

⁵¹ Publicado no JORAM, II Série, n.º 157, em 12 de Agosto de 2004.

⁵² De harmonia com a mencionada norma, “[n]ão serão admitidas actividades que apresentem riscos consideráveis para o ambiente e/ou para a segurança de pessoas e bens, a menos que estas se revelem de elevado interesse regional ou local, sendo, neste caso, necessário um estudo de avaliação e minimização dos impactes e dos riscos significativos, e os pareceres favoráveis da Direcção Regional do Ambiente, da Câmara Municipal e de outras entidades cujos pareceres se afigurem relevantes”.

Gestão Ambiental contendo a definição da aplicação de um Programa de Monitorização, a submeter à apreciação da SRARN no prazo de 30 dias.

No entanto, a MPE apenas remeteu o aludido Plano de Gestão Ambiental à SRARN, em 22 de Outubro de 2004, não tendo sido assim observado o prazo acima referido. Em termos de conteúdo, com vista à monitorização das medidas de gestão ambiental previstas naquele documento, o mesmo preconiza a elaboração de relatórios periódicos de acompanhamento, de acordo com modelo proposto, envolvendo a apresentação de quatro relatórios relativamente à fase de construção e de dois relatórios anuais na fase de exploração.

Analisado aquele Plano, a SRARN comunicou à MPE, em 2 de Dezembro de 2004, a necessidade de serem considerados alguns elementos adicionais, tendo ainda solicitado à empresa a apresentação dos relatórios de acompanhamento relativos às medidas de gestão ambiental da fase de construção.

Compulsados os elementos disponibilizados, verificou-se que o primeiro, segundo e terceiro relatórios foram remetidos, respectivamente, em 5 de Maio, 12 de Agosto e 2 de Novembro de 2005. Quanto ao último relatório da fase de construção, a equipa de auditoria foi informada de que o mesmo ainda não havia sido apresentado por estar a ser aguardado o encerramento da obra.

Concursos públicos de adjudicação de empreitadas

Para a realização das principais obras necessárias à concretização dos investimentos a desenvolver pela MPE, a empresa lançou um conjunto de concursos públicos de adjudicação de empreitadas cujos principais elementos se apresentam no quadro seguinte.

Quadro 14 – Concursos de Adjudicação de Empreitadas

(em euros, valores sem IVA)

Parque empresarial	Empreitada	Valor base do Concurso	Valor da Adjudicação	Diferença face ao VB (%)
Camacha	Loteamento e Infra-estruturas do PEC - 2ª fase	1.582.500,00	1.636.553,15	3,4%
	Execução de muros de suporte	350.000,00	316.500,00	-9,6%
Ginjas (S. Vicente)	Empreitada de Concepção /Construção do PE das Ginjas	1.800.000,00	2.188.671,46	21,6%
Porto Moniz	Loteamento e Infra-estruturas do PE do Porto Moniz	922.000,00	817.577,17	-11,3%
Santana	Empreitada de Concepção /Construção do PE de Santana	2.200.000,00	2.500.000,00	13,6%
Calheta	Empreitada de Concepção /Construção do PE da Calheta	3.400.000,00	4.215.000,00	24,0%
Machico	Empreitada de Concepção /Construção do PE de Machico	3.263.000,00	4.072.110,88	24,8%
Canhas (P. do Sol)	Empreitada de Concepção /Construção do PE dos Canhas	650.000,00	805.962,24	24,0%
Ribeira Brava	Empreitada de Concepção /Construção do PE da Ribeira Brava	3.272.500,00	3.943.454,72	20,5%
Estreito de CL	Empreitada de Concepção /Construção do PE do Estreito de Câmara de Lobos	11.000.000,00	11.950.000,00	8,6%
Porto Santo	Empreitada de Concepção /Construção da Ampliação do PE do Porto Santo	800.000,00	849.000,00	6,1%
Totais		29.240.000,00	33.294.829,62	13,9%

Além dos procedimentos acima indicados, foram ainda lançados, no primeiro semestre de 2006, dois concursos públicos relativos à execução do sistema de adução de água potável dos PE's de Machico e dos Canhas, pelo valor base de € 350.000,00 e de € 250.000,00, respectivamente.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Conforme se observa no quadro acima, na maior parte dos concursos realizados, o valor de adjudicação das empreitadas situou-se quase sempre acima do valor base do concurso, registando-se em grande parte dos casos um diferencial superior a 20%. No entanto, considerando a totalidade daquelas adjudicações, verifica-se que, em termos médios, esse diferencial rondou os 13,9%.

Por outro lado, verifica-se que na maioria dos concursos realizados, a MPE recorreu à modalidade da concepção/construção, prevista no art.º 11.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março, isto quando os dados disponíveis identificativos das características das obras em causa deixam transparecer que as mesmas não envolvem uma notória especialização ou complexidade técnica.

Quanto a esta questão, importa ter presente que, no regime jurídico das empreitadas de obras públicas, constante do citado DL n.º 59/99, a responsabilidade pela apresentação do projecto da obra a executar recai, regra geral, sobre a entidade promotora do concurso, tendo o legislador reservado o recurso à modalidade da concepção/construção (em que se remete para os concorrentes a elaboração do projecto base) para quando estejam em causa *“obras cuja complexidade técnica ou especialização o justifiquem”*, conforme decorre, de forma expressa, do n.º 1 do art.º 11.º daquele diploma. Neste caso, o dono da obra deverá, ainda assim, *“definir, com suficiente precisão, em documento pelo menos com o grau equivalente ao de programa base, os objectivos que deseje atingir, especificando os aspectos que considere vinculativos”*

Efectivamente, a generalização e utilização de forma não criteriosa dos procedimentos de concepção/construção é, não só, susceptível de originar desperdícios inconvenientes e injustificados, como de conduzir à elaboração de projectos pouco cuidados e pouco imaginativos, envolvendo a realização de custos mais avultados. Pelo que, face às restrições legais definidas neste domínio, o seu uso tenha de ser devidamente ponderado e rodeado das maiores precauções.

Tendo por referência o enquadramento jurídico traçado, assim como as características das empreitadas *supra* identificadas, não resulta, contudo, evidente que, *in casu*, estivessem verificados os pressupostos legais contidos no n.º 1 do invocado art.º 11.º, na medida em que dificilmente se pode atribuir às obras em apreço uma complexidade técnica ou especialização justificativas da abertura de concursos de concepção/construção, com as eventuais consequências daí advenientes.

No âmbito do contraditório, o CA da MPE fez questão de frisar que *“o recurso a esta modalidade legal foi objecto da devida ponderação”*, realçando que *“a execução dos parques empresariais abrange áreas muito extensas, facto que acentua a marcada heterogeneidade geológica amplamente demonstrada na Região autónoma da Madeira e que não se verifica na maior parte do restante território nacional”*.

No entender daqueles responsáveis, *“[t]ais factos determinam que a realização de prospecções geotécnicas não garanta a adequada caracterização geológica pois, atendendo à referida vastidão de área e à referida heterogeneidade, os pontos de prospecção não permitem identificar com o necessário rigor as características geológicas em presença. Ou seja, a apenas um metro de distância de cada ponto de prospecção poderiam verificar-se em obra características dos solos completamente distintas das identificadas na prospecção adjacente, com a inerente repercussão em custos adicionais na execução das respectivas empreitadas”*.

Mais acrescentaram que, *“a realizarem-se tais prospecções geotécnicas, os respectivos custos seriam astronómicos atendendo à vastidão das áreas envolvidas, sem a garantia da finalidade pretendida”*, salientando que, *“[n]esse contexto, tendo presente a complexidade técnica (...) evidenciada”*, foi tomada a opção de *“solicitar aos potenciais concorrentes a apresentação dos projectos base, definindo com a suficiente precisão, nas peças concursais, os objectivos pretendidos e os aspectos vinculativos, conforme determina o artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, bem como estabelecendo adequadamente o preço base dos concursos públicos de modo a assegurar o respectivo controlo financeiro”*.

Para concluir, sustentaram os membros do CA que, “[e]ncontrando-se executados os parques empresariais”, “a opção pelo regime jurídico da concepção/construção consubstanciou inequivocamente um acto de boa gestão, pois permitiu a poupança de recursos financeiros muito significativos (atendendo à natureza dos trabalhos e à extensão das áreas envolvidas) que seriam dispendidos em prospecções geotécnicas sem fiabilidade garantida e permitiu a execução dos parques empresariais sem custos adicionais na esmagadora maioria das respectivas empreitadas”.

A argumentação apresentada pelo CA da MPE assenta, em síntese, no pressuposto de que o recurso à modalidade da empreitada de concepção/construção libertou a empresa da necessidade de realizar prospecções geotécnicas nos terrenos de implantação dos parques empresariais, desonerando, assim, a empresa dos custos associados à concretização desses trabalhos, ao fazer recair essa obrigação sobre a entidade executora das obras.

Tal fundamento pode, todavia, mostrar-se falacioso se atentarmos no facto de que a elaboração do projecto de execução das obras terá obrigado o empreiteiro a realizar as aludidas prospecções geotécnicas para efeitos de elaboração do projecto de execução, fazendo este reflectir os custos daí emergentes no preço da proposta apresentada a concurso, ao nível da lista de preços unitários, em artigo autónomo ou diluídos nos preços dos vários trabalhos da empreitada. A menos que o empreiteiro se tenha absterido de realizar tais prospecções, o que seria susceptível de comprometer a qualidade da obra, pondo em causa os cuidados realçados pela MPE relativamente à avaliação das características dos terrenos de implantação dos parques empresariais.

5.2. Projectos seleccionados

Os investimentos realizados pela MPE desde a sua criação centram-se nos dez novos projectos da sua responsabilidade, incluindo, todavia, algum investimento nos dois parques previamente existentes, embora pouco significativo. No final de 2005, o volume financeiro directamente envolvido nos investimentos já realizados atingia 40,5 milhões de euros, conforme se pode ler no quadro seguinte.

Quadro 15 – Investimento realizado por projecto

(em euros)

Projecto (Parque)	Aquisição / Expropriação de terrenos	Valores contratados (sem IVA)				Total por projecto	Peso no total
		Empreitadas		Fiscalização	Outros fornecimentos e serviços		
		Trabalhos contratuais	Trabs a mais e Rev. de preços				
Estreito de C. Lobos	1.741.231,00	11.259.201,47	1.121.185,30	100.515,00	22.525,00	14.244.657,77	35,1%
Ribeira Brava	692.874,47	3.315.770,14		30.285,00	21.595,28	4.060.524,89	10,0%
Ponta do Sol		805.962,24		3.990,40	25.835,48	835.788,12	2,1%
Calheta	315.000,00	4.215.000,10		37.500,00	28.668,05	4.596.168,15	11,3%
Porto Moniz		789.834,48	19.516,40	8.380,00	4.870,00	822.600,88	2,0%
São Vicente	811.476,17	2.188.671,42	87.206,31	47.227,50	21.335,31	3.155.916,71	7,8%
Santana		2.500.000,00	92.706,64	52.500,00	7.388,32	2.652.594,96	6,5%
Machico	859.603,35	4.072.110,85	765.000,99	48.120,00	1.760,99	5.746.596,18	14,2%
Camacha		1.623.874,24	369.347,92	5.985,60	20.293,79	2.019.501,55	5,0%
Porto Santo	660.366,63	1.259.778,43	3.713,76	28.085,60	14.985,65	1.966.930,07	4,8%
PIZO	279.665,66					279.665,66	0,7%
PIC		148.000,00			26.821,50	174.821,50	0,4%
Total	5.360.217,28	32.178.203,37	2.458.677,32	362.589,10	196.079,37	40.555.766,44	100,0%



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

De acordo com o Programa de Auditoria⁵³, o critério de selecção adoptado para a escolha dos projectos, definição da amostra e consequente análise, atendeu ao volume financeiro associado a cada empreendimento, seleccionando-se os dois projectos de valor mais elevado. Com base neste critério foram seleccionados os projectos abaixo identificados, que correspondem a 49,3% do total do volume financeiro associado à totalidade dos projectos:

- Parque Empresarial do Estreito de Câmara Lobos;
- Parque Empresarial de Machico.

Os valores apurados por projecto, com referência a 31/12/2005, tiveram inicialmente por base a informação constante do mapa de despesas de investimento fornecido pela MPE, tendo-se, no entanto, introduzido certas correcções em razão de algumas discrepâncias detectadas entre aqueles dados e os registos contabilísticos⁵⁴. Tal não afecta, porém, a selecção dos projectos para análise, efectuada com base nos critérios previamente definidos, uma vez que os projectos mantiveram a sua posição relativa.

Em relação aos montantes referentes a trabalhos a mais e revisão de preços, apresentados no quadro acima de forma agregada, o CA da MPE, no exercício do contraditório, considerou oportuno destacar que os trabalhos a mais foram pouco significativos e ocorreram apenas nas empreitadas de Machico (€ 303.998,16), Camacha (€ 321.660,73) e Porto Santo (€ 3.713,76), pelo que o valor remanescente refere-se unicamente à revisão de preços.

5.2.1 Parque Empresarial do Estreito de Câmara Lobos

O Parque Empresarial do Estreito de Câmara Lobos encontra-se situado no Lombo do Pau Branco, Freguesia do Estreito de Câmara de Lobos, desenvolvendo-se num terreno com a área total de 407,4 mil m², sendo a área útil dos lotes de, aproximadamente, 117,5 mil m².

Até ao final de 2005, o custo total do investimento relativo aquele empreendimento atingia cerca de 14,2 milhões de euros, valor ao qual acrescem 2,9 milhões de euros já facturados em 2006, atingindo assim o custo total daquele empreendimento (apurado até ao final do primeiro semestre de 2006) quase 17,2 milhões de euros, como reflecte o quadro seguinte.

Quadro 16 – Custos totais do PE do Estreito de C. Lobos

Descrição	(em euros)			
	Acumulado até 31/12/2005	1º Semestre de 2006	Total acumulado	Peso no total
Aquisição / Expropriação de terrenos	1.741.231,00	2.046.222,72	3.787.453,72	22,0%
Empreitada - Trabalhos contratuais	11.259.201,47	487.069,05	11.746.270,52	68,3%
Empreitada - Revisão de preços	1.121.185,30	388.987,42	1.510.172,72	8,8%
Fiscalização	100.515,00	24.900,00	125.415,00	0,7%
Outros fornecimentos e serviços	22.525,00		22.525,00	0,1%
Total	14.244.657,77	2.947.179,19	17.191.836,96	100,0%

⁵³ Informação n.º 52/2006-UAT II, de 26 de Junho, que obteve despacho favorável do Excelentíssimo Juiz Conselheiro da SRMTC, em 27 de Junho de 2006.

⁵⁴ Designadamente: no PE da Ponta do Sol não foi considerado o valor de € 1.995,20, que se encontra contabilizado em excesso; no PE do Porto Santo foi considerado o valor de € 2.992,80, que a empresa não contabilizou no imobilizado mas sim como custo do exercício. Foi ainda corrigido, em relação ao mapa de despesas de investimento, o valor de € 171.364,87, respeitante ao terreno alienado no PE de Machico, dado que a venda ocorreu no ano 2005 e encontra-se correctamente evidenciada na contabilidade como tal.

O montante mais significativo daquelas despesas corresponde à empreitada da obra que representa 77,1% do total, seguindo-se as verbas afectas à aquisição de terrenos que representam 22%. Nos pontos seguintes procede-se à análise das questões mais relevantes relacionadas com aquelas despesas.

Registe-se ainda que este investimento é totalmente suportado pelos meios da MPE, essencialmente através do recurso ao crédito. Embora a empresa tenha submetido o projecto ao financiamento do FEDER, em 22 de Junho de 2005, não obteve qualquer apoio para o mesmo, dado que o IFC, em comunicação de 12 de Dezembro de 2005, informou que a candidatura não podia ser aprovada por insuficiência financeira daquela Medida de apoio.

5.2.1.1 AQUISIÇÃO DE TERRENOS

O PE do Estreito de Câmara de Lobos encontra-se implantado numa área definida no PDM de Câmara de Lobos⁵⁵ como zona de ocupação industrial, a qual se encontra referenciada, nas unidades operativas de planeamento e gestão identificadas naquele Plano, como a unidade “U9 – Zona industrial”.

Com vista a aquisição dos terrenos necessários à obra de construção do PE, em 5 de Fevereiro de 2004, o CA da MPE procedeu à celebração de um contrato-promessa de compra e venda (CPCV) com o conjunto de co-proprietários de uma área de terreno com um total de 347.110 m².

O preço acordado para a transacção foi de € 3.741.231,00 (valor que é coincidente com o que consta do relatório da avaliação mandada efectuar pela MPE, datado de 4 de Março de 2003), o que corresponde a um custo de € 10,78 por metro quadrado.

Conforme se encontra expresso na cláusula sexta do CPCV, os vendedores autorizaram a posse dos terrenos por parte da MPE, a partir do dia 1 de Março de 2004, para iniciar a execução da obra de construção do PE.

As condições de pagamento então acordadas foram: pagamento de 25% (€ 935.307,75), a título de sinal, no acto de assinatura do CPCV e o restante (€ 2.805.923,25), no acto de outorga da escritura de compra e venda, a ser celebrada a partir de 26 de Abril de 2004, logo que os vendedores apresentassem toda a documentação necessária.

No entanto, aquelas condições de pagamento foram objecto de alteração através de uma adenda ao CPCV, assinada em 27 de Julho de 2004, a qual, mantendo inalterada a primeira prestação já efectuada (25%), redistribuiu o restante valor do seguinte modo: € 500.000,00 até final de Julho de 2004; € 305.923,25 em Setembro de 2005, no caso da escritura não se realizar até Agosto de 2005 por causa imputável à MPE; e o restante, em duas prestações de € 1.000.000,00, a efectuar, respectivamente, até 31 de Dezembro de 2005 e até 31 de Março de 2006 em simultâneo com a outorga da escritura.

Os pagamentos foram efectuados nas condições estabelecidas, com excepção das prestações previstas para Dezembro de 2005 e Março de 2006, que apenas ocorreram, respectivamente, em Janeiro e Abril de 2006, sendo que, desta última, apenas foi paga a importância de € 900.000,00. Por conseguinte, do montante total da transacção, apenas se encontra em dívida o valor de € 100.000,00, o qual, segundo os esclarecimentos prestados, deverá ser pago no acto da escritura.

Verificando-se que até Julho p.p. aquela escritura ainda não havia sido lavrada, sem que se evidencie qualquer razão aparente que o justifique⁵⁶, foi-nos no entanto transmitido que o motivo porque a mesma não se havia ainda realizado fica a dever-se ao facto de a MPE estar a aguardar a publicação de um Decreto Legislativo Regional (segundo nos foi transmitido encontrava-se em preparação) do qual poderá resultar que a MPE fique isenta de IMT.

⁵⁵ Plano ratificado pelo CGR de 7 de Novembro de 2002 e publicado pela Resolução n.º 4/2002/M, de 17 de Dezembro.

⁵⁶ A última documentação necessária foi apresentada pelos vendedores em Maio de 2005.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

A fim de enquadrar esta questão, importa atentar, antes de mais, que, nos termos do art.º 2.º, n.º 1, do CIMT⁵⁷, “o IMT incide sobre as transmissões, a título oneroso, do direito de propriedade ou de figuras parcelares desse direito, sobre bens imóveis situados no território nacional”, alargando a al. a) do n.º 2 do mesmo artigo o conceito de transmissão de bens imóveis, para efeitos da primeira das normas citadas, às “promessas de aquisição e de alienação, logo que verificada a tradição para o promitente adquirente, ou quando este esteja usufruindo os bens (...)”.

Além do que o art.º 4.º do CIMT faz recair o âmbito de incidência subjectiva daquele imposto sobre as “pessoas, singulares ou colectivas, para quem se transmitam os bens imóveis”, enquanto o n.º 2 do art. 5.º daquele Código determina que “a obrigação tributária constitui-se no momento em que ocorrer a transmissão”.

Analisando a situação concreta à luz do quadro normativo exposto e em vigor, é sustentável considerar que a obrigação de efectuar o pagamento do IMT no âmbito do contrato-promessa outorgado nasceu na esfera jurídica da MPE em 1 de Março de 2004, data a que se reporta a produção de efeitos reais do contrato, conforme estipulado na sua cláusula sexta.

Nessa perspectiva, estaria evidenciada uma situação de mora no pagamento daquele imposto, que, no momento presente, não poderia beneficiar da eventual publicação de legislação em matéria fiscal que venha a isentar a empresa daquela obrigação.

Ouvido em contraditório, o CA da MP, S.A. invocou que, no seu entender, “a questão da obrigação de pagamento do IMT por parte da MPE” não pode ser vista de forma “tão linear, dada a definição de Parques Empresariais decorrente do Decreto Legislativo Regional nº 28/2001/M, de 28 de Agosto, como “zonas territorialmente delimitadas e, em princípio, vedadas, devidamente infra estruturadas, licenciadas para a instalação de determinado tipo de actividades industriais, podendo ainda integrar actividades comerciais e serviços”, o seu paralelismo com as áreas de localização empresarial (ALE) e o disposto no n.º 1 do artigo 65.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, que estipula” que “[s]ão isentas de imposto municipal de sisa as aquisições de imóveis situados nas áreas de localização empresarial (ALE) efectuadas pelas sociedades gestoras das ALE e pelas empresas que nelas se instalarem”.

De acordo com o CA, “foi oportunamente solicitado parecer sobre esta matéria ao Prof. Doutor António Menezes Cordeiro, o qual” advogou que “[e]m termos valorativos, os parques empresariais e os parques industriais incluídos no campo de acção da MPE, correspondem à área de localização empresarial continentais”, afirmando tratar-se “precisamente da mesma realidade, com idênticos objectivos; objectivos esses que são prosseguidos por meios similares”. Para aquele Professor, embora numa “interpretação crassamente literal” o art.º 65.º do EBF não tem aplicação à situação vertente, por aludir a “áreas de localização empresarial”, enquanto a legislação regional refere “parques empresariais e industriais”, numa “simples interpretação declarativa”, “as “áreas de localização empresarial” abrangem os “parques” da Madeira”. Daí defender a ideia de que “[n]ão há nenhuma extensão analógica: apenas um esforço interpretativo que não transcende o próprio sentido das palavras. Noutros termos: “os espíritos” das leis são coincidentes; a letra, devidamente assumida, conduz a igual aproximação. Nem sequer haverá que falar em interpretação extensiva: apenas (...) em interpretação extensiva lata”.

Não obstante esta posição, e por estarem em causa “receitas municipais” e por a questão não ser “clara para alguns notários, que continuam, por uma questão formal, a exigir o comprovativo do pagamento do IMT”, o CA questionou aquele Professor acerca da “utilidade da aprovação de um Decreto Legislativo Regional que adapte expressamente às especificidades regionais o art.º 65º do EBF, com efeitos reportados à entrada em vigor do Decreto Legislativo Regional nº 28/2001/M, de 28 de Agosto”, tendo o mesmo entendido que a proposta de diploma que lhe foi remetida correspondia a

⁵⁷ Aprovado pelo DL n.º 287/2003, de 12 de Novembro.

“um caso típico de mera adaptação vocabular do artigo 65º do EBF à realidade da Madeira”, não contendo a proposta qualquer “aspecto inovador”, não havendo a “mínima analogia”, nem, tão pouco, “uma interpretação extensiva”, verificando-se “apenas, uma correspondência vocabular”.

Neste contexto, o CA da MPE concluiu sublinhando que *“[é] este o diploma cuja aprovação e publicação a MPE aguarda”, salientando que “o não pagamento do IMT não pretende ir buscar o fundamento ao mesmo mas, tão só, à legislação vigente, tendo igualmente em consideração o parecer emitido pelo Prof. Doutor António Menezes Cordeiro”.*

Quanto a esta matéria cumpre notar que, apesar de se reconhecer razoabilidade na posição doutrinal exposta, a questão do sentido e alcance do termo em causa continua a não se mostrar totalmente líquida, conforme admitem aqueles responsáveis, havendo notários que ainda exigem o pagamento daquele imposto no acto da celebração das escrituras públicas que titulam a transmissão de bens imóveis. Nessa medida, apenas a edição de legislação, nos termos referidos, permitirá ultrapassar as dúvidas que ainda existem neste domínio.

Além do terreno acima referido, a MPE encontrava-se ainda em vias de adquirir um conjunto de áreas adicionais por via administrativa, na sequência das declarações de utilidade pública proferidas ao abrigo da RCG n.º 1509/2005, de 20 de Outubro (rectificada pela RCG n.º 6/2006, de 5 de Janeiro), e da RCG n.º 747/2006, de 22 de Junho.

A fundamentação apresentada no âmbito da declaração de utilidade pública a que esta última Resolução se reporta assume os terrenos em causa como necessários para execução de medidas correctivas com vista à estabilização de alguns taludes, justificação essa que colocou algumas dúvidas, uma vez que a obra foi dada por concluída em Fevereiro de 2006, nos termos referidos no ponto 5.2.1.2.3. Confrontados com a questão, informaram os responsáveis da MPE que a necessidade daqueles terrenos tem unicamente a ver com a realização das obras para o abastecimento de água ao Parque, as quais, em 26 de Julho de 2006, estavam a ser executadas pela CMCL⁵⁸.

Conforme resulta da documentação apresentada pela MPE, as áreas totais a adquirir no âmbito daquelas declarações de utilidade pública são as que constam do quadro seguinte, no qual se identifica também o valor que resulta das respectivas avaliações mandadas efectuar pela MPE, e sobre o qual foram prestadas as garantias bancárias referentes àqueles processos de expropriação.

Quadro 17 – Terrenos a expropriar

Declaração de Utilidade Pública	Área total (m ²)	Valor da avaliação	Valor médio do m ²
RCG n.º 1509/2005, rectificada p/ RCG n.º 6/2006	29.139,5	300.200,00 €	10,30 €
RCG n.º 747/2006	29.698	315.590,00 €	10,63 €

No que respeita ao primeiro processo de expropriação (RCG n.º 1509/2005), apurou-se, aquando da realização dos trabalhos de campo, que dez das vinte parcelas que o compõem já haviam sido adjudicadas judicialmente, sendo que o respectivo valor total dos depósitos efectuados à ordem do tribunal atingia € 146.222,72, tal como mostra o quadro seguinte.

⁵⁸ Conforme se encontra referido na parte final do ponto 5.2.1.2.3.



Quadro 18 – Terrenos já adjudicados (à data de realização da auditoria)

Matriz cadastral		Descrição - CRP	Área (m ²)	Valor avaliação	Valor da indemnização
Artigo	Secção				
23	D	01988/95221	815	8.500,00	12.518,40
26	D	04604/030822	285	3.000,00	4.337,60
34	D	2600/19980403	1.132	11.600,00	17.387,52
2	E	Não descrito	4.070	41.750,00	65.515,20
19	D	Não descrito	355	3.650,00	5.452,80
28	D	Não descrito	1.730	17.750,00	26.572,80
32	D	Não descrito	190	2.000,00	2.918,40
33	D	Não descrito	163	1.750,00	2.534,40
20	D	Não descrito	360	3.700,00	5.529,60
4	E	2457/960918	225	2.500,00	3.456,00
Totais			9.325	96.200,00	146.222,72

Destes montantes de indemnização fixados, observa-se um custo médio € 15,68 por metro quadrado de terreno, valor que supera, em cerca de 5 euros, aquele que resulta da avaliação solicitada pela MPE, constante do quadro 18 supra, o que permite concluir que o custo final de aquisição da totalidade dos terrenos em processo de expropriação deverá situar-se consideravelmente acima do valor apontado pela referida avaliação.

Neste contexto, foi-nos transmitido que, na generalidade dos casos, os valores de avaliação fixados pela comissão nomeada pelo tribunal têm sido superiores aos apresentados pelo avaliador contratado pela MPE, tendo a empresa, nos casos em que considera esses valores demasiado afastados, vindo a contestar o valor fixado pela comissão.

Quanto aos demais terrenos objecto das referidas declarações de utilidade pública e ainda não adjudicados, em alguns dos casos a MPE está a diligenciar no sentido de a sua aquisição se processar ao abrigo do direito privado, isto não obstante os procedimentos tendentes à expropriação continuarem a decorrer enquanto não forem alcançados acordos com os proprietários dos imóveis em questão.

Regista-se ainda a compra por via do direito privado de uma área adicional de terreno com 1.495 m², cujo processo de aquisição se encontrava em fase de conclusão aquando da realização dos trabalhos de campo da auditoria.

Compulsados os elementos coligidos, verifica-se, por conseguinte, que os terrenos envolvidos na área de implantação do PE do Estreito, adquiridos ou em fase de aquisição, atingem uma área total de 407,4 mil m². A área útil dos lotes (cerca de 117,5 mil m²) representa apenas 29% da área adquirida, o que traduz as dificuldades de aproveitamento do terreno para a implantação das necessárias infra-estruturas e criação daqueles lotes, evidenciando dessa forma a existência de um elevado índice de áreas não aproveitáveis, o que leva a questionar a adequabilidade daquele espaço para a implantação do PE.

No exercício do contraditório o CA da MPE veio manifestar o seu desacordo com o teor desta apreciação, por considerar que a mesma não atende aos instrumentos de ordenamento do território vigentes, às condições topográficas e orográficas da ilha da Madeira e outros condicionalismos de ocupação do território, salientando que, nos termos do PDM em vigor, a área onde foi instalado o Parque é a única disponível no concelho com capacidade para o desenvolvimento de um parque empresarial com aquelas características. Em reforço deste posicionamento, acrescentaram ainda aqueles responsáveis que *“tais condicionantes, que não dependem do CA da MPE, reduzem drasticamente os locais possíveis para a instalação de um Parque Empresarial”*.

Sem contestar a validade dos argumentos apresentados, cabe, contudo, ressaltar que o juízo acima emitido não visou atribuir responsabilidades à MPE por aspectos que ultrapassam o seu domínio de actuação, mas antes formular uma apreciação global sobre a racionalidade económica subjacente à situação em apreço, independentemente dos factores que condicionaram as decisões da MPE relativamente à realização daquele empreendimento.

Neste particular, mostra-se imperativo referir que o facto de a área assinalada corresponder à única disponível no concelho para fins de ocupação industrial não eliminava a necessidade de ser previamente equacionada a racionalidade económica das opções possíveis dentro das limitações existentes, nomeadamente no que respeita ao dimensionamento do parque, tendo em vista a optimização das áreas de terreno a adquirir para a sua implantação.

5.2.1.2 EMPREITADA CONCEPÇÃO/CONSTRUÇÃO DO PARQUE EMPRESARIAL

5.2.1.2.1 Processo de concurso

Com vista à concretização do projecto do PE do Estreito, foi lançado pela MPE, em 13 de Novembro de 2003, um concurso público internacional para a realização da empreitada de "Concepção/Construção do Parque Empresarial do Estreito de Câmara de Lobos", cujo lançamento foi autorizado pelo CA em 4 de Novembro.

Os trabalhos a realizar consistiam, basicamente, na movimentação de terras, realização de obras de arte acessórias, construção e pavimentação de arruamentos, rede de água potável e incêndio, drenagem, rede de esgotos, instalações eléctricas e telefónicas, rede de gás e outros trabalhos acessórios. De acordo com o estudo preliminar, que serviu de base à elaboração do caderno de encargos, estava prevista a criação de 56 plataformas com uma área total de 118.200 m².

O concurso foi lançado na modalidade de concepção/construção, pelo preço global de € 11.000.000,00 e um prazo de execução de 240 dias, tendo sido adoptado como critério de adjudicação o da proposta economicamente mais vantajosa, qualificada com base nos seguintes factores:

Qualidade Técnica da proposta:	50%
Preço:	30%
Prazo de execução da obra:	20%

Ao acto público de abertura das propostas⁵⁹, ocorrido em 23 de Janeiro de 2004, apresentaram-se apenas 2 concorrentes, os quais foram admitidos, assim como as respectivas propostas, a seguir identificadas:

Concorrentes	Propostas	
	Valor	Prazo
1 - Construtora do Tâmega, S.A. / Avelino Farinha & Agrela, Lda.	€ 11.950.000,00	150 Dias
2 - Lena Engenharia e Construções, S.A. / Lena Engenharia e Construções (Madeira), S.A.	Base: € 10.319.722,31	240 Dias
	Condicionada: € 12.249.609,09	120 Dias

No decorrer do acto público, o concorrente n.º 2 reclamou da admissão da proposta do concorrente n.º 1, sustentando que a indicação, por este, de um prazo de execução da empreitada de 150 dias se traduzia na apresentação de uma proposta condicionada sem entrega de proposta base, o que constituía

⁵⁹ O CA da MPE procedeu à nomeação da comissão de abertura e da comissão de análise das propostas em 11 de Dezembro de 2003. Contudo, esta nomeação consta apenas de uma deliberação avulsa que integra a documentação do processo, não existindo qualquer referência à mesma nas actas das reuniões do CA.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

fundamento para a sua exclusão do concurso. Assim não o entendeu a comissão de abertura que deliberou, por unanimidade, indeferir aquela reclamação, invocando que a proposta em causa respeitava o modelo consagrado no programa de concurso, não sendo, por isso, subsumível no conceito de “*proposta condicionada*”, mormente por as peças concursais definirem que o prazo de execução da empreitada seria no máximo de 240 dias e no mínimo de 120 dias.

Não se conformando com a decisão da comissão, o concorrente n.º 2, ainda no acto público do concurso, interpôs recurso hierárquico da mesma, vindo posteriormente, em 10 de Fevereiro de 2004, a apresentar as respectivas alegações de fundamentação.

Apreciando aquele recurso, em 27 de Fevereiro de 2004, o CA da MPE deliberou pelo seu indeferimento com os fundamentos expressos num parecer jurídico solicitado neste contexto, no qual se considerou que foram respeitados os princípios gerais da contratação pública, com observância da concorrência entre os interessados, e se concluiu que proceder à exclusão daquela proposta significaria dar uma importância e uma dimensão desproporcionadas aos problemas colocados pelas regras do procedimento pré-contratual. A decisão do recurso foi comunicada, na mesma data, ao concorrente n.º 2, acompanhada do referido parecer.

Procedendo à avaliação da capacidade económica, financeira e técnica dos concorrentes, a comissão de abertura, em relatório de 1 de Março de 2004, concluiu pela qualificação de ambos, admitindo-os à fase subsequente do procedimento.

Na sequência da sua apreciação e pontuação à luz dos factores de avaliação previamente fixados, ficou classificada em primeiro lugar a proposta do concorrente n.º 1 – Construtora do Tâmega, S.A. / Avelino Farinha & Agrela, Lda., tendo a comissão de análise, em relatório elaborado a 4 de Março de 2004, proposto a adjudicação da empreitada a este agrupamento de empresas, pelo valor de € 11.950.000,00, acrescido do IVA, pelo prazo de execução de 150 dias.

Na mesma data, o CA deliberou a realização da audiência prévia dos concorrentes acerca da intenção de adjudicação da obra, tendo o concorrente n.º 2 requerido formalmente nesta sede, em 22 de Março de 2004, a revisão da avaliação das propostas e a revogação da intenção de adjudicação ao concorrente n.º 1.

Pronunciando-se sobre o teor das questões suscitadas, a comissão de análise, no seu relatório final, datado de 21 de Abril de 2004, assumiu o entendimento de que a avaliação expressa no relatório de apreciação das propostas estava devidamente fundamentada e que os argumentos invocados pelo concorrente reclamante não constituíam fundamento válido para determinar a sua alteração.

Nessa conformidade, o CA, em 22 de Abril de 2004, deliberou proceder à adjudicação, nos termos propostos pelo relatório de análise.

A celebração do contrato de empreitada realizou-se em 13 de Maio de 2004, após o agrupamento vencedor, entretanto constituído em consórcio externo, ter apresentado a garantia bancária exigida em 29 de Abril de 2004.

5.2.1.2.2 Contencioso pré-contratual

Na sequência do indeferimento do recurso hierárquico apresentado em sede de concurso público, o agrupamento de empresas Lena Engenharia e Construções, S.A., e Lena Engenharia e Construções (Madeira) S.A. (concorrente n.º 2), fazendo uso das garantias contenciosas legalmente previstas, intentou uma acção administrativa especial junto do Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal (TAFF) contra a MPE, visando a anulação da deliberação de admissão ao concurso da proposta apresentada pela Construtora do Tâmega, S.A., conjuntamente com a Avelino Farinha & Agrela, Lda. (concorrente 1).

Confrontado com a posterior desistência do pedido por parte das aludidas empresas, o Ministério Público requereu o prosseguimento da acção ao abrigo do art.º 62.º do Código de Processo dos Tribunais Administrativos (CPTA), o que mereceu o deferimento do TAFF. Inconformada com a decisão⁶⁰, a MPE interpôs recurso para o Tribunal Central Administrativo - Sul, o qual, no acórdão proferido, confirmou a decisão da primeira instância. Neste quadro, a MPE recorreu ainda para o Tribunal Constitucional, que decidiu pela impossibilidade de conhecimento do objecto do recurso interposto.

Dando seguimento ao processo inicialmente instaurado, o TAFF julgou a acção principal procedente, anulando a deliberação do CA da MPE⁶¹. Contudo, tendo a empresa recorrido da sentença para o Supremo Tribunal Administrativo, este tribunal superior concedeu provimento ao recurso, anulando a decisão do TAFF.

Salienta-se ainda que o MP assumiu igualmente nos autos a posição de requerente de uma providência cautelar tendente à suspensão do procedimento de formação do contrato da empreitada ou, na eventualidade de o contrato já ter sido celebrado, à intimação da entidade adjudicante para se abster da prática de actos de execução do mesmo.

Porém, apesar de o TAFF ter chegado a dar procedência àquele pedido, o mesmo tribunal reconheceu subsequentemente, a solicitação da MPE, a caducidade da providência cautelar decretada, nos termos do art.º 123.º, n.º 1, alíneas c) e f), do CPTA, na medida em que a acção principal foi julgada improcedente pelo STA.

5.2.1.2.3 Execução Física

Tendo em conta que a empreitada foi lançada na modalidade de concepção/construção, dispunha o ponto 18 das cláusulas especiais do caderno de encargos que o adjudicatário estava obrigado a entregar à MPE, na qualidade de dona da obra, os pormenores dos projectos de execução das diversas especialidades, com observância dos seguintes prazos, contados a partir da data de consignação:

Projecto de arquitectura / loteamento	30 dias
Estrutura, fundações e muros	45 dias
Instalações hidráulicas e reservatórios	45 dias
Instalações técnicas	60 dias
Plano de segurança e saúde	30 dias

Verificou-se, porém, que contrariamente ao estabelecido, não foram entregues pelo empreiteiro, na sequência da consignação da obra, ocorrida em 14 de Maio de 2004, quaisquer projectos de execução das especialidades, tendo os responsáveis da MPE aceitado como válidos, para todos os efeitos, os projectos apresentados a instruir a proposta vencedora em sede de concurso.

Conforme foi oportunamente assinalado, e tal como decorre do art.º 11.º, n.º 1, do DL n.º 59/99, nas empreitadas de concepção/construção, associadas à realização de obras que envolvem uma grande complexidade técnica ou elevada especialização, a responsabilidade pela apresentação do correlativo projecto de execução transfere-se do dono da obra para o empreiteiro.

De tal modo que o primeiro daqueles apenas está obrigado, em sede de procedimento adjudicatório, a *“definir, com suficiente precisão, em documento pelo menos com o grau de equivalente ao de programa base, os objectivos que deseje atingir, especificando os aspectos que considere*

⁶⁰ Que acolheu o entendimento de que o MP dispõe de legitimidade para, ao abrigo do art.º 62.º do CPTA, requerer o prosseguimento da acção, em providências cautelares, depois da desistência da requerente inicial, sucedendo-lhe no processo ao abrigo do exercício da acção pública.

⁶¹ Que indeferiu o recurso hierárquico interposto da decisão da comissão de abertura.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

vinculativos” (n.º 1), cabendo ao segundo a elaboração do projecto de execução, a partir do projecto base “[e]scolhido no concurso” (n.º 2).

Ou seja, enquanto concorrente, o empreiteiro está unicamente obrigado a instruir a sua proposta com o projecto base, responsabilizando-se, no entanto, pela posterior entrega do projecto de execução, que há-de resultar do desenvolvimento e especificação daquele documento.

Pelo exposto, e atendendo em particular à exigência expressa pela MPE nas cláusulas especiais do caderno de encargos patenteado a concurso, deveria o consórcio co-contratante ter apresentado os projectos de execução das diversas especialidades, suscitando-se dúvidas quanto à suficiente consistência das peças inicialmente entregues, nomeadamente no que concerne à definição das condições e características da construção aí delineadas.

Por outro lado, constatou-se que a elaboração do plano de segurança e saúde, a que alude o DL n.º 273/2003, de 29 de Outubro, foi assumida pela MPE, que para o efeito contratou os serviços da empresa responsável pela fiscalização da obra, conforme se regista no ponto 5.2.1.2.1. Apresentado o documento ao empreiteiro, este não propôs, todavia, qualquer desenvolvimento ou especificação do mesmo à dona da obra, não existindo evidências documentais de que o documento em causa tenha merecido a sua concordância⁶².

Iniciada a obra, o empreiteiro, através de ofício de 2 de Julho de 2004⁶³, informou a MPE de que, com o decorrer dos trabalhos, verificou “*que as características geológicas/geotécnicas do terreno local, diferem daquelas estimadas no projecto*”, ressaltando que “*os parâmetros geotécnicos adoptados no Ante-projecto, foram estimados com base numa análise visual “in situ”, já que não se possuíam quaisquer elementos geotécnicos do terreno, que deveriam ser fornecidos pelo Dono da Obra*”. Baseada em tais fundamentos, invocou a necessidade de proceder a alguns ajustamentos, sublinhando, nomeadamente, que “*as premissas utilizadas em fase de Ante-projecto para solos de aterro, não*” correspondiam às constatadas “*em obra (...)*”, tornando impossível “*a inclinação dos taludes de aterro prevista na fase de Ante-projecto*”.

Indo ao encontro do que já foi acima referido, adensam-se as dúvidas sobre a natureza e conteúdo das peças solicitadas, mais concretamente sobre a efectiva elaboração e apresentação do projecto (ou projectos) de execução por parte do empreiteiro, o qual parece ter tomado o ante-projecto da obra como referência para efeitos de realização dos trabalhos. Esta questão assume especial pertinência quando se constata que o item 1.1.2 da lista de preços unitários diz respeito a “*Honorários p/ elaboração do projecto de execução*”, no montante de 300 mil euros, valor que já havia sido facturado em 50%, com o primeiro auto de medição, a 31 de Maio de 2004.

Neste encadeamento, o empreiteiro entregou à MPE, em 20 de Julho de 2004, um relatório de “*Análise Crítica do Ante-projecto Geotécnico*”, dando conta que aqueles elementos seriam “*considerados nas rectificações (...) a ser introduzidas no projecto*”, a enviar posteriormente à MPE. No mesmo relatório o empreiteiro estimou em 120 dias o prazo “*para a elaboração do projecto*”, tendo em conta a necessidade da realização de sondagens para efeitos da posterior elaboração do “*relatório geotécnico, e consequentemente*”, “*do novo projecto de execução nas suas diversas especialidades*”. Mais foi referido que durante esse período os trabalhos decorreriam “*em ritmo condicionado, pelo que*” foi solicitada “*uma prorrogação de 60 dias*” do prazo de realização da empreitada.

Face à posição favorável manifestada pela fiscalização da obra, o CA da MPE autorizou a prorrogação solicitada, do que o empreiteiro foi notificado por ofício datado de 23 de Julho de 2004.

⁶² Cfr. os art.ºs 5.º, n.ºs 1 e 3, e 11.º.

⁶³ O qual, no entanto, tem registo de entrada na MPE em 15 de Julho, ou seja, cerca de 2 meses após o início dos trabalhos.

Em 10 de Novembro de 2004, o empreiteiro procedeu à apresentação do documento que vinha sendo referenciado como “*rectificação*” ou “*revisão*” do projecto, ou, mais frequentemente, como “*novo projecto de execução*”⁶⁴, tendo o mesmo comunicado, através do ofício que acompanhou aquela remessa, que “*as alterações introduzidas*” implicariam “*uma reprogramação dos trabalhos*”, anexando o programa de trabalhos revisto e solicitando, desta feita, uma prorrogação do prazo de execução dos mesmos em 120 dias.

Mostrando-se a fiscalização concordante com o solicitado, o CA da MPE, em deliberação de 11 de Novembro de 2004, aprovou as supostas alterações ao projecto de execução e autorizou a prorrogação do prazo de realização da obra por 120 dias, o que foi notificado ao empreiteiro no dia 12 daquele mês.

Por meio de ofício de 4 de Março de 2005, o empreiteiro deu conta de que, “*como consequência da elevada pluviosidade que decorreu durante o Inverno*” então “*em curso não*” havia sido “*possível executar qualquer tipo de trabalhos das terraplanagens*”, o que obrigava a “*uma reprogramação dos trabalhos, não executados*”, razão pela qual solicitou uma nova prorrogação dos trabalhos por um período adicional de 120 dias, juntando um novo plano de trabalhos e um cronograma financeiro.

Esta prorrogação mereceu igualmente a autorização da MPE, levada ao conhecimento do empreiteiro através de ofício de 10 de Março de 2005, após recomendação favorável emitida pela fiscalização da obra. Será, contudo, oportuno referir⁶⁵ que os relatórios da fiscalização reportados ao período invocado registam a ocorrência de “*condições climáticas desfavoráveis que forçaram a paragem da obra*” “*entre os dias 1 a 6 e nos dias 29 e 30*” de Novembro de 2004, “*entre os dias 1 a 4 e 10 a 17*”, de Dezembro de 2004, “*entre os dias 17 a 19 e 27 a 31*”, de Janeiro de 2005, e “*durante todo o mês*” de Fevereiro de 2005, “*na quase totalidade dos trabalhos*”, o que contabiliza um total de 56 dias de paragem dos trabalhos.

Assim sendo, e a fazer fé nos referidos relatórios, não se conhece justificação para esta última prorrogação envolver o alargamento do prazo de execução da obra por mais 120 dias.

No exercício do contraditório, o CA da MPE veio defender que esta prorrogação “*se fundou, não só no número de dias de paragem efectiva da obra, como também na importante circunstância de que, por força das citadas condições climáticas desfavoráveis, o ritmo dos trabalhos contratuais foi naturalmente mais lento, pelo que não pode ser feita uma mera conexão aritmética entre os dias da paralisação dos trabalhos e os dias de prorrogação*”.

Em ofício de 30 de Maio de 2005, a empresa responsável pela fiscalização da obra propôs à MPE a supressão da rede de gás prevista para o Parque, por, em seu entender, “*não se justificar a existência de uma rede de gás num parque com as características deste*”. Para fundamentar a sua posição, refere que “*a experiência de outros Parques Empresariais demonstra que o número de empresas que adoptam o gás é muito reduzido e, mesmo as que instalam gás, têm consumos muito baixos*”⁶⁶, acrescentando que, “*dada a grande dimensão do parque, os custos com esta instalação superam largamente eventuais benefícios dessa construção*”.

A supressão daqueles trabalhos, no valor de € 199.668,98, foi aprovada pelo CA da MPE em 1 de Junho de 2005, tendo essa supressão sido ordenada ao empreiteiro em 6 de Junho, ao abrigo do art.º 28.º do DL n.º 59/99.

Estranha-se, porém, que o acima aludido “*projecto de execução*”, apresentado pelo empreiteiro em Novembro de 2004, já não contemple a rede de gás, sendo que não existe qualquer referência àquela rede nos elementos que o integram (designadamente, nas Peças Desenhadas, no Plano de Trabalhos ou

⁶⁴ Mas ao qual o empreiteiro atribuiu simplesmente a designação de “Projecto de Execução”.

⁶⁵ Tendo presente que a anterior prorrogação foi solicitada e autorizada em Novembro de 2004, conforme acima referido.

⁶⁶ Não são aí referidos, no entanto, quaisquer dados que sustentem tais conclusões.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

na Memória Descritiva e Justificativa), apenas aparecendo mencionada no Mapa de Trabalhos e Quantidades.

Através de ofício de 1 de Agosto de 2005, o empreiteiro apresentou à MPE uma reprogramação dos trabalhos, fundamentada na ocorrência de “*actos de vandalismo (...) empreitada*” e na falta de água motivada por um “*período de seca*”, tendo solicitando uma nova prorrogação do prazo de execução dos trabalhos de 75 dias.

O empreiteiro instruiu aquele pedido com uma “*Memória Descritiva e Justificativa*” que evidencia os problemas assinalados, havendo a destacar que:

- Na página 2, a “*Fotografia 1*” apresenta-se datada de 14 de Setembro de 2005.
- Na página 3, a “*Fotografia 2 - Estragos no material eléctrico*”, ao invés de seca, evidencia terreno totalmente molhado e lama no passeio, estando datada de 30 de Novembro de 2005.
- Na página 4, a “*Fotografia 3 - Vandalismo no posto de transformação*”, também denota a existência de lama, encontrando-se datada de 9 de Dezembro de 2005.
- Na página 5, a “*Fotografia 3*”, apresenta-se datada de 31 de Agosto de 2005.
- Na página 6, a fotografia que a ilustra tem data de 5 de Setembro de 2005.

Os elementos citados padecem, todavia, de incongruências claras ao nível da datação, não sendo compreensível que os mesmos possam fundamentar um pedido de prorrogação cujo registo de entrada na MPE se reporta a 1 de Agosto de 2005.

Não obstante, a fiscalização pronunciou-se em sentido favorável a esta prorrogação de 75 dias, a qual foi autorizada pela MPE e notificada ao empreiteiro em 12 de Agosto de 2005.

Relativamente a esta prorrogação, cujo pedido foi apresentado pelo empreiteiro em 1 de Agosto de 2005, o CA da MPE veio explicitar, em contraditório, que “[*este pedido de prorrogação foi entregue acompanhado apenas da “reprogramação dos trabalhos” conforme é feita referência no mesmo*”. Mais explicitou que, “*Passados vários meses, o adjudicatário tomou a iniciativa de remeter à MPE um pequeno volume autónomo encadernado, com referência ao mês de Agosto, incluindo no mesmo diversas fotos com datas posteriores*”, referindo que, face ao “*momento da apresentação desse documento e tendo presente que a documentação já existente na MPE havia sido considerada suficiente para fundamentar a prorrogação contratual nos termos do parecer da fiscalização, não se atribuiu efeito jurídico aos elementos então aduzidos*”, aditando presumir “*que o adjudicatário terá pretendido ilustrar posteriormente o seu pedido com fotos de factos afinal recorrentes, não estando munido na data adequada de fotografias elucidativas*”.

Os esclarecimentos prestados apenas vêm confirmar que o aludido documento, assinado em 1 de Agosto de 2005, não fornece a fundamentação para o pedido de prorrogação de prazo apresentado na mesma data⁶⁷, deixando a ideia de que o dono da obra, ao invés de promover diligências subsequentes com vista à explicitação do conteúdo daqueles elementos, quedou-se pela presunção de que o empreiteiro terá pretendido justificar o pedido formulado com ilustrações de factos supostamente recorrentes.

⁶⁷ A sua parte introdutória começa por referir que “*A presente memória descritiva diz respeito ao pedido de prorrogação do prazo devido a diversos actos de vandalismo nos reservatórios de rega e de abastecimento de água que se traduziu na impossibilidade de execução da integração paisagística, (...), tudo mais que nos meses de Junho e Julho se verificou um período de seca*”, concluindo mais adiante que “*Após análise de todos estes elementos, solicitamos uma prorrogação graciosa de 75 dias*”.

Mais tarde, por ofício de 11 de Outubro de 2005⁶⁸, o empreiteiro solicitou nova prorrogação de prazo de 120 dias, acompanhada da correspondente reprogramação dos trabalhos, fundamentada igualmente nas condições climáticas, desta feita, em “*chuvas muito fortes ocorridas nos dias 7, 8, 9 e 10 de Outubro, que causaram danos muito graves*”, exigindo “*uma nova execução de algumas partes da obra*”.

De acordo com as informações aí constantes, os estragos tiveram origem em “*arrastamentos de terras ao longo do arruamento principal*”, levando à “*destruição e obstrução do sistema de drenagem*”, encontrando-se os mesmos evidenciados em registos fotográficos dos referidos dias, isto apesar de existirem algumas fotografias datadas de 19 de Outubro de 2005, data posterior à apresentação do documento.

Acontece, porém, que as mesmas fotografias deixam patente que a execução da obra já apresentava atrasos consideráveis quando ocorreu o mau tempo, dado que, estando fixada em 21 de Outubro de 2005 a data limite para a sua conclusão, nos termos da anterior prorrogação (vide gráfico baixo), o arruamento ainda se encontrava com pavimento de terra.

Acrescente-se que, embora o documento que suporta o pedido de prorrogação aluda a que “[*a*] obra estava numa fase de compactação do fundo de caixa e a colocação de *tout-venant* já iniciada”, de acordo com o Plano de Trabalhos em vigor naquele data, a colocação de *tout-venant* já deveria ter sido concluída a 13 de Agosto de 2005, o que evidencia um atraso de cerca de 2 meses. Observa-se ainda que, segundo aquele Plano de Trabalhos, a pavimentação betuminosa deveria ter ficado terminada no dia 28 do mesmo mês, o que, a ter-se verificado, teria evitado o arrastamento de terras ao longo do arruamento.

Este atraso na execução da obra tornado patente no início de Outubro de 2005 é tanto mais incompreensível se tivermos em conta que, reportando-se a última prorrogação ao princípio de Agosto de 2005, os relatórios da fiscalização relativos a Agosto e a Setembro de 2005 dão igualmente conta de que no período assinalado “*não se verificaram condições climatéricas desfavoráveis à normal execução da obra*”, podendo ler-se especificamente no relatório do mês de Setembro que “*não se registaram atrasos relativamente ao plano de trabalhos entregue no mês transacto*”. Ora, face à verificação ostensiva de atrasos nos trabalhos no início de Outubro de 2005, acima referidos, não se compreende que o relatório da fiscalização sobre o andamento da obra no mês de Setembro de 2005 não os identifique.

A despeito das incongruências relatadas, a fiscalização pronunciou-se favoravelmente à solicitada prorrogação de 120 dias, tendo a mesma sido autorizada pelo CA da MPE e comunicada ao empreiteiro por ofício de 19 de Outubro de 2005.

Cumpre, contudo, notar que, sendo esta prorrogação fundamentada nos danos provocados pelo mau tempo, não se afigura que esta circunstância fosse justificativa da concessão de um prazo de execução adicional de 120 dias. Sobretudo porque os dados apresentados apontam para a conclusão de que, em parte, a necessidade desta prorrogação ficou a dever-se ao atraso que a obra evidenciava naquela data.

Em resultado das sucessivas prorrogações registadas, o prazo concedido para a execução da obra atingiu um total de 645 dias, conforme se observa no gráfico abaixo.

⁶⁸ Com registo de entrada na MPE no mesmo dia.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Gráfico 1 – Prazo de execução da obra

Anos	2004										2005										2006			
Meses	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Jan	Fev		
Proposta	150 dias																							
1.ª Prorrogação						60 dias																		
2.ª Prorrogação											120 dias													
3.ª Prorrogação																120 dias								
4.ª Prorrogação																75 dias								
5.ª Prorrogação																120 dias								
Acumulado	150 dias					210 dias					330 dias					450 dias					525 dias		645 dias	

Do que foi anteriormente dito resulta também que as prorrogações autorizadas não se encontram suficientemente fundamentadas, nomeadamente no que respeita à justificação dos alargados períodos de extensão do prazo de execução da obra.

Perante este circunstancialismo, não se compreende que a MPE, na qualidade de dona a obra, não tenha, em nenhum momento, suscitado qualquer objecção àqueles sucessivos adiamentos. Tão-pouco se compreende o motivo que levou a fiscalização a não alertar o dono da obra para os atrasos ocorridos na execução dos trabalhos.

Esta questão é tanto mais relevante se atendermos ao facto de que o prazo de execução da obra foi um dos factores estabelecidos para a adjudicação da empreitada.

Também não são aqui despiciendas as implicações financeiras directas daquele arrastamento do período de execução dos trabalhos em termos de custo final da obra, quer ao nível da revisão de preços quer no que se refere aos encargos adicionais com a fiscalização.

Em ofício datado de 23 de Fevereiro de 2006, a fiscalização informou a MPE acerca da conclusão da obra, assim como da impossibilidade de efectuar a sua imediata recepção provisória, “visto a ligação de água a partir da rede municipal para os reservatórios, estar dependente de autorização camarária para o efeito, a qual já foi reiteradamente solicitada à Câmara Municipal de Câmara de Lobos”, fazendo notar que essa ligação se mostrava imprescindível para a realização dos testes às redes, condição prévia para a cabal celebração do auto de recepção provisória.

Embora as razões que estão na origem da demora no estabelecimento daquela ligação não sejam claras, verificou-se que, em 26 de Julho de 2005, a MPE solicitou à CMCL a tomada das providências necessárias à realização do abastecimento de água potável aos reservatórios em construção no Parque. Posteriormente, através de ofício de 18 de Novembro de 2005, no qual é feita menção a uma reunião ocorrida nessa mesma data, foi remetido àquela entidade o projecto de execução do Parque. Nesta sequência, observou-se que, em 20 de Dezembro de 2005, a CMCL solicitou novos elementos relativos ao projecto, tendo a MPE procedido à sua remessa em 30 de Janeiro de 2006.

Em Julho de 2006, a recepção provisória da obra ainda não tinha ocorrido, uma vez que a referida ligação da água se encontrava por realizar, tendo a equipa sido informada, aquando da visita efectuada àquele Parque, em 26 de Julho de 2006, que a CMCL já tinha dado início aos trabalhos em causa.

5.2.1.2.4 Execução Financeira

A facturação dos trabalhos da empreitada processou-se pelo valor dos autos de medição, conforme se apresenta no quadro seguinte, o qual reflecte também o resultado dos sucessivos reajustamentos realizados ao cronograma financeiro por via das prorrogações do prazo de execução da obra.

Quadro 19 – Facturação dos trabalhos

(em euros)

Ref. aos trabalhos	Data	Valor dos trabalhos	Descontos p/ CGA	IVA	Total da factura
Auto nº 1	31-05-2004	1.552.889,01		201.875,57	1.754.764,58
Auto nº 2	31-07-2004	1.002.319,95		130.301,59	1.132.621,54
Auto nº 3	31-08-2004	1.985.563,10		258.123,20	2.243.686,30
Auto nº 4	30-09-2004	1.173.936,50		152.611,75	1.326.548,25
Auto nº 5	31-12-2004	463.075,00	2.315,38	60.199,75	520.959,37
Auto nº 6	28-02-2005	597.229,95	2.986,15	77.639,89	671.883,69
Auto nº 7	31-03-2005	75.593,05	377,97	9.827,10	85.042,18
Auto nº 8	30-04-2005	440.068,50	2.200,34	57.208,91	495.077,06
Auto nº 9	31-05-2005	217.590,51	1.087,95	28.286,77	244.789,33
Auto nº 10	30-06-2005	525.044,81	2.625,22	68.255,83	590.675,42
Auto nº 11	30-07-2005	838.378,77	4.191,89	125.756,82	959.943,70
Auto nº 12	31-08-2005	1.256.772,48	6.283,86	188.515,87	1.439.004,49
Auto nº 13	30-11-2005	690.362,62	3.451,81	103.554,39	790.465,20
Auto nº 14	30-12-2005	440.377,23	2.201,89	66.056,58	504.231,92
Auto nº 15	31-03-2006	487.069,05	2.435,35	73.060,36	557.694,06
Totais		11.746.270,53			13.317.387,09

O valor global dos trabalhos facturado (€ 11.746.270,53) corresponde à totalidade dos trabalhos realizados, sendo que a diferença deste montante face ao valor da adjudicação corresponde aos trabalhos suprimidos, anteriormente referidos, referindo-se o remanescente (€ 4.060) a pequenos trabalhos não executados por não terem sido considerados necessários.

A conta final da empreitada não foi ainda elaborada por não se ter realizado a recepção provisória da obra, a qual está dependente da execução dos testes à rede, nos termos anteriormente referidos.

A leitura do quadro *supra* evidencia também que, nas quatro primeiras facturas da obra, não foi considerado o desconto para a CGA, nos termos previstos no art.º 138.º do DL n.º 498/72, de 9 de Dezembro⁶⁹. Contudo, esta situação foi posteriormente alterada pela MPE, que, para o efeito, procedeu ao apuramento dos valores em falta a entregar à CGA e à emissão de uma Nota de Débito ao empreiteiro pelo mesmo montante (Nota de Débito n.º 4, de 02/11/2004, no valor de € 28.573,54).

Esta situação parece ter-se verificado também no âmbito das demais empreitadas em execução naquele momento, tendo a MPE regularizado as retenções pretéritas e passando, a partir do final de Dezembro de 2004, a efectuar aqueles descontos.

De acordo com os esclarecimentos prestados, o fundamento para a realização daquela dedução assenta no facto de um vogal executivo do CA (em funções desde o seu início de actividade da empresa até à data da auditoria) e uma Secretária (que exerceu funções na empresa entre 01/12/2003 e 30/04/2005) estarem inscritos na CGA.

⁶⁹ Aprovou o Estatuto da Aposentação.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Neste contexto, importa atentar no citado art.º 138.º do DL n.º 498/72, o qual estipula que, nos pagamentos a efectuar ao empreiteiro no âmbito da execução financeira dos contratos de empreitadas de obras públicas adjudicadas por quaisquer entidades com pessoal inscrito na CGA, é obrigatória a dedução de 0,5% a favor desta instituição, depositando-se o respectivo produto numa instituição bancária, nos termos da legislação em vigor, devendo aquele dispositivo ser lido em articulação com o art.º 1.º do mesmo Decreto-Lei⁷⁰, que enumera como subscritores obrigatórios da CGA “os funcionários e agentes que, vinculados a qualquer título, exerçam funções, com subordinação à direcção e disciplina dos respectivos órgãos, na Administração Central, Local e Regional, incluindo federações ou associações de municípios e serviços municipalizados, institutos públicos e outras pessoas colectivas de direito público e recebam ordenado, salário ou outra remuneração susceptível, pela sua natureza, de pagamento de quota⁷¹”.

Constituem, assim, pressupostos da obrigação de dedução de 0,5%, nos pagamentos a realizar ao empreiteiro pelas entidades promotoras das empreitadas, a sujeição das obras ao regime das empreitadas de obras públicas, actualmente vertido no DL n.º 59/99, de 2 de Março, e ainda a disposição, por essas mesmas entidades, de pessoal inscrito na CGA.

No caso vertente, não se suscitam dúvidas quanto à verificação da primeira daquelas condições, uma vez que a MPE, ao revestir a natureza jurídica de empresa pública, encontra-se, face à previsão da al. g) do n.º 1 do art.º 3.º do DL n.º 59/99, abrangida pelo âmbito de aplicação subjectiva do diploma, adquirindo, nessa medida, a qualidade de dono de obra pública.

Já relativamente à ocorrência da segunda importará ter em consideração o art.º 16.º do DL n.º 558/99, de 17 de Dezembro⁷², que determina que o estatuto do pessoal das empresas públicas é o do regime do contrato individual de trabalho, regendo-se a matéria relativa à contratação colectiva pela lei geral, assim como o art.º 15.º do mesmo diploma, que estatui que os administradores dispõem de estatuto próprio, a definir por legislação especial.

Dado que as citadas normas aparentam excluir os membros do órgão de gestão das empresas públicas da denominada “*estrutura do pessoal*”, sujeitando-os a um estatuto distinto, será sustentável considerar que o segundo dos pressupostos enunciados no art.º 138.º do DL n.º 498/72 apenas estará verificado quando seja a estrutura do pessoal dessas empresas (entendida nessa perspectiva mais restrita) a integrar funcionários ou agentes da Administração Pública.

Consequentemente, a MPE teria deixado de estar abrangida por aquela obrigação a partir de 1 de Maio de 2005, na medida em que, desde então, o aludido vogal executivo do CA passou a ser o único elemento inscrito na CGA, podendo, nesta linha, questionar-se a existência de fundamento legal para as deduções, no montante de € 22.277,97, realizadas nos pagamentos posteriores à data assinalada.

No tocante a esta questão, o CA da MPE deu conta, em contraditório, do recente envio de um pedido de esclarecimentos à CGA, manifestando a intenção de agir em conformidade com o sentido da resposta que for veiculada por aquela instituição.

O próximo quadro espelha a execução financeira da empreitada, contendo informação reportada ao final de 2005 e ao primeiro semestre de 2006.

⁷⁰ Na redacção dada pelo art.º 1.º do DL n.º 191-A/79, de 25 de Junho.

⁷¹ Nos termos do art.º 6.º do mesmo diploma.

⁷² Estabeleceu o regime do sector empresarial do Estado, incluindo as bases gerais do estatuto das empresas públicas.

Quadro 20 – Execução financeira da empreitada

(em euros)

Custo total (com IVA)	Situação a 31/12/2005		Situação a 30/06/2006		Execução financeira	
	Facturado	Pago	Facturado	Pago	até 31/12/2005	até 30/06/2006
13.317.387,09	12.759.693,03	1.754.764,58	13.317.387,09	2.887.386,12	13,8%	21,7%

Conforme os dados evidenciam, no final de 2005, a execução financeira dos trabalhos realizados ficava aquém de 14%, atingindo a mesma 21,7% em Junho de 2006, o que denota um atraso significativo na efectivação dos pagamentos ao empreiteiro e se traduz na existência de uma dívida de montante considerável para com aquele.

Revisão de preços

Até Julho de 2006, haviam sido apresentados três autos de revisão de preços, ao abrigo do DL n.º 384-A/86, de 16 de Outubro, tendo os mesmos sido analisados por uma entidade externa contratada pela MPE. Naquela altura, os montantes de revisão aprovados pela dona da obra já se encontravam facturados na sua totalidade, conforme se apresenta no quadro seguinte.

Quadro 21 – Facturação relativa à Revisão de Preços

(em euros)

Designação	Data	Valor da Revisão	Descontos p/ CGA	IVA	Total da factura
Auto de RP n.º 1/RV	30-05-2005	936.206,65	4.681,03	121.706,86	1.053.232,48
Auto de RP n.º 2/RV	31-08-2005	184.978,65	924,89	27.746,80	211.800,56
Auto de RP n.º 3/RV	30-05-2006	388.987,42	1.944,94	58.348,11	445.390,59
Totais		1.510.172,72	7.550,86		1.710.423,63

Contudo, o montante da revisão de preços era ainda provisório, uma vez que, por não ter sido até então realizada a recepção provisória da obra, a conta final da empreitada continuava por elaborar.

Relativamente aos descontos para a CGA efectuados no âmbito da facturação relativa à revisão de preços emitida a partir de Maio de 2005 (no montante de € 7.550,86), e face ao posicionamento acima externado a este propósito, poderá suscitar-se a questão da sua legalidade.

5.2.1.3 FORNECIMENTOS E PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS

Os diversos fornecimentos e prestações de serviços contratados pela MPE, no âmbito do planeamento, execução e administração do projecto do PE do Estreito, são identificados no quadro abaixo, com indicação do tipo de procedimento adjudicatório que lhes esteve associado. Totalizando cerca de 172,8 mil euros, estes custos representam menos de 1% do custo global do projecto.

Quadro 22 – Fornecimentos e prestações de serviços relativos ao PE do Estreito

(em euros)

Fornecimentos / Prestações de Serviços	Tipo de procedimento	Custo	IVA	Total
Execução do estudo preliminar do projecto de execução	aj. dir.	15.525,00	2.018,25	17.543,25
Plano de segurança e saúde	aj. dir.	2.000,00	260,00	2.260,00
Estudo para dispensa de Avaliação de Impacte Ambiental	aj. dir.	4.000,00	520,00	4.520,00
Estudo de viabilidade económica	aj. dir.	3.250,00	422,50	3.672,50
Assessoria à fiscalização - 1º contrato	c. prév.	22.250,00	2.892,50	25.142,50
Assessoria à fiscalização - 1º contrato - prorrogação de prazo	-	9.790,00	1.272,70	11.062,70



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Assessoria à fiscalização - 2º contrato	c. prév.	62.250,00	8.590,50	70.840,50
Assessoria à fiscalização - 2º contrato - prorrogação de prazo	-	31.125,00	4.668,75	35.793,75
Prestação de serviços de revisão de preços da empreitada	aj. dir.	1.750,00	227,50	1.977,50
Totais		151.940,00	20.872,70	172.812,70

De entre as prestações de serviços acima discriminadas, efectua-se, seguidamente, uma abordagem àquelas que, face à sua especificidade e/ou objecto, carecem de alguma análise, assim como às que revelaram alguma desconformidade no decurso da apreciação do respectivo processo.

5.2.1.3.1 Assessoria à fiscalização da empreitada

A) Assessoria à fiscalização – 1º contrato

Para a contratação da prestação de serviços de assessoria à fiscalização da empreitada de concepção/construção do PE do Estreito, o CA da MPE deliberou, em 4 de Março de 2004, a realização de uma consulta prévia, tendo para o efeito aprovado o respectivo processo de consulta e procedido à nomeação da comissão de análise das propostas.

O critério de adjudicação fixado foi o da proposta de mais baixo preço, tendo o prazo e prestação de serviços a duração de 150 dias de calendário, prorrogáveis por períodos sucessivos de 1 mês.

No âmbito deste procedimento foram convidadas 10 entidades, tendo apenas 5 apresentado proposta, as quais foram todas admitidas, conforme relatório da comissão de análise, de 21 de Abril de 2004, que propôs a adjudicação da prestação de serviços à empresa LUVEGO – Gabinete de Engenharia e Arquitectura, Unipessoal, Lda., pelo valor € 22.250,00, acrescido de IVA, por apresentar a proposta de mais baixo preço.

O CA da MPE, em 22 de Abril de 2004, deliberou proceder à adjudicação, nos termos propostos naquele relatório, tendo o contrato sido assinado em 13 de Maio de 2004.

A.1) Prorrogação do contrato

Face à impossibilidade de conclusão dos trabalhos da empreitada objecto desta assessoria na data inicialmente prevista, e tendo em vista a prorrogação do prazo do contrato, a MPE, em 9 de Setembro de 2004, solicitou à LUVEGO, ao abrigo do n.º 2 da cl. 3ª do mesmo, e conforme previsto no caderno de encargos, a apresentação de proposta de preço, programa de trabalhos e cronograma financeiro para a prestação daqueles serviços no período compreendido entre 12 de Outubro e 18 de Dezembro de 2004.

Em resposta, a LUVEGO apresentou, em 20 de Setembro de 2004, uma proposta com os elementos pedidos, mantendo as condições inicialmente estabelecidas. Nesta sequência, o CA da MPE, através de deliberação do dia 30 do mesmo mês, autorizou aquela prorrogação nos termos referidos.

Esta prorrogação do prazo de vigência do contrato em questão envolveu um custo adicional de € 9.790,00, a que acresce o IVA à taxa legal.

B) Assessoria à fiscalização – 2.º contrato

Em reunião de 18 de Novembro de 2004, o CA da MPE deliberou proceder à realização de um novo procedimento de consulta prévia para a realização da prestação de serviços de assessoria à fiscalização da empreitada de concepção/construção do PE do Estreito, no período compreendido entre Janeiro e

Outubro de 2005, invocando como fundamento o atraso da obra na sequência de problemas de natureza imprevista associados às características dos terrenos e condições climatéricas.

Este procedimento envolveu a consulta a 10 entidades, formalizada através do envio de convites expedidos em 19 de Novembro de 2004. O critério de adjudicação fixado foi o da proposta de mais baixo preço, estabelecendo o n.º 1 do art.º 3.º do caderno de encargos que “a prestação de serviços” teria “a duração de 10 meses, prazo previsto para a continuação e conclusão da obra objecto da assessoria à fiscalização”, consagrando o n.º 3 do mesmo artigo a possibilidade da sua prorrogação por sucessivos períodos de 1 mês.

A previsão e definição da contratação da prestação de serviços de assessoria à fiscalização da empreitada em referência por um novo prazo de 10 meses, com base na justificação de que era esse o “prazo previsto para a continuação e conclusão da obra”, não pode, contudo, deixar de causar alguma estranheza.

Com efeito, constatando-se que à data do lançamento deste procedimento (18 de Novembro de 2004) decorria a 1.ª prorrogação de 60 dias do prazo de execução da obra e que, a 11 do mesmo mês, havia sido autorizada pelo CA da MPE uma nova prorrogação daquele prazo por mais 120 dias, lançando a data prevista para conclusão da obra para o dia 9 de Abril de 2005 (vide gráfico 1), não se conhece fundamento para a contratação da prestação de serviços em apreço ser equacionada até Outubro de 2005, projectando-se quase 7 meses para além do prazo então previsto para a conclusão da obra.

Das entidades consultadas, 5 apresentaram propostas, tendo sido todas elas admitidas, tal como decorre do teor do relatório da comissão de análise, de 16 de Dezembro de 2004, que classificou em 1.º lugar - à semelhança do que se verificara na primeira consulta - a proposta da LUEGO – Gabinete de Engenharia e Arquitectura, Unipessoal, Lda., com o valor global € 62.250,00, acrescido de IVA, por ser a de mais baixo preço.

Indo ao encontro do parecer da comissão de análise, o CA da MPE, em 16 de Dezembro de 2004, deliberou proceder à adjudicação, tendo o correspondente contrato sido assinado com aquela empresa em 3 de Janeiro de 2005.

B.1) Prorrogação do contrato

Em 25 de Outubro de 2005, a MPE solicitou à LUEGO a apresentação de proposta de preço, programa de trabalhos e cronograma financeiro, para uma prorrogação do prazo daquele contrato, por períodos sucessivos de 1 mês, a partir de 1 de Novembro de 2005.

A proposta apresentada manteve as condições praticadas no âmbito do contrato, tendo o CA da MPE deliberado, em 26 de Outubro de 2005, autorizar a prorrogação do prazo nos termos definidos, com o preço mensal de € 6.225,00, acrescido do IVA, e pelo limite máximo de 5 meses.

Verifica-se que foi totalmente utilizado aquele máximo de cinco meses, os quais foram facturados entre Novembro de 2005 e Março de 2006, não obstante a obra ter sido dada por concluída em Fevereiro de 2006 (ainda que sem recepção provisória), conforme resulta de ofício da própria fiscalização, datado de 23 de Fevereiro de 2006 ⁷³.

Pronunciando-se sobre esta matéria, o CA da MPE, veio clarificar, no âmbito do contraditório, “*que a equipa da assessoria à fiscalização (...) se manteve activa durante o mês de Março de 2006, nomeadamente no acompanhamento técnico dos diversos contactos relativos ao abastecimento de água, bem como, no acompanhamento quotidiano da infra-estrutura de modo a aquilatar a sua estabilidade geral como medida preventiva necessária à defesa dos interesses da MPE previamente à assinatura do auto de recepção provisória da obra*”.

⁷³ Cfr. ponto 5.2.1.2.3.



Desta prorrogação do prazo do contrato, resultou um custo adicional de € 31.125,00, a que acresce o IVA à taxa legal.

Relativamente ao custo global incorrido com a assessoria à fiscalização, em especial no que se refere à conclusão patente no n.º 28 das observações deste relatório (ponto 1.2), o CA da MPE defendeu, na mesma sede, a necessidade de aduzir *“o facto essencial de que a contratação desses serviços envolveu duas amplas consultas ao respectivo sector de mercado, (...) tendo o critério de adjudicação sido, em ambos os casos, o da proposta de mais baixo preço”*.

Cumpre, porém, destacar que tais dados em nada alteram a factualidade evidenciada, pois o que está em causa não é o procedimento de contratação mas sim a circunstância objectiva de os custos com a assessoria à fiscalização da empreitada, inicialmente fixados em € 22.250,00, terem atingido o montante total de € 125.415,00, em consequência directa dos sucessivos atrasos verificados na execução da obra.

5.2.1.3.2 Outros fornecimentos e prestações de serviços

Relativamente às demais prestações de serviços acima evidenciadas, destaca-se apenas o facto de o custo relativo ao *“Estudo para dispensa de avaliação de impacte ambiental”* ter sido contabilizado directamente em custos do exercício, fazendo com que aquele encargo não se encontre reflectido nas despesas de investimento do PE do Estreito.

Para além das prestações de serviços presentes no quadro acima, foi ainda desencadeado um procedimento com consulta prévia visando a contratação da prestação de serviços de elaboração dos projectos de loteamento de nove dos parques empresariais, entre os quais se inclui o PE do Estreito.

Este procedimento teve lugar em 2004, tendo a adjudicação recaído sobre a proposta da empresa Nova Onda – Estudos e Projectos, Lda., no valor global € 40.402,62, acrescido do IVA, em conformidade com o relatório da comissão de análise, de 1 de Outubro de 2004.

De acordo com o estabelecido, o custo daquela prestação de serviços deverá ser individualizado, aquando da apresentação das facturas, relativamente a cada um dos parque envolvidos. No entanto, ainda não foi efectuada qualquer facturação, dado que a mesma apenas deverá ocorrer com a entrega de cada um dos projectos de loteamento junto da entidade responsável pela sua aprovação (SREST), o que ainda não se tinha verificado em nenhum dos casos, em resultado deste processo ter-se revelado moroso por estar dependente da prévia legalização da totalidade dos terrenos em cada um dos parques.

5.2.1.3.3 Execução financeira de fornecimentos e prestações de serviços

O quadro seguinte reflecte a execução financeira das prestações de serviços relativas ao PE do Estreito, com referência a Dezembro de 2005 e Junho de 2006.

Quadro 23 – Execução financeira dos fornecimentos e prestações de serviços

(em euros)

Fornecimentos / Prestações de Serviços	Valor contratado (c/ IVA)	Situação a 31/12/2005		Situação a 30/06/2006		Execução financeira	
		Facturado	Pago	Facturado	Pago	até 31/12/2005	até 30/06/2006
Execução do estudo preliminar do projecto de execução	17.543,25	17.543,25	17.543,25	17.543,25	17.543,25	100,0%	100,0%
Plano de segurança e saúde	2.260,00	2.260,00	2.260,00	2.260,00	2.260,00	100,0%	100,0%
Estudo para dispensa de Avaliação de Impacte Ambiental	4.520,00	4.520,00	4.520,00	4.520,00	4.520,00	100,0%	100,0%
Estudo de viabilidade económica	3.672,50	3.672,50	3.672,50	3.672,50	3.672,50	100,0%	100,0%
Assessoria à fiscalização - 1º contrato	25.142,50	25.142,50	25.142,50	25.142,50	25.142,50	100,0%	100,0%
Assessoria à fiscalização - 1º contrato - prorrogação de prazo	11.062,70	11.062,70	11.062,70	11.062,70	11.062,70	100,0%	100,0%

Fornecimentos / Prestações de Serviços	Valor contratado (c/ IVA)	Situação a 31/12/2005		Situação a 30/06/2006		Execução financeira	
		Facturado	Pago	Facturado	Pago	até 31/12/2005	até 30/06/2006
Assessoria à fiscalização - 2º contrato	70.840,50	70.840,50	70.840,50	70.840,50	70.840,50	100,0%	100,0%
Assessoria à fiscalização - 2º contrato - prorrogação de prazo	35.793,75	7.158,75	7.158,75	35.793,75	28.635,00	20,0%	80,0%
Prestação de serviços de revisão de preços da empreitada	1.977,50	1.977,50	1.977,50	1.977,50	1.977,50	100,0%	100,0%
Totais	172.812,70	144.177,70	144.177,70	172.812,70	165.653,95	83,4%	95,9%

Do total do volume financeiro contratual, encontravam-se facturados e pagos a 31 de Dezembro de 2005, cerca de 144,2 mil euros, correspondendo esse valor a aproximadamente 83,4% do total.

O valor remanescente foi facturado no primeiro semestre de 2006, observando-se que, no final de Junho, estava facturada a totalidade dos valores referentes àqueles contratos e os pagamentos atingiam cerca de 95,9% do total.

No exercício do contraditório, o CA da MPE fez questão de acrescentar que, em 30 de Junho de 2006, o custo referente à prorrogação do segundo contrato de assessoria à fiscalização também já se encontrava liquidado na sua totalidade, em resultado do último pagamento, no montante de € 7.158,75, ocorrido em 18 de Maio de 2006. Não obstante, cumpre registar que a documentação comprovativa desse pagamento não constava dos dossiês do projecto nem foi posteriormente apresentada à equipa de auditoria.

5.2.2. Parque Empresarial de Machico

O Parque Empresarial de Machico, situado no sítio do Marco, da mesma freguesia e concelho, encontra-se concluído desde o final de 2004, e está implantado numa área total de 72.510 m², dispondo actualmente de 38 lotes com uma área útil de cerca de 25.059 m², dos quais 23 (14.893 m²) já foram atribuídos, embora apenas 5 estejam ocupados por 3 empresas.

O quadro abaixo identifica as diferentes componentes que constituem o investimento naquele Parque Empresarial, aferindo-se que o maior peso dos custos correspondeu à execução da empreitada de concepção/construção, com 83,8%, representando a aquisição dos terrenos 14,9% do total.

Quadro 24 – Custos totais do PE de Machico

Descrição	Acumulado até 31/12/2005	1º Semestre de 2006	(em euros)	
			Total acumulado	Peso no total
Aquisição / Expropriação de terrenos ⁷⁴	859.603,35	0,00	859.603,35	14,9%
Empreitada - Trabalhos contratuais	4.072.110,85	0,00	4.072.110,85	70,5%
Empreitada - Trabalhos a Mais	303.998,16	0,00	303.998,16	5,3%
Empreitada - Revisão de preços	461.002,83	0,00	461.002,83	8,0%
Fiscalização	48.120,00	0,00	48.120,00	0,8%
Outros fornecimentos e serviços ⁷⁵	4.809,57	25.515,00	30.324,57	0,5%
Total	5.749.644,76	25.515,00	5.775.159,76	100,0%

Fonte: Elementos constantes no processo do Projecto.

Atendendo ao custo de investimento constante do estudo “Análise Preliminar de Viabilidade Económica do Portfólio de Projectos”, referido no ponto 5.1 *supra*, estava prevista uma verba de €

⁷⁴ Embora o valor investido na aquisição/expropriação dos terrenos totalize € 1.030.968,22, o montante registado encontra-se já deduzido do valor correspondente ao terreno alienado em 2005.

⁷⁵ O valor dos fornecimentos e prestações de serviços até 31 de Dezembro, indicados no quadro, incluem um montante de € 3.048,58, que, contrariamente ao devido, não foram capitalizados (cfr. ponto 5.2.2.3.2).



6.375.728 para a concretização do Parque Empresarial de Machico, a executar nos anos de 2003 e 2004. No entanto, o custo total do projecto ronda os € 5.775.159,76, o que corresponde a um desvio para menos de 9,4%, em relação ao inicialmente expresso.

Este projecto foi aprovado no âmbito de candidatura ao POPRAM III, tendo recebido a título de co-financiamento do FEDER, o montante de € 2.533.863,24, ou seja, cerca de 44%, do custo total apurado até ao final de Junho de 2006.

Neste âmbito, é de referir que o projecto “PE de Machico” foi sujeito a um controlo de 1.º Nível promovido pelo Instituto de Gestão de Fundos Comunitários, em 2005, do qual não resultaram questões significativas⁷⁶.

5.2.2.1 AQUISIÇÃO DE TERRENOS

O “Parque Empresarial de Machico” encontra-se totalmente construído sobre imóveis adquiridos por escritura pública de compra e venda ou no âmbito de processos de expropriação por utilidade pública promovidos pela MPE, ao abrigo da Resolução do Conselho do GR n.º 866/2003, de 16 de Julho⁷⁷.

A Sociedade adquiriu uma área total de 120.348 m² para a realização deste empreendimento, pelo valor global de € 1.030.968,22, dos quais 90.860 m² correspondem a área adquirida por meio da celebração de escrituras públicas de compra e venda, pelo valor de € 502.467,47 (incluindo Siza/IMT), e 29.488 m², adquiridos em processos de expropriação, envolvendo uma verba de € 528.500,75.

Contudo, em resultado da posterior alienação de algumas dessas parcelas⁷⁸, a área final adquirida pela MPE ficou-se em 76.494 m², representativos de um custo de € 859.603,35.

Da análise efectuada aos valores pagos por cada m² de terreno, constatou-se que nas expropriações estes foram substancialmente superiores aos praticados nas aquisições realizadas ao abrigo do direito privado, variando no primeiro caso entre os € 12,36 e os € 54,30, e no segundo entre os € 4,39 e os € 12,86.

No final do primeiro semestre de 2006, o processo de aquisição de terrenos para o PE de Machico encontrava-se perto do seu termo⁷⁹, aguardando-se a conclusão do processo de registo e inscrição, a favor da MPE, da totalidade dos imóveis adquiridos/expropriados, para dar início à operação de loteamento, nos termos previstos no DL n.º 177/2001, de 4 de Junho. Uma vez concluído o loteamento, a MPE deverá proceder à regularização das diversas atribuições dos lotes através da celebração de escrituras de constituição de direito de superfície.

Concretamente, encontrava-se por formalizar a aquisição de duas parcelas (AX 7 e AX 10), com a área de 140 e de 110 m², respectivamente, propriedade de uma comissão de heréus, em virtude de dificuldades sentidas na compilação dos documentos essenciais à celebração da correspondente escritura.

No caso específico do processo de aquisição da parcela (AZ 2), com uma área de 1.450 m², verificou-se que, nos termos da respectiva escritura de compra e venda, celebrada em 23 de Março de 2004, foram contabilizados no respectivo preço (€ 6.362) os “*frutos pendentes e inutilização de colheitas (...)*”, e ainda os “*prejuízos emergentes da cessação da actividade ali exercida (...)*”, tendo-se apurado que, na mesma data, a MPE realizou um segundo pagamento ao proprietário da aludida

⁷⁶ Relatório de Controlo de 1.º Nível n.º 35-A/2005/DSC/POPRAM III/FEDER, aprovado em 7 de Abril de 2006.

⁷⁷ Publicada no JORAM, I Série, n.º 77.

⁷⁸ Cujo processo será objecto de análise mais à frente neste relato.

⁷⁹ Todas as aquisições foram efectuadas até ao ano 2004.

parcela, no montante de € 1.272,57⁸⁰, a título de indemnização por perda de culturas (macieiras e outras árvores de frutos) existentes sobre o prédio alienado.

Face aos termos da escritura pública que formalizou a compra e venda do prédio em referência, onde resulta expresso que o valor pago a título de preço ao respectivo proprietário incluía, para além do mais, o valor atribuído aos frutos pendentes e, nomeadamente, à inutilização de colheitas ali existentes, não pode deixar de questionar-se a realização daquele segundo pagamento, uma vez que, de acordo com as condições definidas na escritura e atenta a sua abrangência, o preço de aquisição do imóvel já aparentava contemplar o ressarcimento do vendedor pelo prejuízo decorrente da perda de culturas.

No exercício do princípio do contraditório, o CA da MPE veio esclarecer o ocorrido, informando que *“...apesar de avaliada a perda de culturas objecto da dita indemnização e do CA ter deliberado em 2004/02/20 (Acta n.º 7) o seu pagamento cumulativamente com o valor da avaliação inicial, por ocasião da redacção da minuta da respectiva escritura não foi aquele valor (1.272,57 €) incluído no valor global da indemnização, lapso que só foi detectado aquando da outorga da escritura.*

Desta feita, a solução encontrada, no momento, foi a de fazer o pagamento adicional da quantia em falta, uma vez que a mesma lhes era devida, não tendo ocorrido a nenhum dos presentes a necessidade de rectificação do texto da escritura em conformidade com essa nova situação, a qual fora redigida no pressuposto de que a indemnização era global.”

Ainda no que respeita ao pagamento da denominada indemnização, à margem do contrato de compra e venda, importa, contudo, notar que se suscitam dúvidas sobre a correcta contabilização deste valor⁸¹, que não foi capitalizado.

Uma vez concluída a obra, a MPE identificou uma área de 43.854 m² que não foi necessária à construção do parque, estando em causa uma parcela com 1.100 m² - AX 33/1, não ocupada na sua totalidade, e um prédio com 66.210 m² - AX 33/2, em que área utilizada, localizada a norte do mesmo, foi de apenas 23.456 m², totalizando a parte sobrança 42.754 m².

As ditas parcelas, com uma área total de 67.310 m² (66.210 m² + 1.100 m²), foram adquiridas pela MPE, pelo valor de € 250.000, através de escritura de compra e venda celebrada em 12 de Novembro de 2004, tendo a empresa procedido à liquidação do IMT devido, no montante de 12.499,98, em 3 de Novembro do ano em referência.

O início do processo de aquisição reporta-se a Novembro de 2002, data em que a MPE dirigiu ao respectivo proprietário uma proposta de compra de uma área de 23.456 m², pela importância de 102.913,20 €, tendo aquele apresentado, em 6 e 13 de Dezembro do mesmo ano, uma contra-proposta que envolvia a aquisição da totalidade do prédio (67.300 m²), invocando, para o efeito, a desvalorização da parcela remanescente (43.844 m²) em caso de divisão, manifestando ao mesmo tempo discordância relativamente ao valor do preço indicado por m².

Atenta a falta de acordo quanto àquele valor, a MPE comunicou ao proprietário, em 8 de Maio de 2003, a intenção de requerer ao Conselho do GR a declaração de utilidade pública da área pretendida, visando a sua posterior expropriação. Porém, em 12 de Junho seguinte, notificou novamente o proprietário, a fim de o informar de que a introdução de uma alteração ao projecto do parque determinou a redução da correlativa área de implantação, passando a área da parcela a expropriar de 23.456 m² para 12.958 m².

⁸⁰ Vd. Cheque n.º 9658176382, do Banif.

⁸¹ Conta n.º 6988.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Não pode, contudo, deixar de se assinalar que a deliberação de alteração do projecto a fim de o adaptar a uma área de implantação menor, foi tomada pelo CA da MPE em de 3 de Julho de 2003⁸², ou seja, em data posterior ao envio do ofício ao proprietário.

Percorrida a tramitação inerente ao desencadear do processo de expropriação, a MPE chegou, no entanto, a acordo com o proprietário, tendo aceiteado adquirir⁸³ a totalidade do prédio.

Alienação de parcelas Adquiridas:

Na sequência da recepção de uma proposta de compra das parcelas não utilizadas⁸⁴, e após ter solicitado autorização à VPGR, em 15 de Abril de 2005, para proceder à sua alienação, o CA da MPE deliberou, em 26 de Outubro de 2005⁸⁵ vender à sociedade por quotas “Construções Miguel Viveiros II, Lda.”, as seguintes parcelas, pelo valor total de € 162.873,76:

- o Prédio com uma área de 42.754 m2 (AX 33/2), com o preço de € 158.788,36
- o Prédio com uma área de 1100 m2 (AX 33/1), com o preço de € 4.085,40

Por considerar que a alienação daquele imobilizado representava “*para a MPE, a realização de uma mais valia de valor significativo, apresentando-se (...) atractiva do ponto de vista económico-financeiro*”, o CA deliberou ainda, na mesma data⁸⁶, deferir a proposta do pagamento em 4 prestações, conforme solicitado na proposta recebida, mas nos seguintes termos:

- o 2 prestações no valor de € 27.145,63, uma a concretizar no acto da escritura e outra até 31 de Janeiro de 2006;
- o 2 prestações no valor de € 54.291, 25, a serem pagas no último dia útil dos meses de Junho de 2006 e de Junho de 2007, respectivamente.

Foi, contudo, possível verificar que, contrariamente à análise e conclusões extraídas pelo CA da MPE, da venda efectuada resultou para a MPE uma menos-valia contabilística de € 8.491,11, já que o custo de aquisição ajustado do terreno havia sido de € 171.364,87.

No exercício do contraditório o CA da MPE clarificou que “[a] *este respeito, não pode ser descurado o facto de que o preço unitário por m2 praticado na alienação coincide com o preço de compra pago ao anterior proprietário, pelo que a menos-valia decorre tão só da consideração, para efeitos contabilísticos, do valor do IMT então liquidado como parte integrante do custo de aquisição.*”

A escritura de compra e venda foi realizada em 10 de Novembro de 2005, pelo preço e condições acima descritas, não tendo a empresa “Construções Miguel Viveiros II, Lda.” cumprido com os prazos estabelecidos a partir da 2.^a prestação⁸⁷, constatando-se que em Julho de 2006 ainda se encontrava em dívida a prestação correspondente a Junho do corrente ano⁸⁸.

Na visita efectuada ao PE, e com base nos elementos analisados, observou-se que as referidas parcelas, alienadas por um preço médio de € 3,7/m2, confrontam, por um lado, com um lote com uma área de 851 m2, atribuído em regime de direito de superfície à “Construções Miguel Viveiros II, Lda.”, no

⁸² Conforme se pode confirmar no ponto 5.2.2.2.1.

⁸³ A deliberação do CA de celebrar contrato promessa de compra e venda com os proprietários dos bens é de 10-11-2003 (Acta n.º 48/2003).

⁸⁴ Por parte de uma das entidades expropriadas (da parcela AX 21) - em concreto, e segundo os dados disponíveis, a empresa “Construções Miguel Viveiros II, Lda.” -, a qual propôs também que o valor da indemnização que lhe era devida fosse deduzido no valor da eventual compra, condição que não foi, contudo, aceite.

⁸⁵ Cfr. a Acta n.º 40/2005, de 26 de Outubro de 2005, na qual os valores de venda se encontram incorrectamente indicados.

⁸⁶ Cfr. a mesma Acta 40/2005.

⁸⁷ O pagamento da 2.^a prestação foi efectuada através da emissão de 3 cheques, datados de 31/01/06, de 28/02/06 e de 20/03/06, respectivamente.

⁸⁸ Existe um pedido de prorrogação de prazo referente à prestação de Junho de 2006, por um período de 120 dias.

qual estava a ser construído o respectivo pavilhão, e, por outro, com o terreno que, de acordo com a informação disponível, havia sido expropriado àquela empresa, com um valor por m2 a rondar os €14,5⁸⁹

5.2.2.2 EMPREITADA DE CONCEPÇÃO/CONSTRUÇÃO DO PARQUE EMPRESARIAL

5.2.2.2.1 Processo de Concurso

Em 27 de Dezembro de 2002, a MPE lançou⁹⁰ um concurso público para a adjudicação da empreitada de “Concepção/Construção do Parque Empresarial de Machico”, envolvendo a elaboração do projecto de execução e a execução dos trabalhos específicos de desmatação, decapagem e demolição; movimentação de terras; betão; pavimentação; alvenaria de blocos; revestimentos de paredes e tectos; serralharia de ferro; pinturas; redes de águas; esgotos e gás; estação de tratamento das águas residuais; instalações eléctricas e telefónicas; integração paisagística e edifício de apoio.

Nos termos da memória descritiva e justificativa que integrou as peças do concurso, na qual foram definidas as características técnicas, genéricas e específicas a ser consideradas na elaboração do projecto de execução, estabeleceu-se que a área destinada ao Parque seria de aproximadamente 72.500 m2, indicando-se que deveria ser garantido um número mínimo de 35 a 40 lotes, com áreas variáveis entre 400 e os 1500 m2.

O valor estimado do contrato foi fixado em € 3.263.000, com exclusão do IVA, e o prazo de execução em 240 dias (incluindo sábados, domingos e feriados), tendo sido adoptado o critério da proposta economicamente mais vantajosa, com ponderação dos factores de avaliação “Qualidade técnica da proposta” (50%), “Preço” (30%), e “Prazo de execução” (20%), sendo o regime remuneratório o da empreitada por preço global.

O acto público do concurso realizou-se em 20 de Outubro de 2002, tendo sido admitidos os 3 concorrentes que se apresentaram ao procedimento, assim como as respectivas propostas⁹¹. Seguindo-se a fase da qualificação dos concorrentes, a comissão de abertura considerou que todos eles demonstravam aptidão para a execução da obra, dando-os como aptos a passar à fase seguinte do concurso.

Nesta sequência, a comissão de análise procedeu à apreciação, classificação e ordenação das propostas com base nos factores de avaliação previamente publicitados, propondo, no seu relatório de 12 de Março de 2003, a adjudicação da empreitada à proposta da empresa “Zagope – Construções e Engenharia, S.A”, com o valor de € 4.072.110,88 e um prazo de execução de 240 dias (incluindo Sábados, Domingos e Feriados), posicionada em primeiro lugar na lista de ordenação final e correspondendo igualmente à proposta de mais baixo preço, não obstante exceder o preço base do concurso em 24,8%.

Os concorrentes foram notificados da intenção de adjudicação, nos termos constantes do citado relatório, em 13 de Março de 2003. Dado que nenhum deles se pronunciou nesta sede, a comissão de análise das propostas, elaborou em 16 de Abril de 2003, o relatório final, nos termos do art.º 102.º do DL n.º 59/99, reiterando a sua proposta de adjudicação à referida empresa.

⁸⁹ Valor relativamente ao qual a MPE interpôs recurso da decisão arbitral.

⁹⁰ Autorizado pelo CA da MPE, em 12 de Dezembro de 2002 (Acta n.º 42/2002).

⁹¹ Propostas de Alberto Martins Mesquita & Filhos, SA, no valor de € 4.276.012,69, da Construtora Abrantina, SA, no montante de € 4.357.030,54, e Zagope – Construções e Engenharia, SA, com o preço de € 4.072.110,88, apresentando todas elas um prazo de 240 dias para a execução da obra.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Porém, antes da efectiva adjudicação da obra, o CA da MPE, em reunião de 3 Julho de 2003⁹², invocando a experiência entretanto adquirida pela empresa ao nível da concepção e execução do PE, decidiu *“introduzir, nesta fase, algumas alterações no projecto, da autoria do concorrente escolhido com o fito de o adequar a uma menor área de implantação, mas com uma melhor organização do espaço disponível mediante a maximização de espaços de utilização comum e apenas com uma ligeira redução do número de plataformas/lotes, sendo assim possível corresponder mais correctamente ao mercado potencial do Concelho de Machico, constituído por empresas que não necessitam de plataformas/lotes de dimensão muito elevada, o que possibilita potenciar a envolvente financeira associada à concretização do Parque Empresarial de Machico”*.

Por outro lado, de acordo com os termos daquela deliberação, *“as características orográficas e geológicas dos terrenos”* aconselhavam *“a manter a zona de execução do Parque, mas a enquadrá-la na área que reúne características mais favoráveis e mais adequadas à implantação de uma obra desta natureza, diminuindo os custos financeiros e sociais associados ao respectivo processo de expropriação”*.

Neste enquadramento, considerou o CA da MPE que *“...as alterações a introduzir no Projecto da autoria do concorrente escolhido se”* deveriam reconduzir *“concretamente à redução da área de implantação de 72.510 metros quadrados para 54.090 metros quadrados...”*, devendo as mesmas ser concretizadas ao abrigo do art.º 106.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março, para o que se impunha notificar o concorrente escolhido para apresentação da reformulação do projecto, até ao dia 28 de Julho de 2003⁹³.

No ofício⁹⁴ dirigido à “Zagope – Construções e Engenharia, S.A”, em 9 de Julho de 2003, fez-se constar que a necessidade de reformulação da proposta encontrava fundamento *“na necessidade de atender aos dados resultantes de uma análise do mercado potencial do Parque Empresarial de Machico, bem como das características concretas do terreno disponível para a respectiva implantação”*, demonstrando os elementos recolhidos que *“(...) no que concerne ao número potencial de interessados em instalar-se no mesmo”* não se justificava nessa *“fase a execução de um Parque com a dimensão inicialmente prevista”*. Paralelamente, foi aí dada a indicação de que deveria ser mantido o *“número mínimo de 35 a 40 plataformas/lotes...”*, com a ressalva de que não poderia ficar inviabilizada *“uma futura ampliação da capacidade do Parque Empresarial”*, razão pela qual a solução a encontrar deveria ser *“concebida sem prejudicar tal possibilidade”*

A comissão de análise das propostas procedeu, em 13 de Agosto de 2003, à apreciação da nova proposta da “Zagope – Construções e Engenharia, S.A”, no valor de € 3.334.307,81, elaborada⁹⁵, segundo entendeu aquela comissão, de acordo com as alterações sugeridas e no cumprimento pelos requisitos legais consagrados no art.º 106.º do DL n.º 59/99.

Na análise técnica e financeira efectuada à nova proposta, concluiu aquela comissão que *“[a]lguns factores foram preponderantes para um reenquadramento das plataformas passando por uma redução da área de implantação total do Parque..., nomeadamente questões vinculadas ao processo de expropriações no extremo sul, grandes alturas e inclinações dos taludes no mesmo extremo com o agravamento associado à pouca qualidade dos solos existentes naquela zona, impacto paisagístico por se tratar de uma zona em campo aberto e próximo da fronteira com o Campo de Golfe do Santo da Serra cuja infra-estrutura desportiva não pactua com um Parque Empresarial desta envergadura e outros pequenos factores de ordem logística.”*

⁹² Cfr. a Acta n.º 28/2003.

⁹³ Detectou-se uma incorrecção na Acta do CA n.º 43/2003, de 9 de Outubro de 2003, já que a mesma reproduz o conteúdo da Acta n.º 28/2003 antes referida. Nessa medida, parece não ter existido motivo para a realização da reunião ocorrida naquela data.

⁹⁴ N.º 271, da MPE.

⁹⁵ Remetida à MPE em 28 de Julho de 2003.

O exame efectuado pela comissão de análise sublinha ainda que a proposta reformulada prevê a redução do número de lotes/plataformas de 41 para 37, e que a área bruta de plataforma do Parque não sofreu praticamente redução, dado o aumento relativo em todas as plataformas do extremo sul, sendo considerada adequada a redução de preço no montante de € 737.803,07. Daí concluir propondo ao CA a aceitação das alterações apresentadas pela Zagope e a consequente adjudicação da empreitada a esta empresa, pelo valor de 3.334.307,81 €, acrescida do IVA à taxa legal, e pelo prazo de 240 dias de calendário.

Retomando a tramitação processual, o CA deliberou, em reunião de 14 de Agosto de 2003, adjudicar a empreitada à empresa “Zagope – Construções e Engenharia, S.A.”, pelo preço de € 3.334.307,81, acrescido de IVA à taxa legal em vigor, e pelo prazo de execução de 240 dias de calendário, nos termos da nova proposta, do que a empresa foi notificada em 18 de Agosto de 2003.

A factualidade enunciada põe, assim, em evidência que, no decurso do procedimento adjudicatório, mais especificamente, em momento anterior à adjudicação da empreitada, a MPE, na qualidade de dona da obra, propôs ao concorrente classificado em primeiro lugar na sequência da aplicação dos factores de ponderação fixados, a reformulação da respectiva proposta, a fim de a adequar ao novo enquadramento perspectivado para o PE de Machico.

A aferição da legalidade da actuação descrita exige, antes de mais, que se atente no preceito invocado para fundamentar a introdução de alterações à proposta inicial da Zagope, concretamente, o art.º 106.º do DL n.º 59/99⁹⁶, o qual dispõe que *“Quando a adjudicação resulte de um concurso com propostas condicionadas ou projectos ou variantes da autoria dos concorrentes, o dono da obra poderá excepcionalmente acordar com o concorrente escolhido alterações na proposta, projecto ou variante, sem realização de novo concurso, desde que se verifiquem cumulativamente as seguintes condições:*

- a) Não resulte de apropriação de soluções contidas na proposta, projecto ou variante apresentado por outro concorrente;*
- b) Não haja alterações das condições objectivamente susceptíveis de influenciar a adjudicação, caso tivessem sido previamente conhecidas por todos os concorrentes;*
- c) Não resulte qualquer limitação aos fundamentos invocados pelo dono da obra em termos de aplicação dos critérios de adjudicação que conduziram à escolha do concorrente”.*

Neste contexto, importa chamar igualmente à colação o art.º 14.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho⁹⁷, o qual, sob a epígrafe *“Princípio da estabilidade”*, preceitua, no seu n.º 2, que *“Nos procedimentos em que não esteja prevista qualquer negociação, as propostas apresentadas pelos concorrentes são inalteráveis até à adjudicação”*, estipulando no n.º 3 que *“Efectuada a adjudicação, podem ser introduzidos, por acordo entre as partes, ajustamentos à proposta escolhida, desde que as alterações digam respeito a condições acessórias e sejam inequivocamente em benefício da entidade adjudicante”*.

Da interpretação dos normativos citados resulta, assim, antes de mais, que a introdução de alterações às propostas nos casos admitidos fica vedada até à adjudicação⁹⁸, que consubstancia a decisão através da qual o dono da obra aceita a proposta do concorrente preferido, ou seja, procede à escolha da entidade com a qual pretende contratar.

⁹⁶ O artigo em referência, com a epígrafe *“Alteração da proposta, projecto ou variante”*, consta da Secção IX (Adjudicação) do Capítulo III (Concurso Público) do Título III (Formação do contrato) do DL n.º 59/99.

⁹⁷ O qual se aplica à empreitadas de obras públicas, por força do disposto no art.º 4.º, n.º 1, al. a), do diploma.

⁹⁸ Está aqui especificamente em causa o princípio da imutabilidade ou da intangibilidade das propostas – fruto, por sua vez, do mais lato princípio da concorrência -, que obriga a que os concorrentes fiquem vinculados às propostas apresentadas até que ao momento da adjudicação ou até ao decurso do prazo da sua validade.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Por outro lado, decorre dos mesmos dispositivos que apenas são aceitáveis alterações à proposta seleccionada que respeitem a aspectos meramente acessórios e colaterais, que não se mostrem passíveis de influenciar aquela decisão nem sejam susceptíveis de alterar a sua fundamentação. Sob pena de ser posta em causa a comparabilidade das propostas admitidas ao procedimento, com reflexos ao nível da sua apreciação, classificação e ordenação para efeitos de adjudicação.

Corolário destas exigências é também o princípio da igualdade, que, neste enquadramento, e segundo o Prof. Marcelo Rebelo de Sousa⁹⁹, postula que “*as propostas sejam apreciadas tal como são*”, adiantando que o acto de adjudicação “*não pode recair sobre outra realidade que não seja a constituída pelas propostas dos concorrentes, tal como elas foram formuladas*”, entendendo como constituiria uma violação a este princípio permitir “*a reformulação das propostas dos concorrentes, ainda que a pretexto de facilitar ou tornar possível a respectiva comparação*”.

Sendo a disciplina normativa invocada aplicável ao concurso público promovido no caso concreto, impunha-se que a proposta da empresa Zagope se tivesse mantido inalterada até à adjudicação, ficando a introdução de ajustamentos subsequentes limitada a condições meramente acessórias e favoráveis à MPE e dependente do acordo das partes.

Contudo, verificou-se não só que a proposta daquela empresa foi alvo de reformulação em momento da tramitação procedimental anterior à adjudicação da empreitada, como ainda que as alterações que lhe foram introduzidas incidiram sobre elementos essenciais da mesma, nomeadamente sobre o conteúdo do projecto-base de execução da obra inicialmente elaborado.

O que significa que a proposta escolhida deixou de ser enquadrável no objecto definido para o concurso de concepção/construção, nos termos em que foi promovido¹⁰⁰, passando a estar associada a um procedimento distinto, consubstanciado num ajuste directo, em que apenas esteve envolvida a empresa Zagope, isto sem que estivessem observados os pressupostos legais que admitem o recurso a tal procedimento, ao abrigo do art.º 48.º, n.º 2, al. d) e e), ou mesmo do art.º 136.º, n.º 1, ambos do DL n.º 59/99.

Estando em causa um novo objecto contratual, decorrente das redefinições introduzidas ao nível do dimensionamento e área de implantação do PE após o lançamento do concurso, era exigível, face ao valor total da despesa envolvida, o desencadear de um novo procedimento adjudicatório de natureza concursal¹⁰¹, de forma a dar plena garantia a princípios tais como o da transparência e da concorrência, expressamente enunciados nos art.ºs 8.º e 10.º do DL n.º 197/99, o que, no caso vertente, não ocorreu.

Daí que a adjudicação, nos termos em que foi realizada, deva ser considerada ilegal, por inobservância das normas citadas¹⁰².

No âmbito do contraditório, o CA da MPE manifestou a sua “*discordância frontal*” da interpretação dada aos factos supra evidenciados, sustentando, em síntese, que “[*a deliberação do CA da MPE, datada de 2003/07/03, analisou com a devida ponderação o momento adequado para, no âmbito do concurso público, despoletar o mecanismo legal consagrado no artigo 106.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março*”, reportando-o à fase que antecede a adjudicação da empreitada, tendo em consideração:

⁹⁹ In *O Concurso Público na Formação do Contrato Administrativo*, Lisboa, 1994, Lex, págs. 74 e ss..

¹⁰⁰ Efectivamente, os dados disponíveis fazem pressupor que, caso as alterações solicitadas não tivessem sido introduzidas na proposta, a adjudicação não se faria.

¹⁰¹ Concretamente, o concurso público ou o concurso limitado com publicação de anúncio, nos termos no disposto no art.º 48.º, n.º 2, al. a), do DL n.º 59/99.

¹⁰² Para Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Estes de Oliveira, in *Concursos e Outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa, Das Fontes às Garantias*, Almedina, Coimbra, 1998, pág. 107, o desrespeito pelo princípio da intangibilidade das propostas “*na fase ante-adjudicação conduz irrefragavelmente à invalidade da respectiva alteração da candidatura ou da proposta e da adjudicação que fosse (...) baseada nela(s)*”.

- a) a circunstância de o legislador ter optado por utilizar naquele artigo o “*termo “concorrente escolhido” em detrimento do termo “adjudicatário”, qualificação que teria adoptado “se a Lei pretendesse que a tentativa de acordo apenas se estabelecesse após a adjudicação”*”;
- b) que, “*se por hipótese a tentativa de acordo tivesse lugar após a adjudicação, a posição negocial da MPE seria extremamente débil pois, em vez de se confrontar com um potencial adjudicatário, lidaria com um adjudicatário de jure contituito”, ficando “a posição negocial” da empresa “bastante diminuída a favor da outra parte”*”;
- c) “*a organização sistemática da Lei*”, atendendo a que “*na elencação e organização das formalidades e actos estabelecidos que envolvem o procedimento de contratação precedido de concurso público, previsto pelo Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, na Secção IX, o artigo 106.º, ao abrigo do qual se actual, precede não só as condições de Não Adjudicação, como o conceito e Notificação da Adjudicação*”.

Aquele CA fez ainda questão de remeter para o teor da citada deliberação, na parte em que aí se fez constar que, ao assumir “*o entendimento de que o recurso ao artigo 106.º*” reveste “*um carácter excepcional*”, aquele órgão considerou “*ser essa a via para, depois de apurado o concorrente escolhido, poder com aquele acordar alterações às condições da sua proposta em circunstâncias de indubitável e incontestável transparência, melhor servindo o interesse público e o objecto social da MPE, aproveitando o procedimento de contratação em curso*”, permitindo “*sem desvirtuamento essencial do objecto do concurso e escolhido o concorrente, o estabelecimento de um acordo, fixando no contrato alterações às proposta seleccionada em satisfação de um interesse público relevante, com inteiro aproveitamento da tramitação processual do concurso já realizado e sem necessidade, portanto, de o repetir*”.

Para fundamentar o entendimento seguido, os responsáveis transcreveram também o segmento da aludida deliberação onde se fez constar “*que a seguir-se para a adjudicação e celebração do contrato de empreitada em conformidade com a proposta escolhida, as alterações a introduzir no projecto poderiam gerar supressões de trabalhos, com inerentes repercussões financeiras para a MPE*”, assim como o extracto em que foi assumido que os “*requisitos expressos nas alíneas a), b) e c)*”, que delimitam “*o campo de actuação ao abrigo daquele preceito legal*” “*são integralmente respeitados no caso concreto*”, concluindo que a actuação foi circunscrita ao “*ao objecto do concurso e ao interesse público relevante que justifica a realização de alterações à proposta escolhida, sendo certo que os demais concorrentes*” teriam “*integral conhecimento das alterações a introduzir nos termos do n.º 3 do artigo 110.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março*”.

Sem pôr em causa a afirmação de que o CA terá agido “*nesta matéria com elevado sentido de responsabilidade*” “*e com o fito da prossecução dos interesses da MPE*”, continua a afigurar-se que não o fez “*no respeito pela legislação aplicável*”. Com efeito, a argumentação aduzida em sede de contraditório não trouxe à colação novos elementos, limitando-se a recuperar os fundamentos enunciados na *supra* identificada deliberação de 3 de Julho de 2003 para justificar as alterações introduzidas na proposta, cuja consistência tinha sido já questionada.

Efectivamente, no que concerne à definição do sentido e alcance do art.º 106.º do DL n.º 59/99, a doutrina mais representativa tem vindo a considerar que, sendo o procedimento de selecção da entidade co-contratante o concurso público, as propostas mantêm-se inalteradas até à adjudicação, apenas se admitindo a introdução de alterações acessórias à proposta do adjudicatário.

Cite-se, a título exemplificativo, Mário Esteves de Oliveira¹⁰³, para quem “*a entrega da proposta constitui a causa da vinculação do concorrente ao concurso, sendo princípio geral do direito*

¹⁰³ E Rodrigo Esteves de Oliveira In Concursos e Outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa, *Das Fontes às Garantias*, Almedina, Coimbra, 1998, págs. 423.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

adjudicatório ou concursal o de ela não poder ser alterada (pelo concorrente ou pelos órgãos encarregados da instrução ou decisão do procedimento), mantendo-se inatingível até à adjudicação”.

Indo mais longe neste domínio, defende Fausto de Quadros¹⁰⁴, em referência específica à norma mencionada¹⁰⁵ que “*com aquela disposição se não quis vir autorizar o dono do concurso a levar a cabo negociações com o adjudicatário por forma a este modificar a proposta vencedora sobre domínios essenciais do conteúdo do contrato, como é o caso dos “preços”, “prazos” e “prestações financeiras”, por exemplo; mas apenas se pretendeu esclarecer o conteúdo da proposta escolhida quanto à opção por soluções apresentadas e tornadas públicas, logo quando da abertura do concurso, em alternativa, isto é, sob a forma de variantes, ou de modo condicional. As alterações eventualmente a introduzir não versam, portanto, sobre aspectos essenciais do contrato e visam, apenas, de modo meramente formal, especificar o conteúdo da prestação”.*

Dentro desta ordem de ideias, considera-se que o facto de o dispositivo legal enunciado preceder, em termos de ordenação sistemática, o artigo respeitante à adjudicação e à não adjudicação não se revela decisivo para fazer reportar as referências nele constantes à fase procedimental anterior. Aliás, a inserção da norma em causa no capítulo específico da adjudicação aponta no sentido contrário.

Este entendimento sai reforçado pela adopção, no art.º 106.º, da expressão “*concorrente escolhido*” ao invés de “*concorrente preferido*”, o que faz pressupor já ter havido uma escolha efectiva por parte da entidade adjudicante, consubstanciada no acto de adjudicação.

Registe-se que a tarefa de interpretação da aludida norma ficou aclarada com a consagração legal, no art.º 14.º do DL n.º 197/99¹⁰⁶, do princípio da estabilidade que, no seu n.º 2, estabelece que, nos procedimentos que não envolvam qualquer negociação, como é o caso do concurso público, as propostas dos concorrentes são inalteráveis até à adjudicação, estabelecendo no n.º 3 que, após a adjudicação, podem ser introduzidos, por acordo entre as partes, ajustamentos à proposta escolhida, desde que estes digam respeito a condições acessórias e sejam inequivocamente em benefício da entidade adjudicante.

Relativamente a esta última exigência, importa salientar que, no caso vertente, as alterações inseridas na proposta e no projecto do concorrente continuariam a não ser admissíveis mesmo que tivessem sido negociadas na sequência da adjudicação, uma vez que não incidiram sobre aspectos meramente acessórios, reflectindo-se ao nível da definição do próprio objecto do concurso¹⁰⁷.

Não pode também deixar de ser feita uma referência especial aos motivos que fundamentaram a redefinição da obra de implantação do PE de Machico, cumprindo primeiramente notar que a análise de mercado invocada no ofício dirigido pela MPE à Zagope a solicitar a introdução de alterações à respectiva proposta não constava entre os documentos disponibilizados pela MPE no âmbito da auditoria, desconhecendo-se as entidades responsáveis pela mesma, assim como a data em que foi realizada, não tendo sido igualmente localizados elementos concretos sobre as características dos terrenos (nomeadamente estudos técnicos entretanto obtidos), que aconselhassem ao reenquadramento da zona de execução daquele parque.

¹⁰⁴ In *O concurso público na formação do contrato administrativo*, Revista da Ordem dos Advogados, ano 47, Dezembro de 1987, pág. 730.

¹⁰⁵ Registe-se que a remissão feita se reporta, em rigor, ao art.º 98.º do DL n.º 405/93, de 10 de Dezembro, dispositivo que corresponde ao actual 106.º do DL n.º 59/99.

¹⁰⁶ O art.º 14.º está inserido na Secção II “*Princípios*” do Capítulo I do DL n.º 197/99, que contém os princípios gerais da contratação pública, sendo aplicável aos contratos de empreitadas de obras públicas por força do preceituado no art.º 4.º, n.º 1, al. a), do mesmo diploma.

¹⁰⁷ Com efeito, os elementos disponíveis apontam no sentido de que a proposta negociada não se enquadraria no âmbito de uma proposta admissível no quadro do concurso público.

Por outro lado, e ainda neste domínio, estranha-se que a questão dos processos de expropriação, assim como do impacto paisagístico associado ao campo de golfe apenas tenha sido equacionada em fase tão adiantada do procedimento concursal, em particular porque as implicações destes dois factores em termos de reenquadramento do parque foi assumida pela primeira vez no relatório que elaborou, fazendo pressupor que a nova proposta da Zagope foi analisada à luz de aspectos adicionais aos considerados pelo próprio CA, na sua deliberação de 3 de Julho de 2003 e aparentemente ignorados aquando da elaboração do processo do concurso. Questiona-se nomeadamente a preocupação manifestada nesta fase adiantada do concurso no que concerne ao impacto paisagístico, em particular por não ter havido qualquer alteração à localização da aludida infra-estrutura desportiva, nem terem sido realizados quaisquer estudos de impacto ambiental¹⁰⁸.

Prosseguindo o exame do processo da obra em apreço, apurou-se que, através de deliberação de 11 de Setembro de 2003, o CA aprovou a minuta do contrato e mandou o presidente e um vogal executivo daquele órgão para procederem à outorga do mesmo, o que ocorreu em 15 de Setembro de 2003, tendo a empresa “Zagope – Construções e Engenharia, S.A.”, em 22 de Agosto, prestado caução no valor de € 166.715,39¹⁰⁹.

Detectou-se, todavia, que no momento da outorga do contrato, a certidão comprovativa da regularidade contributiva perante a Segurança Social, já não se encontrava válida¹¹⁰.

Os concorrentes preteridos foram notificados da adjudicação em 17 de Setembro de 2003, ou seja, 18 dias úteis após a emissão da caução, não havendo, no entanto, evidências de que tenha sido cumprido o prazo de 15 dias para a prestação da mesma junto da MPE, fixado no n.º 3 do art.º 110.º do DL n.º 59/99.

Pese embora o CA desta sociedade tenha alegado, no exercício do contraditório, que “ *a prestação da caução junto da MPE ocorreu no dia 2003/09/01 (conforme registo de entrada constante da carta do adjudicatário que remeteu toda a documentação necessária à celebração do contrato de empreitada)*”, não foi remetida documentação comprovativa da recepção daquele documento na data assinalada.

A assinatura do auto de consignação total dos trabalhos da obra teve lugar em 16 de Setembro de 2003, de acordo com o estipulado no art. 155.º do DL n.º 59/99, e sem a apresentação de quaisquer alterações, tendo sido dada posse ao empreiteiro de todos os terrenos necessários à execução da empreitada.

Atendendo ao prazo de execução definido (240 dias), a obra deveria estar concluída a 14 de Maio de 2004.

Embora o plano definitivo dos trabalhos não tivesse sido entregue para aprovação do dono da obra dentro do prazo máximo legalmente previsto¹¹¹, a MPE assumiu a vigência do plano previamente apresentado pela Zagope a instruir a respectiva proposta.

Os elementos analisados evidenciaram, contudo, que, em 15 de Janeiro de 2004, o CA¹¹² deliberou autorizar a modificação do contrato de empreitada em referência, com base na alteração do projecto de execução da obra, cuja extensão e alcance correspondeu a um “retorno” ao projecto que integrou a proposta inicial elaborada pela “Zagope – Construções e Engenharia, S.A.”, no âmbito do concurso

¹⁰⁸ Que, tal como na generalidade dos parques, não eram obrigatórios para o PE de Machico.

¹⁰⁹ Correspondente a 5% do valor do contrato.

¹¹⁰ Dos elementos enviados pela Zagope, em 26 de Agosto de 2003, comprovando a inexistência de dívidas, consta certidão da Fazenda Pública, de 4 de Julho de 2003, e certidão da Segurança Social, de 6 de Março de 2003, válida por seis meses.

¹¹¹ O art.º 159.º do DL n.º 59/99 fixa esse prazo em 44 dias, contados da consignação da obra.

¹¹² Cfr. Acta n.º 2/2004



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

público, no valor de 4.072.110,88 €, acrescido de IVA, nos termos e nas condições aí definidas, com fundamento nos “*seguintes factos*”:

- i) *Um dos proprietários expropriados (...) requereu a expropriação total do prédio de onde foi destacada a parcela 33/2 da Secção AX, dada a desvalorização da parcela sobranete. Não obstante tratar-se de um direito inalienável do proprietário, impende, também, sobre a MPE o dever de acautelar o interesse público, sem desaproveitamento ou desperdício da área total expropriada e indemnizada, uma vez que, na globalidade dos terrenos expropriados e/ou adquiridos, corresponderá, aproximadamente à área inicialmente estimada para a execução do Parque Empresarial;*
- ii) *concomitantemente, e ao contrário do que a certa altura do processo se indicara, tem havido uma larga procura de lotes para a instalação de unidades empresariais no Parque Empresarial de Machico, nalguns casos, até, de dimensão relevante”.*

A deliberação do CA foi alicerçada num parecer jurídico¹¹³, no qual se advoga a aplicação dos art.ºs 198.º do DL n.º 59/99¹¹⁴ e 437.º do Código Civil¹¹⁵ à situação vertente, face ao entendimento de que os factos enunciados constituem uma alteração anormal de circunstâncias.

Os dados e informações recolhidos e fornecidos no âmbito da auditoria parecem, no entanto, contrariar esta conclusão, pondo em causa os fundamentos invocados, nomeadamente por se verificar que:

- a primeira proposta que o proprietário do dito imóvel dirigiu à MPE visando a aquisição total do prédio reporta-se a Dezembro de 2002¹¹⁶, sendo anterior à abertura do concurso da empreitada, razão pela qual não seria, assim, imprevisível que, em sede de processo expropriativo, o mesmo viesse fazer valer o seu direito de requerer a expropriação integral do prédio;
- Não existem elementos comprovativos de que as diferentes projecções do índice de procura do Parque tivessem sido alicerçadas em análises ou estudos técnicos consistentes e fidedignos, de modo a permitir qualificar o alegado aumento súbito da procura de lotes como uma anormal e imprevisível alteração das circunstâncias.

Convém aqui lembrar que, no período aproximado de um ano após o lançamento do concurso, a MPE redefiniu por duas vezes o objecto da empreitada, levando a outras tantas alterações do projecto de execução da obra, o que é revelador de uma indefinição da estratégia a seguir no caso concreto, bem como de uma ausência de planificação e de boa gestão, espelhada na inexistência de um estudo devidamente fundamentado sobre a viabilidade económica do empreendimento.

Exemplo desta realidade é o facto de a primeira alteração ao projecto - que envolveu a redução da área de implantação do Parque - haver sido fundamentada, em particular, no impacto paisagístico e nas características do solo, e de estes aspectos terem sido, ao que tudo indica, totalmente desvalorizados ou olvidados por altura da segunda alteração, tornando patente a indefinição dos critérios que presidiram à escolha da localização e dimensão daquela infraestrutura.

¹¹³ Datado de 13 de Janeiro de 2004.

¹¹⁴ Estabelece este dispositivo que, “*Quando as circunstâncias em que as partes hajam fundado a decisão de contratar sofram alteração anormal e imprevisível, de que resulte grave aumento de encargos na execução da obra que não caiba nos riscos normais, o empreiteiro terá direito à revisão do contrato para o efeito de, conforme a equidade, ser compensado do aumento dos encargos efectivamente sofridos ou se proceder à actualização dos preços*”.

¹¹⁵ Este artigo, que, nos termos daquele parecer, se aplica ao caso concreto por força do art.º 273.º do DL n.º 59/99, estabelece, no seu n.º 1, que, “*Se as circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratar tiverem sofrido uma alteração anormal, tem a parte lesada direito à resolução do contrato, ou à modificação dele segundo juízos de equidade, desde que a exigência das obrigações por ele assumidas afecte gravemente os princípios a boa fé e não esteja coberta pelos riscos próprios do contrato*”.

¹¹⁶ Cfr. ponto 5.2.2.1

Após a remessa, pelo empreiteiro, dos elementos solicitados pela MPE¹¹⁷, assim como da garantia bancária, datada de 21 de Janeiro de 2004, no valor de € 36.890,15¹¹⁸, a adenda ao contrato, que visou dar cobertura à realização da empreitada em conformidade com o projecto e a proposta apresentada pelo adjudicatário em sede do acto público do concurso, pelo preço total de € 4.072.110,88, foi assinada em 30 de Janeiro de 2004.

Em 12 de Fevereiro de 2004 foi assinado um novo auto de consignação, tendo sido dada posse ao empreiteiro dos terrenos necessários à execução da empreitada abrangidos pelo objecto da adenda, não tendo sido apresentadas quaisquer modificações ou reclamações.

A factualidade enunciada deixa, assim, transparecer que a celebração da denominada adenda ao contrato não beneficia do suporte legal invocado, antes de mais, e conforme ficou acima assente, por não poder falar-se, na situação vertente, de uma alteração das circunstâncias (em que as partes fundaram a decisão de contratar) legitimadora da revisão do contrato, ao abrigo da norma do art.º 198.º do DL n.º 59/99, em especial, se se atender a que o aumento dos encargos associados à realização da obra decorre directamente do seu redimensionamento, e, conseqüentemente, da redefinição do objecto da empreitada efectivamente contratada, que a transformou numa empreitada diferente.

Nessa medida, encontrando-se extinto o procedimento concursal previamente desencadeado, a deliberação autorizadora da alteração ao contrato não pode assumir a natureza de acto revogatório da decisão que adjudicou a empreitada à primeira proposta reformulada da Zagope, consubstanciando antes um novo acto adjudicatário de uma empreitada distinta da contratada, embora idêntica à que foi alvo de concurso.

E este acto de escolha, que, em rigor, conduziu à celebração de um novo contrato, distinto do anterior, foi precedido de mero ajuste directo, quando o valor da despesa envolvida exigia, para o efeito, o recurso a procedimentos solenes, como o concurso público ou o concurso limitado, nos termos consignados no art.º 48.º, n.º 2, al. a), do DL n.º 59/99.

No exercício do princípio do contraditório, o CA da MPE voltou a expressar a sua *“discordância frontal”* relativamente às conclusões extraídas no tocante *“à repriminção da proposta apresentada pelo adjudicatário no acto público do concurso”*, ao abrigo dos art.ºs 198.º do DL n.º 59/99 e 437.º do Código Civil, procedendo a uma enunciação desenvolvida dos factos que considerou pertinentes neste contexto, de que se destacam e transcrevem os seguintes excertos:

- De acordo com aquele órgão, *“Um proprietário expropriado, após a celebração do contrato da empreitada, requereu a expropriação total do seu terreno, dada a desvalorização da propriedade da parcela sobrance, direito inalienável do proprietário que impôs que a MPE acautelasse, também, o interesse público, sem desaproveitamento ou desperdício dessa área”*.

“Apenas após o começo dos trabalhos da empreitada, mais precisamente no dia 2003/10/10, entrou na MPE um pedido formal de aquisição total do terreno, ao abrigo do processo expropriativo então em curso”.

“O pedido de expropriação total não é obrigatório nem inevitável, pois depende da exclusiva iniciativa do proprietário que, atento o disposto no Código das Expropriações, pode ou não apresentar esse pedido”.

Pelo que, segundo o CA, *“Exigir que a MPE, no âmbito dos actos a praticar no concurso público relativo à contratação da empreitada, já devia partir do pressuposto certo e*

¹¹⁷ Através do Ofício n.º 112, de 19 de Janeiro de 2004, a MPE notificou o empreiteiro das alterações introduzidas, remeteu a minuta da adenda ao contrato e solicitou ao mesmo a documentação necessária à assinatura da mesma. O empreiteiro, por sua vez, enviou os elementos solicitados a coberto do Ofício n.º /PEM-00/04, datado do dia 26 do mesmo mês.

¹¹⁸ Correspondente a 5% da diferença entre o valor do contrato celebrado e da conseqüente modificação.



inabalável de que o proprietário iria apresentar o pedido de expropriação total afigura-se nos excessivo”.

- Quanto à invocação da “*maior procura de lotes*” como factor “***determinante da modificação do contrato de empreitada***”, o CA sustentou que “*A MPE realizou inquéritos escritos a várias entidades privadas e indivíduos potencialmente interessados, desenvolveu diversos contactos pessoais com estes e outros potenciais utentes, bem como realizou vários contactos com os Municípios e demais entidades públicas envolvidas neste domínio*”.

“Tais inquéritos escritos e contactos pessoais evidenciam que, perante a possibilidade colocada à disposição dos particulares de criação de novas instalações em parques empresariais, a esmagadora maioria afirma-se interessada – porém, colocados perante a posterior execução física desses lotes e perante a concreta instalação, as respostas não se afiguraram, em alguns conselhos, coerentes com as manifestações de vontade anteriormente registadas, facto que reforça a perspectiva de longo prazo inerente à execução dos parques empresariais e a necessidade do contínuo esforço de promoção que a MPE desenvolve”.

“No caso concreto do Parque Empresarial de Machico, a MPE realizou inquéritos escritos e manteve vários contactos com indivíduos e entidades privadas, tendo constatado o evidente interesse na ocupação de um grande número de lotes num período prévio à promoção do pertinente concurso público”.

“Sucede que, no período que mediou entre o lançamento do concurso público e o acto de adjudicação da empreitada, foi possível constatar nos diversos contactos pessoais mantidos que o interesse anteriormente manifestado se havia dissipado na maioria dos casos, o que determinou a deliberação do CA da MPE de 2003/07/03 e o posterior acto de adjudicação da empreitada mediante a deliberação datada de 2003/08/14, numa clara perspectiva de defesa dos interesses desta Empresa”.

“Entretanto, com o início dos trabalhos da obra, verificou-se o recrudescimento da procura de lotes no concelho de Machico, facto que assumiu nessa altura manifestamente imprevista e determinou a repristinação do projecto e da proposta apresentada pelo adjudicatário no acto público do concurso – aliás, a taxa de atribuição de lotes actualmente verificada no Parque empresarial de Machico é, por si só, reveladora da racionalidade da decisão então tomada”.

“A MPE não podia ficar indiferente aos sinais do mercado e por isso agiu em consonância com o mercado específico a que a sua actividade se dirige, recorrendo a mecanismos legais adequados, pelo que nesse contexto consideramos que a MPE actua em estrita obediência às boas regras de gestão”.

Neste enquadramento, o mesmo CA reiterou “*a validade dos suportes legais invocados, por manifesto cumprimento dos requisitos normativos aplicáveis*”, afastando a ideia de que pudesse ter estado em causa um ajuste directo, “*pois não existiu qualquer acto expresso ou tácito de anulação ou revogação do precedente concurso público, sendo certo que a proposta do adjudicatário correspondente à execução final do Parque Empresarial de Machico é exactamente a proposta apresentada pelo adjudicatário no acto público do concurso, facto elucidativo das condições de transparência que nortearam a execução desta infra-estrutura.*”

Ponderados os esclarecimentos prestados pelos responsáveis ouvidos, mantém-se, no entanto, as conclusões inicialmente formuladas a propósito da modificação do contrato de empreitada, em especial porquanto:

- a circunstância de o proprietário expropriado haver proposto, em 2002, a aquisição total do respectivo terreno ao abrigo do direito privado, constituía um forte indício de que o mesmo

iria exercer o direito inalienável de requerer a expropriação total do respectivo prédio, devendo tal hipótese ter sido oportunamente ponderada e devidamente equacionada pela MPE;

- embora se conceda e reconheça que a procura de lotes nos parques empresariais da RAM “*envolve uma forte componente subjectiva ao processo decisório dos particulares interessados*”, sendo de difícil medida, não se concebe que, face à presumível dimensão das obras e montantes envolvidos, a planificação realizada não tenha contemplado as eventuais oscilações do mercado em referência, numa perspectiva, não só de curto, mas também de médio e longo prazos. A menção feita à existência de dificuldades “*de natureza conjuntural*” impeditivas de os empresários realizarem, “*no imediato*”, os “*investimentos necessários à sua instalação nos parques empresariais*” é, aliás, representativa desta realidade¹¹⁹.

Assinale-se ainda, neste contexto, que não foram localizados ou disponibilizados quaisquer dos inquéritos a que foi feita alusão em contraditório, nem tão-pouco se conhece o seu teor nem o(s) momento(s) em que os mesmos foram elaborados.

Com efeito, rejeita-se que os factos invocados possam legitimar a apelidada alteração do contrato da empreitada, com fundamento legal nos art.ºs 198.º do DL n.º 59/99 e 437.º do Código Civil, por não serem passíveis de subsumíveis na previsão de tais normas.

A isto acresce que o procedimento concursal lançado se extinguiu com a adjudicação¹²⁰ e subsequente celebração do contrato da empreitada, correspondendo a denominada “*represtinação da proposta apresentada pelo adjudicatário no acto público do concurso*” a uma nova adjudicação, no âmbito de um procedimento que não envolveu concorrência.

5.2.2.2.3 Execução Física

Através de ofício de 5 de Abril de 2004, a Zagope solicitou¹²¹ a prorrogação do prazo de conclusão da empreitada, por 69 dias, recondutíveis ao período em que a obra esteve parada dada a pluviosidade registada entre Outubro de 2003 e Março de 2004, remetendo em anexo o correspondente plano de trabalhos e cronograma financeiro e de mão-de-obra e equipamentos.

Na sequência de parecer favorável emitido pela PROMAN - Centro de Estudos e Projectos, S.A. - empresa responsável pela assessoria à fiscalização -, a referida prorrogação de prazo foi aprovada pelo CA, em 7 de Abril de 2004, projectando a data de conclusão da obra para o dia 21 de Julho de 2004.

A) Prorrogações do prazo de execução da obra e contrato adicional

O projecto de execução da obra elaborado pelo empreiteiro mereceu parecer negativo da Direcção Regional de Estradas¹²², conquanto, no que concerne ao nó de ligação à ER 101, não respeitava os valores mínimos aceitáveis tanto ao nível do raio como do ângulo de encaixe à Estrada Regional, ponto em causa a segurança dos utentes, tendo este circunstancialismo determinado a necessidade de alteração daquele projecto.

Considerando que as deficiências apontadas tiveram origem em erros existentes ao nível das peças patenteadas no concurso pela MPE, a PROMAN propôs¹²³ que fosse autorizada a realização de

¹¹⁹ O próprio CA reconhece competir à MPE a “*criação de uma envolvente cada vez mais atractiva à instalação da empresas nos parques empresariais*”.

¹²⁰ Cfr. Margarida Olazabal Cabral, Almedina, Coimbra, 1997, in *O Concurso Público nos Contratos Administrativos*, pág. 197 e 198, a adjudicação constitui “*o momento final do procedimento do concurso, aquele que culmina tudo o que se realizou até aqui, e que corresponde finalmente à escolha da proposta, que será posteriormente objecto o contrato*”.

¹²¹ Ao abrigo do n.º 3 do art. 160.º do DL n.º 59/99.

¹²² Notificado à MPE através do ofício n.º 2201, de 12 de Fevereiro de 2004.

¹²³ Vd. Relatório da PROMAN – Centro de Estudos e Projectos, S.A., de 26 de Maio de 2004.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

trabalhos adicionais, no valor de € 184.134,70 (acrescido de IVA), com fundamento nos art.ºs 15.º, 37.º, 38.º e 45.º do DL n.º 59/99, o que foi autorizado pelo CA, em 27 de Maio de 2004, e comunicado à Zagope em 6 de Junho seguinte.

Cumprе, no entanto, acentuar que aquela deliberação do CA não é referida na Acta n.º 21/2004, correspondente à reunião realizada naquela data, nem em qualquer acta posterior, apenas constando de documento escrito “avulso”.

A solicitação do empreiteiro, o Presidente do CA¹²⁴ autorizou, em 16 de Junho de 2004, uma nova prorrogação do prazo de execução da obra por mais 20 dias, nos termos do art.º 151.º do DL n.º 59/99, motivada pela necessidade da realização de trabalhos a mais.

Em 21 de Julho de 2004, a PROMAN submeteu à aprovação do CA a 2.ª proposta de trabalhos adicionais apresentada pelo empreiteiro¹²⁵, relacionados com a “Estabilização do talude do acesso ao PE”, no valor de 119.863,46 €, acrescida do IVA à taxa legal, correspondente a 2,94 % do valor do contrato, tendo a mesma obtido a aprovação do CA por deliberação de 22 de Julho, igualmente omissa nas actas das reuniões daquele órgão, da qual o empreiteiro foi notificado na mesma data.

De acordo com o pedido formulado, a indispensabilidade da execução daqueles trabalhos, ao abrigo dos art. 15.º, 26.º, 37.º, 38.º e 45.º do DL n.º 59/99, está associada à alteração introduzida no nó de ligação da ER 101, que implicou uma escavação profunda naquela zona, deixando o talude em permanente desagregação e criando o perigo de desabamento do terreno, que apresentava uma natureza diferente da prevista.

Embora entre as normas invocadas para a realização dos trabalhos a que é feita alusão se inclua o art.º 26.º do DL n.º 59/99, não se afigura, todavia, que aquele dispositivo forneça a base legal para a sua execução, em especial porquanto parecem não ter resultado de circunstâncias imprevistas surgidas no decurso da obra, mas antes de erros existentes no programa base exibido pela MPE no âmbito do concurso lançado.

Subsequentemente, em 3 de Agosto de 2004, a ZAGOPE¹²⁶ voltou a solicitar mais uma prorrogação do prazo de execução da empreitada, desta feita, por 52 dias, o que foi autorizado pelo Presidente do CA, em 12 de Agosto, o que estendeu a conclusão da obra para 1 de Outubro de 2004.

Através de Informação de 28 de Julho, a PROMAN apresentou o mapa de trabalhos aprovados à MPE, propondo a celebração do contrato adicional correspondente, no valor de 303.998,16 € (184.134,70 € + 119.863,46 €), o que obteve a aprovação do CA, em 29 de Julho¹²⁷.

A outorga daquele contrato ocorreu no dia 27 de Agosto de 2004, após a Zagope ter prestado garantia bancária, no valor de € 15.199,91¹²⁸.

Em resultado das sucessivas prorrogações, o prazo de execução da empreitada sofreu um acréscimo de 141 dias, passando para um total de 381 dias.

O auto de vistoria e de recepção provisória da obra foi assinado em 18 de Outubro de 2004, datando o ofício remetido à Câmara Municipal de Machico para efeitos de realização do inquérito

¹²⁴ O CA, em reunião de 8 de Janeiro de 2004 deliberou atribuir poderes ao Presidente para autorizar ou indeferir a prorrogação de prazos de execução de obra (cfr. ponto n.º 8 da Acta n.º 1/2004).

¹²⁵ Ofício da ZAGOPE n.º 80/04, de 15 de Julho de 2004,

¹²⁶ Ofício ref.ª IMAD/DOM/PEM-024/04.

¹²⁷ Acta n.º 30/2004.

¹²⁸ Garantia Bancária n.º56230488074083, do BTA, de 2 de Agosto de 2004.

administrativo¹²⁹ de 17 de Novembro do mesmo ano, e a publicação dos respectivos éditos de 21 do mesmo mês.

B) Trabalhos de reparação do muro

O desabamento de um muro de contenção e de parte de uma plataforma, numa extensão de aproximadamente 80 m, no PE de Machico, devido à ocorrência de um acidente geológico (cedência do terreno que constituía o maciço de fundação do referido muro), na sequência de elevada pluviosidade ocorrida entre os dias 12 a 14 de Fevereiro de 2005, levou a que, após análise da situação, o CA deliberasse¹³⁰ solicitar ao empreiteiro responsável pela obra a tomada imediata de medidas para estabilização da área afectada e posterior reparação de danos, bem como, tornando-se necessário, a elaboração de um estudo geotécnico do solo, remetendo para o empreiteiro a assunção dos custos inerentes.

Analisadas e discutidas as várias soluções correctivas entre Março e Dezembro de 2005, as obras de reparação foram executadas e concluídas a expensas da empresa Zagope, ao abrigo das garantias legais da respectiva empreitada.

Contudo, esta situação acabou por acarretar custos adicionais para a MPE, na medida em que envolveram a adjudicação, à PROMAN, SA, da prestação de serviços de análise das peças escritas e desenhadas apresentadas pela ZAGOPE para reparação do muro, por um lado, e da prestação de serviços de supervisão daqueles trabalhos específicos¹³¹.

5.2.2.2.4 Execução Financeira

No quadro seguinte identificam-se os autos de medição da empreitada e respectiva facturação em consonância com os trabalhos efectivamente realizados, bem como o auto e os valores referentes à revisão legal de preços.

Quadro 25 – Facturação dos trabalhos

(em euros)

Ref. aos trabalhos	Factura	Data	Valor dos trabalhos	Descontos p/ CGA	IVA	Total da factura
Auto nº 1	138/001	01-10-2003	153.420,54	0,00	19.944,67	173.365,21
Auto nº 2	138/002	31-10-2003	93.660,41	0,00	12.175,85	105.836,26
Auto nº 3	138/003	28-11-2003	88.722,43	0,00	11.533,92	100.256,35
Auto nº 4	138/004	31-12-2003	89.629,67	0,00	11.651,86	101.281,53
Auto nº 5	138/005	31-01-2004	531.066,72	0,00	69.038,67	600.105,39
Auto nº 6	138/006	27-02-2004	386.437,06	0,00	50.236,82	436.673,88
Auto nº 7	138/007	31-03-2004	390.451,05	0,00	50.758,64	441.209,69
Auto nº 8	138/008	30-04-2004	353.289,46	0,00	45.927,63	399.217,09
Auto nº 9	138/010	31-05-2004	519.229,85	0,00	67.499,88	586.729,73
Auto nº 10	138/012	30-06-2004	776.160,79	0,00	100.900,90	877.061,69
Auto nº 11	138/015	30-07-2004	591.190,54	0,00	76.854,77	668.045,31
Auto nº 12	138/018	01-10-2004	98.852,33	0,00	12.850,80	111.703,13
Subtotal			4.072.110,85	0,00	529.374,41	4.601.485,26
Auto nº 01-TM	138/019	01-10-2004	303.998,16	0,00	39.519,76	343.517,92
Total dos Trabalhos			4.376.109,01	0,00	568.894,17	4.945.003,18
Auto nº 01-RV	138/026	09-05-2005	461.002,83	2.305,51	59.930,37	518.628,19
Total			4.837.111,84	2.305,01	628.824,54	5.463.631,37

¹²⁹ Em consonância com o art.º 223.º do DL n.º 59/99.

¹³⁰ Acta do CA nº 7/2005, de 17 de Fevereiro de 2005.

¹³¹ Cfr. ponto 5.2.2.3.2.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

O montante total dos trabalhos facturados (€ 4.376.109,01, s/IVA, e € 4.945.003,18, c/IVA) corresponde à soma do valor dos contratos principal e adicional, representando os trabalhos executados para além do previsto 7,47% do preço daquele primeiro contrato.

Importa notar que as despesas inerentes ao contrato adicional não obtiveram co-financiamento do FEDER, tendo sido consideradas não elegíveis pela gestão do POPRAM III, face ao entendimento de que as mesmas não haviam tido origem em circunstâncias imprevistas, mas antes em erro da responsabilidade da empresa dona da obra.

Pela análise da facturação total da empreitada, constata-se que, à excepção da factura relativa à revisão de preços, não foram efectuados descontos para a CGA aquando da emissão das respectivas facturas, tendo a MPE procedido posteriormente à correcção desta situação, tal como aconteceu noutros parques empresariais, conforme referido no antecedente ponto 5.2.1.2.4.

De acordo com o comprovativo da liquidação à CGA, bem como da Nota de Débito n.º 3, de 2 de Novembro de 2004, entregue ao empreiteiro, o valor entregue no âmbito das deduções feitas foi de € 21.880,55, correspondendo a 0,5% do total facturado entre 1 de Outubro de 2003 e 1 de Outubro de 2004.

Porém, face às observações anteriormente formuladas a propósito desta matéria no ponto 5.2.1.2.4. *supra*,¹³², para as quais se remete, colocam-se algumas reticências quanto ao fundamento das retenções efectuadas, no valor de € 3.540,91 (€ 1.235,40 reporta-se às facturas n.º 138/001 e 138/002 e o restante à factura 138/026).

Por outro lado, verificaram-se ainda irregularidades frequentes ao nível da facturação da Zagope – Construções e Engenharia, SA, salientando-se a localização, nos dossiês consultados, de duas cópias da mesma factura em que o NIF e a morada da MPE divergem, contendo uma delas uma referência “condições de pagamento” e outra não¹³³, assim como de duas cópias da mesma factura, ambas com o carimbo “está conforme original”, mas em que o descritivo difere, constando de uma delas uma referência à inclusão de ajudas de custo, e outra não¹³⁴.

Embora apenas exista um original registado na contabilidade, o facto de a MPE aceitar e autenticar dois originais diferentes da mesma factura, incorrectamente emitidos pelo empreiteiro, revela uma deficiência de controlo que deve ser prontamente corrigida.

Quanto à conta final da empreitada, foi assinada por ambas as partes contratantes em 30 de Novembro de 2004, tendo sido, assim, cumprido o prazo legal estabelecido para o efeito no n.º 1 do art. 220.º do DL n.º 59/99.

Revisão de Preços

Superadas algumas divergências quanto ao montante proposto pela Zagope para a revisão de preços, e após análise e parecer da ENGESTOR – Eng. Lda., na qualidade de consultora da MPE nesta matéria, o valor da revisão de preços definitiva dos trabalhos executados em obra entre Setembro de 2003 e Setembro de 2004 foi fixado, no auto n.º 01-RV, em € 461.002,83, tendo o empreiteiro enviado, em 10 de Setembro de 2005, a correspondente factura (n.º 138/026), datada de 9 de Maio de 2005.

Note-se que a referida factura havia sido enviada à dona da obra em 10 de Maio de 2005, a acompanhar a primeira versão da proposta de revisão de preços da Zagope, indicando então um valor de € 478.134,34, constatando-se que, ao invés de ter sido anulada, a mesma factura foi substituída por

¹³² Relativo à execução financeira da empreitada de concepção/construção do PE do Estreito de Câmara de Lobos.

¹³³ Vd. facturas da ZAGOPE n.ºs 138/001, 138/002, 138/003, 138/004, verificando-se que nos recibos n.ºs.138/001 e 138/002 o NIF da MPE não se encontrava correcto.

¹³⁴ Facturas n.ºs 138/10, 138/12 e 138/15, relativas aos Autos n.ºs 9, 10 e 11.

outra de montante diferente. Pese embora a inexistência de duplicação ao nível da contabilização, a emissão de facturas com o mesmo número e data, mas de valor diferente, foi uma situação detectada recorrentemente ao longo do processo desta empreitada e, apesar de irregular, aceite pela MPE.

O índice de execução financeira da empreitada, tomando por referência o seu preço global, atingiu os 100% ainda no ano de 2004, tendo apenas a facturação da revisão de preços ocorrido em 2005. De um modo geral, foram ultrapassados os prazos previstos no plano de pagamentos (que previa um prazo de 2 meses para o efeito), verificando-se um maior atraso a partir do auto n.º 10, que passou a rondar os 10 meses, estando o valor total da empreitada praticamente liquidado no final de 2005, com excepção do pagamento relativo à revisão de preços que foi efectuado em Janeiro de 2006.

5.2.2.3 FORNECIMENTOS E PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS

O conjunto dos fornecimentos e das prestações de serviços contratados para a concretização do “Parque Empresarial de Machico” totalizaram o valor de € 78.444,57 (sem IVA), representando 1,4% do total dos custos do projecto.

Quadro 26 – Fornecimentos e prestações de serviços relativos ao PE de Machico

(em euros)

Fornecimentos / Prestações de Serviços	Tipo de procedimento	Custo	IVA	Total
Assessoria à Fiscalização	c. prév.	48.120,00	6.225,60	54.345,60
Mastros de bandeiras	aj. dir.	480,00	62,40	542,40
Layout e Placas de inauguração do PE	aj. dir.	1.033,00	134,29	1.167,29
Placas de identificação do PE	aj. dir.	1.036,20	134,71	1.170,91
Placas de Latão relativas ao FEDER	aj. dir.	499,38	64,91	564,29
Prest.serv. de revisão de preços da empreitada	aj. dir.	1.500,00	225,00	1.725,00
Ligação do PE à rede eléctrica de Média tensão	aj. dir.	260,99	33,93	294,92
Análise técnica de peças escritas e desenhadas para reparação de danos no PE	aj. dir.	4.462,50	669,38	5.131,88
Supervisão técnica dos trabalhos de reconstrução e reparação do PE	aj. dir.	21.052,50	3.157,88	24.210,38
Total		78.444,57	10.708,10	89.152,67

De seguida efectua-se uma análise aos fornecimentos e prestações de serviços que merecem algum destaque face à sua especificidade e/ou objecto, como é o caso da assessoria à fiscalização da empreitada, que representa 61% daquele total, abordando-se genericamente os restantes, em particular, aqueles cuja análise do respectivo processo dê lugar a observações.

5.2.2.3.1 Assessoria à fiscalização

Para a contratação da prestação de serviços de “Assessoria à Fiscalização da Empreitada de Concepção/Construção do Parque Empresarial de Machico”, foi desencadeado um procedimento de consulta, tendo a MPE, através de ofício circular, datado de 22 de Agosto de 2003, dirigido convite a 10 empresas¹³⁵ para apresentação de propostas, acompanhado do Programa da Consulta e Caderno de Encargos, sendo o critério de adjudicação, o do preço mais baixo.

Uma vez que o regulamento interno definidor das regras a observar pela MPE na realização de despesas com a aquisição de bens e serviço só foi aprovado em 29 de Fevereiro de 2004, a disciplina

¹³⁵ O procedimento de consulta foi autorizado pelo CA em reunião de 20 de Agosto de 2003 (Acta n.º 35/2003), assim como a identificação das empresas a convidar: - ECGPLAN, CONSULGAL, PROSPECTIVA, IQS, APE, PRIMA, AFAPLAN, PL, TYSA e PROMAN.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

aplicada ao procedimento em apreço foi a constante das peças processuais acima referidas, nas quais foi seguida de perto a normação do DL n.º 197/99, de 8 de Junho.

De acordo com o relatório de análise das propostas, datado de 22 de Setembro de 2003, oito das entidades convidadas entregaram as suas propostas dentro do prazo fixado¹³⁶, tendo a empresa PROMAN – Centro de Estudos e Projectos, S.A. apresentado a proposta de preço mais baixo, pelo que o CA deliberou nessa mesma data, adjudicar a prestação de serviços à aludida empresa, pelo valor de € 48.120,00, acrescida do IVA no valor de € 6.255,60, e pelo prazo de execução de 8 meses, tendo notificado todos os concorrentes nesse mesmo dia.

Importa anotar que, também neste caso, as actas das reuniões do CA não contêm qualquer referência a esta deliberação, que apenas existe como documento escrito “avulso”.

O contrato da prestação de serviços em apreço foi celebrado em 1 de Outubro de 2003^{137 138}, para vigorar pelo prazo de 8 meses, contados da data da respectiva assinatura, ficando, porém, consagrada a possibilidade de prorrogação daquele prazo em função do desenvolvimento e conclusão da empreitada.

Os elementos consultados indiciam, todavia, que a execução dos trabalhos de assessoria à fiscalização da empreitada apenas terá tido início em Janeiro de 2004, o que parece ser corroborado pelo facto de, até essa data, os autos de medição dos trabalhos não estarem assinados por um representante daquela empresa. Apontando no mesmo sentido, a análise do descritivo das facturas evidencia que a prestação de serviços decorreu mensalmente, desde essa data até Agosto de 2004, reportando-se a última facturação a 1 de Setembro seguinte.

Este circunstancialismo suscita, por outro lado, dúvidas quanto à efectiva execução dos serviços de assessoria até à data de conclusão dos trabalhos da empreitada (1 de Outubro de 2004), por via de uma prorrogação do prazo contratual, nos termos estabelecidos, mormente porquanto apenas foram localizados os relatórios elaborados pela PROMAN no âmbito desta assessoria respeitantes aos meses de Janeiro a Julho de 2004.

Não existindo evidências da prorrogação do prazo da prestação de serviços, questiona-se o cumprimento do ponto 6.3 da Parte II do caderno de encargos, onde ficou definido que “[a] cessação da actividade de assessoria à fiscalização coincidirá com a conclusão física de todos os trabalhos (o auto de recepção provisória da empreitada, independentemente de se ter esgotado ou não o prazo da prestação de serviços contratada)”.

Relativamente a esta questão, o CA da MPE, informou que *“o adjudicatário desta prestação de serviços acompanhou os trabalhos da empreitada até à sua efectiva conclusão (conforme o elucida o último auto de medição assinado pelo representante da assessoria à fiscalização no final de Setembro de 2004), tendo sido possível obter a anuência do respectivo adjudicatário para realizar esse acompanhamento sem custos adicionais para a MPE.”*

Em matéria de execução financeira do contrato, detectou-se a existência de várias facturas da PROMAN nas quais o NIF da MPE se encontra incorrectamente indicado, pondo em causa a validade das mesmas¹³⁹.

Paralelamente, no que concerne às condições de pagamento, verificou-se que, apesar de ter ficado contratualmente estipulado que as liquidações seriam concretizadas no prazo de 30 dias de calendário

¹³⁶ As empresas CONSULGAL e PRIMA não apresentaram qualquer proposta.

¹³⁷ Na sequência da confirmação da inexistência de dívidas da PROMAN por contribuições e impostos e perante a Segurança Social, e após a aprovação da minuta do contrato, em 29 de Setembro de 2003.

¹³⁸ No caso concreto não foi exigida a prestação de caução.

¹³⁹ Facturas n.ºs 126/04, 180/04, 246/04, 331/04, cada uma no valor de € 6.796,95, incluindo IVA, em que o NIPC indicado é o 501201419.

após a recepção das facturas a emitir em conformidade com o plano de pagamentos, aquele prazo foi sistematicamente ultrapassado, havendo meses em que o desfasamento apurado ronda 100 dias.

A execução física e financeira da prestação de serviços de assessoria à fiscalização atingiu os 100% em 2004, tendo o montante facturado em conformidade com o contrato sido liquidado na totalidade em 15 de Novembro desse ano.

5.2.2.3.2 Outros Fornecimentos e Serviços

Entre os vários fornecimentos e serviços adquiridos, inerentes à conclusão da obra de construção do parque, incluíram-se também a aquisição de “mastros de bandeiras” e de placas variadas (identificação, inauguração, etc.) e a execução dos trabalhos de ligação do PE à rede eléctrica de média tensão, adjudicado à EEM, em 26 de Outubro de 2004.

Relativamente a alguns destes fornecimentos, verificou-se a existência de custos que não foram capitalizados ou que o foram, mas em conta desadequada, não tendo sido assim incorporado nas despesas de investimento do PE de Machico o montante de € 3.048,58.

Destaca-se, neste domínio, a aquisição de “mastros de bandeiras” e de “placas de latão relativas ao FEDER” (adquiridos para todos os PE), cujo valor afecto ao PE de Machico (€ 979,38) não foi contabilizado na conta específica do PE, mas sim numa conta de equipamento administrativo (426115), e o fornecimento do “Layout e Placas de inauguração”, bem como das “placas de identificação do PE”, adquiridas especificamente para o parque em causa, no montante de € 2.069,20, que não foi capitalizado, tendo sido contabilizado como custo do exercício (conta 62233 - *Publicidade e propaganda*).

Importa ainda assinalar, tal como expresso no ponto 5.2.2.3-B) relativo à execução física da empreitada, que o acidente ocorrido no PE levou o CA a recorrer aos serviços técnicos da PROMAN, empresa responsável pela assessoria à fiscalização da obra.

Com efeito, na sequência da apresentação de proposta e orçamento, foi adjudicada àquela sociedade, em 15 de Junho de 2005¹⁴⁰, pelo valor de € 4.462,50 (sem IVA), a análise técnica das peças escritas e desenhadas elaboradas pela empresa Zagope para resolução dos problemas ocorridos.

Neste quadro, foi igualmente adjudicada à PROMAN, em 28 de Julho seguinte¹⁴¹, a prestação de serviços de supervisão técnica dos trabalhos de reconstrução e reparação do PE, pelo valor mensal de € 6.015,00, pelo prazo previsível de 3 meses e 15 dias, totalizando o montante de € 21.052,50.

Registe-se que o peso financeiro destes serviços corresponde a 32,9% da despesa associada aos fornecimentos e prestações de serviços contratados, sendo o mais representativo logo a seguir ao da assessoria à fiscalização.

5.2.2.3.3 Execução financeira de fornecimentos e prestações de serviços

O quadro seguinte ilustra a execução financeira dos fornecimentos e prestações de serviços inerentes à construção do PE de Machico, contendo informação reportada a 31 de Dezembro de 2005.

¹⁴⁰ Acta n.º 23/2005.

¹⁴¹ Acta n.º 28/2005.



Quadro 27 – Execução financeira dos fornecimentos e prestações de serviços

(em euros)

Fornecimentos / Prestações de Serviços	Valor contratado (c/ IVA)	Situação a 31/12/2005		Execução financeira (%)	
		Facturado	Pago	Facturado	Pago
Assessoria à Fiscalização	54.345,60	54.345,60	54.345,60	100,00	100,00
Mastros de bandeiras	542,40	542,40	542,40	100,00	100,00
Layout e Placas de inauguração do PE	1.167,29	1.167,29	1.167,29	100,00	100,00
Placas de identificação do PE	1.170,91	1.170,91	1.170,91	100,00	100,00
Placas de Latão relativas ao FEDER	564,29	564,29	564,29	100,00	100,00
Prest.serv. de revisão de preços da empreitada	1.725,00	1.725,00	0,00	100,00	0,00
Ligação do PE à rede eléctrica de Média tensão	294,92	294,92	294,92	100,00	100,00
Análise técnica de peças escritas e desenhadas para reparação de danos no PE	5.131,88	0,00	0,00	0,00	0,00
Supervisão técnica dos trabalhos de reconstrução e reparação do PE	24.210,38	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	89.152,67	59.810,41	58.085,41	67,09	97,12

Conforme decorre da leitura do quadro acima reproduzido, praticamente todos os fornecimentos e prestações de serviços identificados encontravam-se facturados (67,09%) e liquidados até ao final de 2005, com excepção dos serviços realizadas pela PROMAN associados à análise das peças apresentadas pela Zagope para a solução dos danos resultantes do desabamento do muro de contenção e respectivos dos trabalhos de reconstrução e reparação, cujas facturas, num total de € 29.342,26, foram emitidas já em Janeiro de 2006, e dos pagamentos relativos aos serviços de consultoria relativa à revisão de preços da empreitada (€ 1.725), que transitaram para 2006, datando a emissão da correspondente factura de 31 de Dezembro de 2005.

6. EXPLORAÇÃO DOS PARQUES

6.1 Regulamento de utilização e frequência dos Parques

O Regulamento de Utilização e Frequência dos Parques Empresariais estabelece as normas gerais de acesso, instalação, utilização e frequência nos parques empresariais geridos pela MPE, no âmbito da concessão de serviço público de criação, instalação, gestão, exploração e promoção dos parques empresariais, tal como definido no Decreto Legislativo Regional n.º 28/2001/M, 28 de Agosto¹⁴², sendo aplicável a todas as entidades instaladas ou que venham a instalar-se nesses parques, independentemente do título pelo qual adquiriram ou venham a adquirir esse direito.

Embora a decisão do CA de proceder à elaboração de um regulamento para os parques empresariais se reporte a Maio de 2002^{143 144}, aquele documento só veio a ser aprovado no corrente ano, pela Portaria n.º19/2006, de 16 de Fevereiro, da Vice-presidência do GR,¹⁴⁵ da qual faz parte integrante.

Numa 1ª. fase, o regulamento define a natureza das infra-estruturas e serviços que podem ser disponibilizados nos PE, prevendo as seguintes modalidades de acesso (cujas instalações podem ser construídas pelo utente ou podem já estar completa ou parcialmente preparadas), consoante a modalidade de acesso escolhida:

¹⁴² Com as alterações introduzidas pelo Decreto Legislativo Regional n.º 12/2002/M, de 17 de Julho.

¹⁴³ Acta n.º 11/2002, de 16 de Maio.

¹⁴⁴ Pela análise das actas, é possível constatar que, até Outubro de 2003, foram dedicadas pelo menos 9 reuniões à análise dos *drafts* do referido regulamento, algumas das quais dedicadas exclusivamente a esse assunto.

¹⁴⁵ Publicada no JORAM, I Série, n.º 18, de 27 de Fevereiro de 2006.

- Constituição de direito de superfície;
- Constituição do direito de superfície sucedâneo;
- Arrendamento do espaço.

Pela ocupação dos lotes cedidos ou pela utilização do espaço arrendado, é devida uma prestação mensal calculada em função da respectiva área, de acordo com uma tabela de preços aprovada e actualizada anualmente pelo CA, bem como uma prestação mensal em regime de condomínio, conforme tabela de preços definida anualmente com base nos custos efectivamente incorridos.

Até à presente data, e com excepção do PEC, apenas foram cedidos espaços em regime de direito de superfície, tendo o CA deliberado¹⁴⁶ fixar os seguintes valores de rendas para o ano de 2005:

- Para os espaços cujas áreas sejam inferiores a 2.000 m² – € 0,75/m²;
- Para os espaços cujas áreas se situem entre os 2.000 e os 4.000 m² – € 0,68/m²;
- Para os espaços cujas áreas sejam superiores a 4.000 m² – € 0,60/m².

Encontram-se também aí definidas as actividades admitidas, bem como os critérios de avaliação e admissão das propostas dos candidatos, os procedimentos a observar na formalização das candidaturas e as regras de transmissão de imóveis ou de posições contratuais.

Por outro lado, para a fase de instalação foi estabelecido um conjunto de regras urbanísticas ao nível do lote (com destaque para o índice de impermeabilização, a altura do volume edificado e o afastamento dos edifícios) e de requisitos ambientais para as instalações empresariais (com ênfase para as condições para as águas de abastecimento, águas residuais e pluviais, resíduos, emissões atmosféricas, ruídos, energia, segurança e espaços verdes).

No âmbito da utilização e frequência dos parques enquadram-se as normas dirigidas directamente aos utentes, consubstanciadas num conjunto de obrigações de carácter geral e ambiental, que contemplam igualmente as acções a implementar em caso de incumprimento.

6.2 Incentivos à fixação nos parques

Tendo por objectivo aumentar a atractividade do investimento nos PE's, foram estabelecidos alguns incentivos financeiros direccionados para as empresas que se fixem nesses espaços, nomeadamente os que a seguir se referenciam.

Isenção de rendas durante a construção

Conforme resulta dos n.ºs 8 e 9 do artigo 11.º do Regulamento de Utilização e Frequência dos Parques Empresariais, aquando da celebração do contrato ou contrato-promessa, no caso de novas construções ou alteração das existentes, pode ser estabelecido um período de carência de liquidação da prestação mensal devida pela ocupação do lote de terreno ou pela utilização do espaço, com a duração necessária à sua edificação e/ou entrada em funcionamento.

O referido período de carência está limitado a nove meses, podendo, contudo, ser alargado em casos devidamente fundamentados e autorizados por deliberação do CA, decorrentes, designadamente, de atrasos na execução física e/ou entrada em funcionamento das instalações, com origem em factores alheios à vontade do utente.

¹⁴⁶ Acta n.º 1/2005, de 6 de Janeiro de 2005.



Incentivos no âmbito do SIPPE-RAM

O Sistema de Incentivos a Pequenos Projectos Empresariais da Região Autónoma da Madeira (SIPPE-RAM), criado pelo DLR n.º 21/2000/M, de 21 de Agosto, alterado pelo DLR n.º 22/2004/M, de 12 de Agosto, e regulamentado pela Portaria n.º 203/2004, de 18 de Outubro, estabelece algumas medidas de incentivo específicas para os projectos de investimento que se localizem nos parques empresariais, de que se salientam as seguintes:

- Majoração de 10% na taxa base de incentivo a atribuir no âmbito deste Programa, quando o projecto tenha por localização um parque empresarial;
- Para efeitos de cálculo do incentivo, as despesas incorridas com construção de edifícios são consideradas até ao limite de 60% do investimento total elegível (o limite normal é 35%), quando esteja em causa a deslocalização/transferência das instalações das empresas, dos centros para parques empresariais, por imposição das entidades competentes.
- Na fórmula de cálculo da valia económica do projecto é atribuída uma pontuação máxima ao factor “localização”, quando os projectos de investimento sejam levados a cabo num parque empresarial.

Benefícios Fiscais Contratuais

Por via da alteração introduzida ao DLR n.º 18/99/M, de 28 de Junho¹⁴⁷, pelo DLR n.º 17/2006/M, de 23 de Maio, o legislador regional consagrou a atribuição de benefícios fiscais de natureza contratual a projectos que se localizem nos parques empresariais dos concelhos da Calheta, Ponta do Sol, Porto Moniz, Ribeira Brava, Santana ou São Vicente, pretendendo-se com esta medida, a captação de investimento para os parques empresariais mais periféricos.

Em termos genéricos, o regime de incentivos agora criado para as entidades que se fixem naqueles parques consiste no alargamento do regime de benefícios fiscais previstos naquele primeiro diploma, a projectos de investimento de valor igual ou superior a € 125.000 (ou € 75.000, no caso do promotor ser jovem empresário).

Os incentivos fiscais a conceder têm um período de vigência até 10 anos, traduzindo-se, por exemplo, em isenções em sede de Imposto de Selo e num crédito de imposto, em sede de IRC, entre 15% e 35% das aplicações relevantes do projecto efectivamente realizadas, a deduzir ao montante apurado nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 83.º do Código do IRC.

6.3 Níveis de ocupação dos parques

No quadro seguinte apresenta-se a informação relativa aos níveis de ocupação dos parques, reportada a Dezembro de 2005, tendo por referência as áreas ocupadas associadas aos contratos de arrendamento existentes nessa data.

Registe-se que o conceito de ocupação aqui em causa é aferido pela existência de contrato de arrendamento vigente a 31 de Dezembro de 2005, o que o associa à ideia de ocupação efectiva.

¹⁴⁷ Diploma que adapta à especificidade regional os benefícios fiscais em regime contratual previstos no art.º 39.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais.

Quadro 28 – Contratos de Arrendamento vigentes a 31/12/2005

Parque	Área total dos lotes	Área ocupada	Área não ocupada	% de área ocupada
PE da Camacha	11.565	3.225	8.340	27,9
PE do Porto Santo	22.305	2.290	20.015	10,3
PE do Porto Moniz (a)				
PE de Santana	23.824	0	23.824	0,0
PE de S. Vicente (Ginjas)	23.792	0	23.792	0,0
PE de Machico	25.059	1.760	23.299	7,0
PE da P. Sol (Canhas)	10.250	0	10.250	0,0
PE do Estreito de C. Lobos	117.516	0	117.516	0,0
PE da Calheta	33.172	0	33.172	0,0
PE da Ribeira Brava	25.822	0	25.822	0,0
PE da Cancela	50.212	50.212	0	100,0
PE da Zona Oeste	83.035	83.035	0	100,0
Total	426.552	140.522	286.030	32,9

Fonte: Elaborado com base nos elementos fornecidos pela MPE.

(a) Os elementos fornecidos pela MPE não apresentam informação relativa a este Parque.

Conforme se observa a partir da análise dos dados inseridos no quadro *supra*, apenas os parques previamente existente (Cancela e Zona Oeste) se encontravam lotados. Já no que tange aos parques construídos pela MPE, verifica-se que, na mencionada data, apenas 3 deles se apresentavam com empresas a laborar, sendo o PE da Camacha aquele que apresentava uma maior taxa de ocupação.

Importa, todavia, anotar que o facto de determinada área estar identificada como não ocupada não implica necessariamente que a mesma se encontre disponível, pois a sua atribuição pode já ter ocorrido, estando a sua ocupação efectiva ainda por concretizar. Isto em virtude de, entre o momento da atribuição e o da ocupação efectiva do lote, mediar um processo que envolve a apresentação e aprovação do projecto, a assinatura do contrato e a construção do pavilhão.

Neste contexto, identificam-se no próximo quadro as áreas atribuídas por parque, independentemente de as mesmas se encontrarem ocupadas ou não, assim como as áreas disponíveis para atribuição, reportando-se estes dados a 7 de Julho de 2006. Optou-se ainda por apenas aqui considerar os novos parques, uma vez que, conforme foi antes referido, nos outros dois parques não existem áreas para atribuir.

Quadro 29 – Áreas atribuídas até 7/7/2006

Parque	Área total dos lotes	Área atribuída	Área disponível	% de área atribuída
PE da Camacha	11.565	11.565	0	100,0
PE do Porto Santo	22.305	18.786	3.519	84,2
PE do Porto Moniz (a)				
PE de Santana	23.824	4.212	19.612	17,7
PE de S. Vicente (Ginjas)	23.792	2.650	21.142	11,1
PE de Machico	25.059	14.893	10.166	59,4
PE da P. Sol (Canhas)	10.250	4.008	6.242	39,1
PE do Estreito de C. Lobos	117.516	22.485	95.031	19,1
PE da Calheta	33.172	8.311	24.861	25,1
PE da Ribeira Brava	25.822	6.989	18.833	27,1
Total	293.305	93.899	199.406	32,0

Fonte: Elaborado com base nos elementos fornecidos pela MPE.

(a) Os elementos fornecidos pela MPE não apresentam informação relativa a este Parque.



Observa-se assim que, na data em questão, somente o PE da Camacha tinha a sua área totalmente atribuída, verificando-se que o PE do Porto Santo e o PE de Machico também apresentam níveis elevados de área atribuída.

No âmbito da visita realizada ao PE de Machico, constatou-se que o número de empresas instaladas se resumia a duas, estando uma delas a laborar naquele espaço desde o último trimestre de 2005. Existia ainda uma terceira empresa a preparar a instalação, encontrando-se o pavilhão em fase de construção.

6.4 Principais dificuldades e perspectivas futuras

Entre as principais dificuldades sentidas ao nível da instalação e gestão dos parques, reflectidas na baixa taxa de ocupação que estes apresentam, apontam os responsáveis da MPE¹⁴⁸ por um lado, a situação económica actual e as dificuldades de acesso ao crédito por parte dos empresários, para a realização dos investimentos necessários à sua instalação nos parques empresariais, e por outro, a questão da titularidade dos terrenos e respectiva regularização, que atrasa a conclusão dos processos de loteamento dos mesmos e a celebração das escrituras de constituição de direito de superfície, relativamente aos lotes atribuídos.

Para ultrapassar as dificuldades inerentes ao facto de a edificação das instalações ser da responsabilidade dos utentes, a MPE pretende proceder à construção de alguns pavilhões industriais em diversos parques empresariais, destinados sobretudo a micro-empresas com dificuldades de recurso ao crédito, mas com projectos empresariais financeiramente viáveis, projectando a sua posterior cedência em regime de direito de utilização.

Adiantaram ainda aqueles responsáveis que a modalidade de cedência de espaços que tem vindo a ser utilizada - a saber, o direito de superfície, sem transferência de propriedade para o utente -, poderá tornar preferível a instalação das empresas em terrenos próprios, ainda que tal implique a aquisição dos mesmos, sobretudo no caso das micro-empresas de cariz familiar, em que o sentimento de posse tem elevado peso na tomada de decisão.

Neste domínio, foi ainda sublinhado que a MPE equaciona a possibilidade de alienação dos lotes de terreno aos respectivos utentes, uma vez findo o período de 25 anos consagrado nos contratos de constituição de direitos de superfície celebrados, não tendo sido, no entanto, especificado qual o enquadramento normativo permissivo dessa operação.

De acordo com os esclarecimentos prestados, a dinamização e efectiva ocupação dos parques encontra-se também condicionada pela melhoria das vias de acesso, sendo considerada essencial a construção das acessibilidades já previstas no Programa de Governo da RAM actualmente em vigor (PE da Camacha, Machico, S. Vicente e Ribeira Brava), e equacionada a necessidade da melhoria de outras (PE do Estreito de Câmara de Lobos, Canhas e Calheta).

Ao mesmo tempo, foi assumido o entendimento de que o sucesso dos parques empresariais depende ainda das entidades com responsabilidade em matéria de licenciamento, que deverão definir e implementar políticas rigorosas ao nível do licenciamento empresarial, privilegiando a deslocalização para parques empresariais como medida de combate a situações de laboração em condições precárias sem possibilidade de obtenção de licenciamento definitivo, que actualmente se verificam.

Não obstante as limitações enunciadas, os responsáveis da MPE fizeram questão de sublinhar que os parques empresariais não foram construídos e dimensionados de forma a atingirem uma taxa de ocupação imediata de 100%, equacionando que tal venha a acontecer apenas numa perspectiva de médio e longo prazo, de molde a permitir a implementação de políticas sustentáveis de ordenamento do território.

¹⁴⁸ Cfr. as respostas dadas pela MPE ao Questionário elaborado pela equipa da auditoria, de 23 de Junho de 2006.

7. EMOLUMENTOS

Nos termos do n.º 1 do art.º 10.º e art.º 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio¹⁴⁹, são devidos emolumentos pela MPE, no montante de € 16.096,00 (cfr. anexo I).

8. 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) Ordenar que um exemplar deste relatório seja remetido aos membros do Conselho de Administração da MPE – Madeira Parques Empresariais, Sociedade Gestora, S.A., assim como a Sua Excelência o Senhor Vice-Presidente do Governo Regional;
- c) Fixar os emolumentos devidos pela MPE, em € 16.096,00, nos termos do n.º 1 do art.º 10.º e 11.º do DL n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto (Cfr. a nota em anexo);
- d) Determinar a remessa de um exemplar deste relatório ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos art.ºs 29.º, n.º 4, e 54.º, n.º 4, ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
- e) Mandar divulgar o presente relatório no “*site*” do Tribunal de Contas na Internet, depois de ter sido notificado aos responsáveis;
- f) Determinar que o Tribunal de Contas seja informado, no prazo de 6 meses, sobre as diligências efectuadas pela MPE para dar acolhimento às recomendações constantes do relatório agora aprovado.
- g) Solicitar à entidade auditada o envio de informação sobre o desenvolvimento das situações associadas ao pagamento do IMT e aos descontos para a CGA, logo que assim se justifique.

¹⁴⁹ 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. 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Aprovado em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em 14 de Dezembro de 2006.

O Juiz Conselheiro,

(Manuel Roberto Mota Botelho)

O Assessor,

(José Emídio Gonçalves)

O Assessor,

(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

**Fui presente,
O Procurador-Geral Adjunto,**

(Orlando de Andrade Ventura da Silva)



ANEXO I – NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS

(DL n.º 66/96, de 31 de Maio)¹

ACÇÃO: Auditoria à MPE – Madeira Parques Empresariais, Sociedade Gestora, S.A.

ENTIDADE(S) FISCALIZADA(S): MPE – Madeira Parques Empresariais, Sociedade Gestora, S.A.

SUJEITO(S) PASSIVO(S): MPE – Madeira Parques Empresariais, Sociedade Gestora, S.A.

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)	%	RECEITA PRÓPRIA/LUCROS	
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0		0,00 €
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2		0,00 €
EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)	CUSTO STANDARD (a)	UNIDADES DE TEMPO	
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99	2	239,98 €
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	256	22.602,24 €
ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 4 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):	5 x VR (b)		-
<p>a) 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.</p> <p>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 € 321,92, pelo n.º 1 da Portaria n.º 229/2006, de 10 de Março.</p>	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		22.842,22 €
	LIMITES (b)	MÁXIMO (50xVR)	16.096,00 €
		MÍNIMO (5xVR)	1.609,60 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS:		16.096,00 €
	OUTROS ENCARGOS (N.º 3 DO ART.º 10.º)		-
TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		16.096,00 €	

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.