



Relatório n.º 10/2010-FC/SRMTTC

*Auditoria à execução financeira de contratos  
- programa em contratos de empreitada muni-  
cipais visados pelo Tribunal de Contas - 2008  
a 2010*

Processo n.º 02/10 – Aud/FC

Funchal, 2010





**PROCESSO N.º 02/10-AUD/FC**

**Auditoria à execução financeira de contratos -  
programa em contratos de empreitada municipais  
visados pelo Tribunal de Contas - 2008 a 2010**

**RELATÓRIO N.º 10/2010-FC/SRMTC**

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

*Setembro/2010*





## ÍNDICE

<b>ÍNDICE</b> .....	<b>1</b>
<b>ÍNDICE DE QUADROS E GRÁFICOS</b> .....	<b>2</b>
<b>RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS</b> .....	<b>3</b>
<b>FICHA TÉCNICA</b> .....	<b>4</b>
<b>1. SUMÁRIO</b> .....	<b>5</b>
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS .....	5
1.2. OBSERVAÇÕES.....	5
1.3. RECOMENDAÇÕES .....	6
<b>2. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>7</b>
2.1. ÂMBITO E OBJECTIVOS.....	7
2.2. METODOLOGIA E TÉCNICAS DE CONTROLO .....	7
2.3. ENQUADRAMENTO LEGAL .....	8
2.3.1. <i>O regime da cooperação técnica e financeira entre a RAM e as Autarquias Locais, no quadro da LFL</i> .....	8
2.3.2. <i>Caracterização dos CP</i> .....	10
2.4. A SECRETARIA REGIONAL DO PLANO E FINANÇAS .....	12
2.5. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS .....	13
2.6. GRAU DE COLABORAÇÃO DO SERVIÇO AUDITADO .....	13
2.7. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS .....	13
<b>3. RESULTADOS DA ANÁLISE</b> .....	<b>15</b>
3.1. O SISTEMA DE CONTROLO INTERNO .....	15
3.2. ASPECTOS GERAIS DA EXECUÇÃO DOS CP.....	18
3.3. ASPECTOS ESPECÍFICOS DA EXECUÇÃO DOS CP E DOS CONTRATOS VISADOS.....	23
3.3.1. <i>Município de Câmara de Lobos</i> .....	25
3.3.2. <i>Município do Funchal</i> .....	27
3.3.3. <i>Município da Ponta do Sol</i> .....	29
3.3.4. <i>Município do Porto Moniz</i> .....	30
3.3.5. <i>Município do Porto Santo</i> .....	31
3.3.6. <i>Município da Ribeira Brava</i> .....	32
3.3.7. <i>Município de Santana</i> .....	34
3.3.8. <i>Município de S. Vicente</i> .....	35
<b>4. DETERMINAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>37</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>39</b>
ANEXO I – AMOSTRA DOS CONTRATOS POR MUNICÍPIO.....	41
ANEXO II – ORGANOGRAMA DA DRF .....	43
ANEXO III – PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA DOS CP, POR ANO E MUNICÍPIO .....	45
ANEXO IV – PARTICIPAÇÃO FINANCEIRA DA RAM, POR ANO .....	55
ANEXO V – CIRCUITO INTERNO DOS AUTOS DE MEDIÇÃO DE TRABALHOS .....	57
ANEXO VI – NOTA DE EMOLUMENTOS.....	59

## **ÍNDICE DE QUADROS E GRÁFICOS**

QUADRO I – RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS .....	13
QUADRO II – COMPARTICIPAÇÃO FINANCEIRA DA RAM ASSUMIDA NO TRIÊNIO .....	18
QUADRO III – PARTICIPAÇÃO FINANCEIRA DA RAM, NO TRIÊNIO 2008/2010 .....	20
QUADRO IV- TRANSFERÊNCIAS DO GR EM CONTRATOS VISADOS PELO TC .....	24
QUADRO V – EXECUÇÃO FINANCEIRA - ALARGAMENTO DA RUA CÓNEGO AGOSTINHO FIGUEIRA FARIA E CONSTRUÇÃO DA EM ENTRE O MERCADO DO ESTREITO E SILVA VINHOS -2.ª FASE .....	26
QUADRO VI – EXECUÇÃO FINANCEIRA - PROLONGAMENTO DO CAMINHO DOS PRETOS AO CURRAL DOS ROMEIROS – MONTE .....	27
QUADRO VII – EXECUÇÃO FINANCEIRA - MELHORAMENTO DOS TÚNEIS DA COTA 40 - .....	28
QUADRO VIII – EXECUÇÃO FINANCEIRA JARDIM MUNICIPAL.....	29
QUADRO IX – EXECUÇÃO FINANCEIRA - ARRANJO URBANÍSTICO DA SANTA - PORTO MONIZ - .....	30
QUADRO X – EXECUÇÃO FINANCEIRA CONSTRUÇÃO DA ESTRADA DE ACESSO À CAPELA DE S. PEDRO .....	31
QUADRO XI – EXECUÇÃO FINANCEIRA - CONSTRUÇÃO DA EM ENTRE OS SÍTIOS DA PEDRA DE NOSSA SENHORA E VIGIA – CAMPANÁRIO - .....	32
QUADRO XII – EXECUÇÃO FINANCEIRA - CONSTRUÇÃO DA EM ENTRE OS SÍTIOS DA FONTE PINHEIRO MORENO E BARREIRO – CAMPANÁRIO .....	33
QUADRO XIII – EXECUÇÃO FINANCEIRA - CONSTRUÇÃO DE ARMAZÉM MUNICIPAL - .....	34
QUADRO XIV – EXECUÇÃO FINANCEIRA REQUALIFICAÇÃO E PAVIMENTAÇÃO DA ESTRADA JOÃO ABEL DE FREITAS .....	35



## RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA/ ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO
AFA	Avelino, Farinha & Agrela, S.A.
AL	Autarquias Locais
art. <sup>o(s)</sup>	Artigo(s)
Cfr.	Confrontar
C/	Com
CP	Contrato(s)-programa
DAL	Divisão de Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
DLR	Decreto Legislativo Regional
DRIE	Direcção Regional de Infra-estruturas e Equipamentos
DRF	Direcção Regional de Finanças
DROC	Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade
DRR	Decreto Regulamentar Regional
DSGAL	Direcção de Serviços de Garantias e Autarquias Locais
DST	Direcção de Serviços do Tesouro
EM	Estrada Municipal
FC	Fiscalização concomitante
GR	Governo Regional da Madeira
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JC	Juiz Conselheiro
JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira
Ld. <sup>a</sup>	Limitada
LFL	Lei das Finanças Locais
LN	Trabalhos normais
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto)
N. <sup>o(s)</sup>	Número(s)
Pág.(s)	Página(s)
PGA	Plano Global de Auditoria
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PROC.	Processo
RAM	Região Autónoma da Madeira
RCG	Resolução do Conselho de Governo Regional da Madeira
S.A.	Sociedade Anónima
SREST	Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
SRPF	Secretaria Regional do Plano e Finanças
TC	Tribunal de Contas
UAT	Unidade de Apoio Técnico-Operativo

## **FICHA TÉCNICA**

<b>COORDENAÇÃO</b>	
<b>Miguel Pestana</b>	Auditor-Coordenador
<b>SUPERVISÃO</b>	
<b>Fernando Fraga</b>	Auditor-Chefe
<b>EQUIPA DE AUDITORIA</b>	
<b>Paula Câmara</b>	Consultora
<b>Paulo Lino</b>	Técnico Verificador Assessor





## 1. SUMÁRIO

### 1.1. Considerações prévias

A “Auditoria à execução financeira de contratos-programa em contratos de empreitada municipais visados pelo Tribunal de Contas - 2008 a 2010”, prevista no Programa de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para 2010<sup>1</sup>, foi realizada no âmbito do sistema subjacente à cooperação financeira entre a Administração Regional e a Administração Local, decorrente do regime jurídico aprovado pelo DLR n.º 6/2005/M, de 1 de Junho.

A acção teve por objectivo central a contabilização e controlo das verbas transferidas pelo Governo Regional da Madeira ao abrigo dos contratos-programa celebrados, entre 2008 e 2010, com os Municípios da RAM para financiar a execução de projectos de investimentos inseridos nas atribuições municipais, cujos contratos tivessem sido visados pelo Tribunal de Contas.

### 1.2. Observações

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

1. Ao nível do sistema de controlo interno, a aplicação do “*Manual de Procedimentos de Cooperação Técnica e Financeira entre a Administração Pública Regional e a Administração Local da RAM*” garante, na fase prévia à tomada da decisão de concessão do apoio financeiro, a adequada instrução dos processos, concretamente quanto à quantidade e qualidade da informação que deve acompanhar a candidatura (cfr. o ponto 3.1.).
2. No acompanhamento e controlo dos projectos de investimento comparticipados, sobressai a falta de capacidade da RAM para disponibilizar o financiamento previsto nos prazos de execução física das obras municipais e a consequente necessidade de proceder à redistribuição das respectivas verbas pelos contratos-programa e orçamentos futuros (cfr. os pontos 3.1. e 3.2.).
3. No âmbito da cooperação financeira, o Governo Regional da Madeira contratualizou com os Municípios da RAM, no período compreendido entre 1 de Janeiro de 2008 e 30 de Abril de 2010, financiamentos geradores de encargos orçamentais efectivos de € 76 975 051,62, dos quais apenas transferiu € 35 886 742,73 (cfr. o ponto 3.2.).
4. O financiamento dos contratos-programa denota a forte dependência dos Municípios da cooperação financeira para a concretização dos respectivos planos plurianuais de investimento, só possível com o apoio do Governo Regional (cfr. o ponto 3.2.).
5. O tratamento que é dado aos autos de medição por processar não se ajusta à noção de “*encargos assumidos e não pagos*” fornecida pelas circulares da Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade, sendo que, em 31 de Dezembro de 2008 e 2009, o valor da comparticipação financeira relativa a esses autos atingia € 5 706 677,71 e € 7 980 292,44, respectivamente, e não foi contabilizado na lista dos encargos transitados dos anos em causa (cfr. o ponto 3.2.).

---

<sup>1</sup> Aprovado em 16 de Dezembro de 2009, pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, através da Resolução n.º 34/2009, publicada no DR, II Série, n.º 251, de 30 de Dezembro de 2009, e no JORAM, II Série, n.º 242, de 23 de Dezembro de 2009. O plano da auditoria, a sua calendarização e a constituição da equipa foram objecto de aprovação pelo Juiz Conselheiro da SRMTC, mediante despacho de 18 de Maio de 2010, exarado na Informação n.º 32/2010-UAT I, de 5 de Maio.

6. Os trinta e um contratos de empreitada visados, pelo TC, no período assinalado, envolvendo participações na ordem dos €32 682 014,00, geraram no mesmo período transferências que ascenderam ao montante de €5 203 098,16, a que corresponde uma taxa de execução de 15%, demonstrativa de que o apoio financeiro não é executado nos prazos que resultam dos contratos visados (cfr. o ponto 3.3.).
7. Nos dez contratos da amostra, a repartição e projecção temporal do financiamento definido nos contratos-programa foi alterada após a concessão do visto do TC, com fundamento em atrasos ocorridos na execução das obras, e, nalguns casos, na falta de liquidez da tesouraria do Governo Regional para transferir as verbas relativas aos autos de medição entretanto processados (cfr. os pontos 3.3., 3.3.1. a 3.3.8.).
8. Em nove das dez empreitadas, os contratos-programa celebrados nos anos de 2009 e 2010 procederam à repartição plurianual dos respectivos custos orçamentais à margem da sua execução material, sendo ainda frequente assistir-se, em obras já concluídas, à distribuição no tempo futuro das verbas da cooperação financeira (cfr. os pontos 3.3.1. a 3.3.5 e 3.3.7 a 3.3.8).
9. Em seis empreitadas, o tempo médio verificado entre a recepção dos autos de medição dos trabalhos na SRPF e a libertação das correspondentes verbas, descontado o prazo de 44 dias estipulado no art.º 212.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março, situou-se nos 5 meses (cfr. os pontos 3.3.1., 3.3.2.1., 3.3.3., 3.3.4., 3.3.6.1. e 3.3.7.).

### **1.3. Recomendações**

No contexto da matéria exposta no relatório e resumida nas observações da auditoria, o Tribunal de Contas formula as seguintes recomendações à SRPF:

1. O lançamento das empreitadas deverá ser condicionado à existência de capacidade financeira real para suportar os compromissos decorrentes dos contratos-programa em cada exercício orçamental.
2. O contrato-programa deve quantificar, de modo tão rigoroso quanto possível, projecto a projecto, de harmonia com a programação física e financeira prevista nos contratos de empreitada por ele abrangidos, as responsabilidades plurianuais de financiamento de cada uma das partes a relevar, respectivamente, no PIDDAR e nos Planos Plurianuais de Investimento municipais.
3. A transferência das verbas correspondentes à percentagem da participação financeira do Governo Regional deverá ser efectuada em tempo oportuno por conta do contrato-programa em vigor, de modo a permitir que os Municípios procedam ao pagamento dos autos de medição aos empreiteiros nos prazos legais e contratuais.
4. A reformulação dos contratos-programa, em termos de reprogramações, apenas encontra justificação nos ajustamentos relacionados com situações específicas emergentes da execução física dos projectos, e não deve servir para redistribuir, pelos orçamentos futuros, o financiamento de encargos já assumidos pelo Governo Regional em anos anteriores.
5. Adote o conceito de “*encargo assumido e não pago*” subjacente às circulares da Direcção Regional do Orçamento e Contabilidade, fazendo incluir na lista de encargos transitados no final de cada ano os compromissos relativos à participação financeira de todos os autos entrados na SRPF, independentemente de se encontrarem processados ou não, visando salvaguardar, no curto e médio prazos, a transparência das contas públicas regionais.
6. Ao nível do exercício das competências da DAL, impõe-se que, na determinação do valor dos encargos efectivamente contraídos com a cooperação financeira e daqueles que serão assumidos nos prazos de execução das empreitadas, os procedimentos assegurem o controlo e contabilização desses encargos e o seguimento da evolução dos trabalhos no terreno em permanente articulação com os Municípios.



## 2. INTRODUÇÃO

### 2.1. Âmbito e objectivos

A auditoria em questão insere-se no âmbito da fiscalização concomitante exercida pelo Tribunal de Contas<sup>2</sup>, tendo sido orientada para a análise de contratos-programa que financiam a execução de contratos de obras municipais visados, por este Tribunal, nos anos de 2008, 2009 e 2010, com o objectivo de aferir o grau de cumprimento por parte da Secretaria Regional do Plano e Finanças (SRPF) das responsabilidades assumidas em sede da cooperação financeira com os Municípios da RAM.

Para alcançar tal desiderato, foram definidos os três objectivos operacionais a seguir elencados:

- ◆ Caracterizar a entidade pública com atribuições e competências no domínio da cooperação financeira, a fim de identificar os serviços intervenientes no acompanhamento e controlo da execução financeira dos contratos-programa celebrados entre o Governo Regional da Madeira e as Câmaras Municipais.
- ◆ Apreçar as medidas de controlo instituídas em sede de cooperação financeira, onde se enquadram os contratos objecto de análise nesta auditoria, e no âmbito dos quais a comparticipação do Orçamento Regional constituiu a principal fonte de financiamento.
- ◆ Analisar a execução dos contratos-programa que financiam contratos de empreitada visados pelo Tribunal de Contas, nos anos de 2008 a 2010, incluídos na amostra.

A entidade directamente envolvida foi a Secretaria Regional do Plano e Finanças, mais concretamente a Direcção Regional de Finanças, por ter as atribuições de “(...) *Conceder e controlar os apoios financeiros (...), nos termos da lei (...)*”, e de “*Transmitir instruções e sugestões sobre matérias da sua competência a todos os serviços da administração (...) local (...)*”, de acordo com o disposto no art.º 2.º, n.º 1, do DRR n.º 5/2008/M, de 26 de Março.

### 2.2. Metodologia e técnicas de controlo

A execução dos trabalhos da auditoria seguiu, com as adaptações consideradas adequadas a este tipo de acção, as normas previstas no *Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas* (Volume I<sup>3</sup>), em sintonia com a metodologia traçada no PGA<sup>4</sup>, recorrendo-se, no essencial, às seguintes técnicas:

- ◆ Solicitação de esclarecimentos e elementos à SRPF, mediante ofício, sobre a celebração/ execução de contratos-programa, no âmbito da cooperação financeira com os Municípios;
- ◆ Definição da amostra dos contratos a analisar;
- ◆ Pedido de esclarecimentos e/ou elementos aos Municípios da RAM, através de ofício, sobre a execução dos contratos-programa e dos contratos de empreitada abrangidos pela amostra, entre 2008 e 2010;
- ◆ Recolha de outra informação relevante para o desenvolvimento da acção, designadamente no JORAM, na imprensa escrita e no sítio da SRPF na *Internet*;

<sup>2</sup> Cfr. o art.º 49.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

<sup>3</sup> Aprovado pela Resolução n.º 2/99 – 2.ª Secção, de 28 de Janeiro, e aplicado à SRMTC pelo Despacho Regulamentar n.º 1/01 – JC/SRMTC, de 15 de Novembro.

<sup>4</sup> Aprovado por despacho do Juiz Conselheiro da SRMTC, de 18 de Maio de 2010, exarado na Informação n.º 32/2010-UAT I, de 5 de Maio.

- ◆ Deslocações à SRPF, nos dias 7 a 9 e 14 de Junho, a fim de:
  - ✚ Sistematizar e consolidar a informação e os elementos entretanto recolhidos e analisados;
  - ✚ Reunir documentos probatórios sobre a execução financeira dos contratos-programa celebrados entre a Administração Regional e Local;
  - ✚ Consultar e analisar os processos de despesa referentes aos contratos incluídos na amostra;
  - ✚ Realizar entrevistas aos dirigentes e funcionários com responsabilidades ao nível da execução orçamental das despesas relacionadas com contratos-programa;
  - ✚ Proceder ao levantamento dos procedimentos e das medidas de controlo interno instituídas na área a auditar, recorrendo a questionários orientadores.

Atendendo à natureza da acção, levaram-se ainda em consideração os seguintes diplomas legais:

- A Lei de Finanças Locais aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, alterada pelo DL n.º 22-A/2007, de 29 de Junho, e pela Declaração de Rectificação n.º 14/2007, de 15 de Fevereiro de 2007;
- A legislação que disciplina a cooperação técnica e financeira entre Administração Regional e os Municípios da RAM vertida no DLR n.º 6/2005/M, de 1 de Junho, corrigida pela Declaração de Rectificação n.º 59/2005, de 29/07;
- O DL n.º 71/95, de 15 de Abril, que estabelece as regras gerais a que devem obedecer as alterações orçamentais da competência do Governo;
- Os Decretos Legislativos Regionais que aprovaram o Orçamento da RAM para os anos de 2008 a 2010<sup>5</sup>;
- Os Decretos Regulamentares Regionais de execução do Orçamento da RAM no período atrás mencionado<sup>6</sup>.

Partindo do universo constituído pelos contratos financiadas pelo Governo Regional da Madeira, através de contrato-programa, que foram visados pelo Tribunal de Contas no período compreendido entre Janeiro de 2008 e Abril de 2010, composto por 31 processos de fiscalização prévia (14 de 2008, 12 de 2009 e os restantes 5 de 2010), seleccionaram-se, com base no critério da maior expressão financeira das obras adjudicadas (> €1 500 000,00), 10 empreitadas, representativas de 32,26% do número total de empreitadas ou de 54,47% do volume de despesa global.

A amostra, incluindo os correlativos critérios de selecção, foi aprovada pelo Juiz Conselheiro da SRMTC, por despacho de 18 de Maio de 2010, exarado na Informação n.º 33/2010-UAT I, de 14 de Maio, constando a identificação dos contratos analisados do Anexo I.

## **2.3. Enquadramento Legal**

### **2.3.1. O regime da cooperação técnica e financeira entre a RAM e as Autarquias Locais, no quadro da LFL**

A Constituição da República Portuguesa (CRP) consagra, no seu art.º 6.º, o carácter unitário do Estado e o respeito, no âmbito da sua organização e funcionamento, pelo regime autonómico insular, pelos

---

<sup>5</sup> Os DLR n.ºs 2-A/2008/M, 45/2008/M, e 34/2009/M.

<sup>6</sup> Os DRR n.ºs 3/2008/M, 3/2009/M e 2/2010/M.



Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

princípios da subsidiariedade, da autonomia das Autarquias Locais, e da descentralização da administração pública.

Juridicamente qualificadas como pessoas colectivas de base territorial, as “*Autarquias Locais*” (AL) prosseguem os interesses próprios das populações respectivas, encontrando-se, para tal, dotadas de atribuições e competências próprias e de órgãos representativos, dispondo ainda de recursos humanos, financeiros e património próprio, que dirigem, orientam e gerem de forma autónoma ou independente, estando por isso subtraídas a qualquer tipo de controlo de mérito, mas tão só a uma tutela de mera legalidade exercida pelo Estado e/ou pelas Regiões Autónomas.

A autonomia financeira das AL constitui assim um dos vértices do princípio da autonomia local plasmado naquele preceito da Lei Fundamental, que, ao nível da legislação ordinária, encontra acolhimento, particularmente no art.º 3.º da Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, o qual determina que “*os municípios e as freguesias têm património e finanças próprios, cuja gestão compete aos respectivos órgãos*” (n.º 1), que assenta no poder conferido aos seus órgãos para “*Elaborar, aprovar e modificar as opções do plano, os orçamentos e outros documentos previsionais*” e de “*Gerir o património próprio, bem como aquele que lhes seja afecto*” (n.º 2).

O reconhecimento no texto constitucional daquele princípio não invalida, no entanto, que as autarquias participem na repartição dos fundos públicos inscritos no Orçamento do Estado, mediante as formas preconizadas no art.º 19.º da LFL, com vista ao pleno exercício das suas atribuições e competências, e à correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau, e ainda nos apoios financeiros, no âmbito da cooperação técnica e financeira, nos termos consagrados na art.º 8.º da invocada Lei, numa clara expressão do princípio da solidariedade institucional, insito ao conceito de Estado unitário (art.º 238.º, n.º 2).

Com efeito, o citado art.º 8.º, embora proíba, no seu n.º 1, a atribuição de “*(...) quaisquer formas de subsídios ou participações financeiras aos municípios e freguesias por parte do Estado, dos institutos públicos ou dos fundos autónomos*”, prevê no seu n.º 2, desde logo, uma ressalva, quando estabelece que “*Poderão ser excepcionalmente inscritas na Lei do Orçamento do Estado, uma dotação global afecta aos diversos ministérios, para financiamento de projectos de interesse nacional a desenvolver pelas autarquias locais, de grande relevância para o desenvolvimento regional e local, correspondentes a políticas identificadas como prioritárias naquela lei, de acordo com os princípios da igualdade, da imparcialidade e da justiça*”.

E o n.º 3 da mesma disposição legal permite ainda ao Governo da República e aos Governos Regionais a tomada de providências orçamentais necessárias à concessão de auxílios financeiros às autarquias locais nas situações tipificadas no referido preceito. Isto sempre tendo em vista que o seu n.º 5 determina que “*A concessão de qualquer auxílio financeiro e a celebração de contrato ou protocolo com as autarquias locais tem de ser previamente autorizada por despacho dos Ministros da tutela e das Finanças, publicado no Diário da República*”, cuja falta é sancionada com a nulidade dos instrumentos de cooperação técnica e financeira e dos auxílios financeiros (n.º 6).

Ou seja, a atribuição de apoios financeiros às Autarquias Locais por parte da Administração Central e Regional assume carácter excepcional, na medida em que estas formas de apoio são vistas como sendo passíveis de corporizar instrumentos de dependência das autarquias perante o poder central e regional, podendo conduzir a situações pouco transparentes e potencialmente geradoras de discriminações entre elas, razão pela qual apenas pode ter lugar nos casos taxativamente enumerados naquele preceito legal, associadas ao domínio da cooperação técnica e financeira, conforme resulta da sua própria epígrafe.

Donde, ter-se-á de concluir que a cooperação financeira no investimento local não é em si mesma autorizada, prevalecendo a opção clara de uma proibição geral dos apoios financeiros, com as excepções previstas no n.º 3 do art.º 8.º da Lei n.º 2/2007, dispondo o n.º 4 do art.º 63.º da mesma Lei que as assembleias legislativas podem definir as formas de cooperação técnica e financeira, tendo em conta as especificidades das Regiões Autónomas.

No ordenamento jurídico regional, e por força do estatuído no n.º 2 do art.º 64.º da LFL<sup>7</sup>, o financiamento de projectos de investimento municipal, que constitui a modalidade por excelência da cooperação técnica e financeira prevista no art.º 8.º da LFL, permanece subordinado ao quadro normativo fornecido pelo DLR n.º 6/2005/M, de 1 de Junho, editado ao abrigo do disposto nos art.ºs 7.º e 35.º, ambos da Lei n.º 42/98, entretanto revogada pela Lei n.º 2/2007, que se tem vindo a citar.

Esta cooperação entre a administração pública regional e as autarquias locais poderá assumir as seguintes formas e modalidades: contratos-programa, protocolos e acordos de colaboração, contratos de financiamentos e concessão excepcional de auxílios (art.º 2.º do DLR n.º 6/2005/M). A par, o legislador regional tem incluído no diploma que anualmente aprova o orçamento da RAM, uma norma que consagra a manutenção em vigor dos CP celebrados em anos anteriores, independentemente de formalidades adicionais, com excepção de reescalonamento orçamental dos encargos transitados.

No âmbito dos trabalhos da auditoria, apurou-se que a DSGAL/DAL está a preparar a alteração ao citado DLR, em ordem a compaginá-lo com a LFL, no tocante às suas remissões para o anterior regime, mantendo, no entanto, intacto o regime dos contratos-programa de cooperação técnica e financeira entre a administração regional e a administração local<sup>8</sup>.

### **2.3.2. Caracterização dos CP**

A concessão de apoios financeiros pela Administração Regional à Administração Local alicerça-se no quadro gizado pelo DLR n.º 6/2005/M, do qual emerge, logo no seu art.º 9.º, a obrigatoriedade de redução a escrito desses apoios, devendo o seu clausulado identificar os seguintes aspectos:

- ◆ As entidades outorgantes;
- ◆ O objecto do contrato;
- ◆ O período de vigência, com as datas dos respectivos início e termo;
- ◆ Os direitos e obrigações das partes contratantes;
- ◆ A definição dos instrumentos financeiros e a quantificação da responsabilidade de financiamento;
- ◆ A estrutura de acompanhamento e controlo da execução do contrato;
- ◆ As penalizações face a situações de incumprimento por qualquer das partes contratantes;
- ◆ A dotação orçamental.

Os CP têm por finalidade a execução de projectos de investimento inseridos nas atribuições e competências das autarquias locais incluídos em planos plurianuais de investimento, que envolvam técnica e financeiramente departamentos da administração regional e uma ou mais autarquias locais, e que se situem nos domínios do equipamento rural e urbano, energia, transportes e comunicações, educação, ensino e formação profissional, património, cultura e ciência, tempos livres e desporto, habitação, protecção civil, ambiente e saneamento básico, sedes das autarquias e saúde (art.º 5.º).

Para tanto, as propostas de candidatura relativas àqueles investimentos são apresentadas, no mês de Setembro<sup>9</sup>, no departamento do Governo Regional com a tutela das finanças, acompanhadas de diversa

---

<sup>7</sup> Segundo o qual “Mantêm-se em vigor, até à respectiva alteração, os diplomas legais vigentes publicados em execução de anteriores leis de finanças locais, na parte não contrariada pela presente lei”.

<sup>8</sup> Em concreto, as alterações versam os art.ºs 3.º, 4.º, 5.º, 6.º, 8.º, 12.º, 17.º e 22.º.

<sup>9</sup> Entretanto solicitadas às entidades incluídas no âmbito subjectivo do diploma, no mês de Julho de cada ano, em sede de preparação do Orçamento da RAM do ano seguinte, conforme se apurou junto da DRF/DSGAL.





documentação, nomeadamente a que concerne à programação física e financeira, ainda que indicativa, e a proposta de modelo de financiamento, que as selecciona e submete à aprovação do Conselho do Governo Regional (art.ºs 6.º e 7.º do diploma referido).

Nesta fase, a comparticipação atribuída pelo GR a cada projecto municipal baseia-se ainda numa projecção estimada do custo da obra, assente em estudos ou projectos, em fase de elaboração. O que significa que, até à data da outorga dos CP (por regra, no mês de Março), serão introduzidas alterações nas dotações inscritas no orçamento<sup>10</sup>, precedidas de autorização do Secretário Regional de Plano e Finanças, consoante o valor resultante da adjudicação (que entretanto ocorra).

Celebrados os CP, os mesmos são objecto de publicação no Jornal Oficial da RAM, incluindo as suas revisões.

Tais revisões decorrem, na sua generalidade, de reprogramações financeiras introduzidas nas obras comparticipadas em razão de atrasos na abertura do procedimento administrativo, de demoras na execução dos trabalhos e ainda na incapacidade do GR para satisfazer os encargos assumidos com os autos de medição apresentados pelos Municípios, alguns deles já processados e outros a aguardar cabimento orçamental, dando assim origem a alterações aos CP, traduzidas em reforços ou anulações das verbas já aprovadas ou no prolongamento das transferências correspondentes<sup>11</sup>.

Do articulado do referido diploma sobressai igualmente que o limite máximo da participação financeira do Governo Regional nos projectos de investimento poderá atingir os 95% do respectivo custo total, estando proibida qualquer possibilidade do apoio financeiro abranger os custos resultantes de revisões de preços, trabalhos a mais, erros e omissões, bem como as despesas relativas a elaboração dos respectivos projectos, cabendo aos Municípios assegurar a parte remanescente.

Os CP celebrados ao abrigo do regime vertido naquele diploma concretizam algumas das suas normas, como seja a cláusula 3.ª, que regula os direitos e obrigações das partes contratantes, e segundo a qual compete à SRPF<sup>12</sup>:

- a) Acompanhar a execução financeira dos trabalhos;

---

<sup>10</sup> De acordo com a informação prestada pelos responsáveis da DSGAL/DAL, em regra, só são permitidas as alterações verificadas no âmbito do mesmo Município, desde que esteja observada a mesma classificação funcional. Excepcionalmente, poderão ser autorizadas alterações orçamentais entre obras do mesmo Município.

<sup>11</sup> Quanto à fiscalização e ao apoio técnico fornecido pela Administração Regional às entidades beneficiárias, compete à secretaria regional com a tutela das finanças proceder ao acompanhamento da execução financeira dos contratos-programa e prestar o apoio técnico necessário, poder esse que poderá ser delegado noutros departamentos do Governo Regional, nos termos a definir nos respectivos contratos-programa, de acordo com os domínios de intervenção (art.º 13, n.ºs 1 e 2).

<sup>12</sup> A mesma cláusula confere à SREST a competência para: a) Prestar, através da DRIE, apoio técnico à Câmara Municipal outorgante, se tal for solicitado por este ou pela SRPF; b) Verificar a colocação, no local de construção, de painel de divulgação do financiamento obtido; c) Visar os autos de medição de trabalhos executados ou outros documentos contabilísticos referentes aos projectos relativamente aos quais tenha prestado apoio técnico. As Câmaras Municipais, enquanto entidades contratantes, devem exercer os poderes que integram a sua qualidade de donos das obras, designadamente: a) Mandar elaborar e aprovar os respectivos projectos, bem como recolher os pareceres técnicos que forem exigidos por lei; b) Tomar as iniciativas conducentes à abertura de concursos para adjudicação das obras; c) Fiscalizar a execução dos trabalhos, solicitando para o efeito, se for considerado necessário, o apoio técnico da DRIE, nos termos previstos no CP; d) Visar os autos de medição de trabalhos executados e outros documentos contabilísticos, referentes aos projectos relativamente aos quais não tenha sido solicitado apoio técnico da DRIE e proceder ao seu pagamento; e) Remeter à DRF fotocópia dos documentos de liquidação (factura, nota de débito ou outro equivalente) e de pagamento (recibo do empreiteiro), no prazo de 45 dias consecutivos, a contar da data de pagamento pelo Governo Regional; f) Colocar, junto da obra, uma placa, referenciando a comparticipação do GR; g) Elaborar a conta final e proceder à recepção provisória e definitiva das obras. Em caso de incumprimento, a SRPF procede à retenção de verbas provenientes do Orçamento do Estado, até perfazer o montante dos comprovativos não apresentados, as quais serão devolvidas assim que a situação estiver normalizada (cfr. a cláusula 6.ª dos CP).

- b) Processar, através da DRF, os autos de medição dos trabalhos executados ou outros documentos contabilísticos visados pelo Município ou pela DRIE, na proporção correspondente à participação financeira da administração regional.

Em conclusão, a decisão de co-financiar, em determinada percentagem, a realização de um projecto de investimento municipal perfila-se, na sua essência, como uma obrigação que passa a condicionar, imperativamente, a elaboração do plano de investimentos e do orçamento da RAM.

Como também o contrato-programa constitui uma certa condicionante das decisões de puro conteúdo orçamental da autarquia beneficiária. Ele condiciona, directamente, a elaboração e os documentos previsionais da autarquia, a saber, o plano plurianual de investimentos e o orçamento, na medida em que leva à orçamentação e assunção de despesa com base em receita de transferências de capital.

## **2.4. A Secretaria Regional do Plano e Finanças**

No seio da Administração Regional Autónoma, e a Secretaria Regional do Plano e Finanças (SRPF) que define, conduz e executa, entre outras, a política regional nos domínios das finanças, orçamento, património regional e fundos comunitários.

O estatuto orgânico daquele departamento do Governo Regional da Madeira, consagrado no DRR n.º 2/2008/M, de 15 de Fevereiro, compreende os serviços da administração directa e indirecta, bem como as pessoas colectivas de natureza empresarial (art.º 4.º).

Entre os “*Serviços Executivos e ou de Controlo, Auditoria e Fiscalização*”, sobressai a Direcção Regional de Finanças (DRF), com a missão de administrar a tesouraria do Governo Regional, executar a política regional no sector das finanças e controlar as acções necessárias ao domínio da actividade financeira da RAM.

Para tal (cfr. o DRR n.º 5/2008/M, de 26 de Março que definiu a estrutura orgânica da DRF), dispõe de um vasto leque de atribuições, de entre as quais se destacam as de “*(...) Conceder e controlar os apoios financeiros (...) concedidos, nos termos da lei (...)*”, “*Propor medidas de apoio financeiro às autarquias locais da Região e acompanhar a sua situação económico-financeira e contabilística, nos termos da legislação em vigor (...)*” e “*Transmitir instruções e sugestões sobre matérias da sua competência a todos os serviços da administração (...) local (...)*”

A DRF é dirigida por um director regional e a sua organização interna baseia-se em unidades orgânicas nucleares e flexíveis, departamentos e secções (art.ºs 3.º, 4.º e 8.º), cujo modelo, aprovado pela Portaria n.º 37/2008, de 9 de Abril, se sintetiza no organograma constante do Anexo II.

No âmbito desta auditoria, assume particular relevância a actividade desenvolvida pela Direcção de Serviços de Garantias e Autarquias Locais (DSGAL), que tem como incumbência, além do mais, o apoio e acompanhamento das autarquias locais da Região<sup>13</sup>, e onde pontua a Divisão das Autarquias Locais (DAL), com competências específicas nas seguintes matérias: “*(...)*

- d) *Prestar apoio técnico, emitir pareceres e responder às solicitações das autarquias locais e de entidades competentes em matérias económico-financeiras e contabilísticas;*
- e) *Apoiar as autarquias locais nos deveres de prestação de informação;*
- f) *Definir e propor critérios para a atribuição de apoios financeiros às autarquias locais, com respeito pelos princípios da equidade e da imparcialidade, acompanhando o respectivo processamento, nos termos da legislação em vigor;*

---

<sup>13</sup> Cfr. art.º 4.º, n.º 1, da Portaria n.º 37/2008, de 9 de Abril.





- g) Acompanhar e produzir relatórios e estudos sobre a situação económico-financeira e contabilística das autarquias locais da Região, alertando para as situações que carecem de correcção;
- h) Emitir pareceres e acompanhar a delegação de competências nas autarquias locais;
- i) Zelar pelo cumprimento da lei das finanças locais, alertando para as situações que carecem de correcção, com vista à defesa dos interesses das autarquias locais da Região;
- j) Participar na elaboração e adaptação de medidas legislativas relativas às especificidades próprias das autarquias locais da Região e acompanhar e apreciar os efeitos da respectiva aplicação.”

A DSGAL está dotada com cinco efectivos: dois dirigentes (um director de serviços e um chefe de divisão), dois técnicos superiores (um, na área dos *avales* e outro na do *apoio às autarquias locais*, que executa as tarefas acima elencadas), e ainda um técnico, que colabora em ambas as áreas.

## 2.5. Identificação dos responsáveis

À data dos factos vertidos neste relato, 2008 a 2010, os responsáveis pela área auditada constam do quadro que se segue<sup>14</sup>:

Quadro I – Relação nominal dos responsáveis

RESPONSÁVEL	CARGO
José Manuel Ventura Garcês	Secretário Regional do Plano e Finanças
Rui Manuel Teixeira Gonçalves	Director Regional de Finanças

## 2.6. Grau de colaboração do serviço auditado

Não se verificou qualquer condicionante ao normal desenvolvimento dos trabalhos da auditoria, sendo de realçar a excelente colaboração prestada pelos dirigentes e funcionários do serviço auditado, quer em termos da celeridade na apresentação da documentação pedida, quer nos esclarecimentos requeridos, e ainda na disponibilidade desde sempre manifestada por todos eles para responder às diversas solicitações, o que facilitou sobremaneira o desenrolar da acção, contribuindo para que a mesma decorresse dentro dos prazos previstos.

## 2.7. Audição dos responsáveis

Dando cumprimento ao princípio do contraditório consagrado no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, procedeu-se à audição dos Senhores José Manuel Ventura Garcês, Secretário Regional do Plano e Finanças, e Rui Manuel Teixeira Gonçalves, Director Regional de Finanças.<sup>15</sup>

Através do ofício n.º 1370, de 26 de Julho de 2010, o Secretário Regional do Plano e Finanças solicitou a prorrogação do prazo para o exercício do contraditório, com fundamento na necessidade “*de mais algum tempo para confirmar toda a informação que consta do relato*”. O que foi deferido, por despacho do Juiz Conselheiro de 27 de Julho de 2010.

<sup>14</sup> A relação nominal dos responsáveis consta da Pasta do Processo, pág. 163.

<sup>15</sup> Através dos ofícios da SRMTC n.ºs 1170 a 1171, ambos de 9 de Julho de 2010 (cfr. a Pasta do Processo, págs. 201 a 214).

As alegações do Secretário Regional do Plano e Finanças, bem como do Director Regional de Finanças<sup>16</sup>, foram levadas em conta na elaboração deste relatório, designadamente através da sua transcrição e inserção nos pontos pertinentes, em simultâneo com os comentários considerados adequados.

---

<sup>16</sup> As quais deram entrada na SRMTC, a 28 de Julho de 2010, com os registos n.ºs 1385 e 1386 (cfr. a Pasta do Processo, págs. 201 a 214).



### 3. RESULTADOS DA ANÁLISE

Os factos que suportam os resultados do trabalho de verificação são apresentados através da identificação dos principais aspectos da execução financeira dos contratos-programa e dos contratos de empreitada examinados, apoiados na documentação de suporte remetida quer pela SRPF, através da DRF<sup>17</sup>, quer também pelos onze Municípios<sup>18</sup>, quer ainda daquela coligida nos trabalhos de campo.

Antes, porém, uma nota para assinalar que os contratos-programa englobando vários projectos de investimento, foram assinados em 11 de Março de 2008<sup>19</sup>, 12 de Março de 2009<sup>20</sup>, e 17 de Maio de 2010<sup>21</sup>, e alterados ao longo dos anos em causa para os reajustar a novas realidades.

Neste contexto, para melhor sistematizar a matéria de facto apurada, optou-se por incluir no Anexo III, tanto a programação financeira inicialmente aprovada, como as sucessivas modificações aos mencionados instrumentos contratuais, reservando-se os pontos 3.2. e 3.3. para, respectivamente, a apresentação dos aspectos gerais dos CP e dos aspectos específicos das obras incluídas na amostra.

#### 3.1. O sistema de controlo interno

A DSGAL/DAL segue, no apoio às autarquias locais, o “*Manual de Procedimentos de Cooperação Técnica e Financeira entre a Administração Pública Regional e a Administração Local da RAM*”<sup>22</sup>, em vigor desde 2008, a necessitar de ser alterado tendo em vista a sua adequação à orgânica da DRF, aprovada pelo DRR n.º 5/2008/M, de 26 de Março.

Da análise efectuada ao citado documento, observa-se que o mesmo encerra, de forma detalhada, quer os procedimentos de selecção/aprovação das candidaturas apresentadas pelas autarquias locais e de elaboração/assinatura dos contratos-programa<sup>23</sup>, quer os de acompanhamento e controlo dos projectos de investimento financiados através de contrato-programa, fornecendo, relativamente a cada uma das distintas fases, a informação necessária sobre os circuitos, métodos e critérios a adoptar pelo serviço no domínio da cooperação técnica e financeira<sup>24</sup>.

<sup>17</sup> Por correio electrónico e pelo ofício 1314, de 19/05/2010, em resposta ao ofício n.º 647, de 07/05/2010 da SRMTC.

<sup>18</sup> Por correio electrónico, em resposta aos ofícios n.ºs 675 a 685 da SRMTC. De referir que o Município de Câmara de Lobos, através do ofício n.º 5031, de 27/05/2010, solicitou a prorrogação do prazo de remessa dos elementos pedidos, o que foi deferido, por despacho do Exmo. Juiz Conselheiro, de 28/05/2010. Em 14/06/2010, foi recebida nesta SR a aludida documentação, através do ofício n.º 5266, de 08/06/2010.

<sup>19</sup> Publicado no JORAM, II Série (Suplemento), n.º 58, de 25/03/2008.

<sup>20</sup> Publicado no JORAM, II Série, n.º 58, de 25/03/2009.

<sup>21</sup> Publicado no JORAM, II Série, n.º 97, de 25/05/2010.

<sup>22</sup> Cujas elaboração remonta ao mês de Novembro de 2007, data em que ainda se encontrava em funcionamento a Direcção de Serviços de Finanças Autárquicas da Direcção Regional de Planeamento e Finanças, criada pelo DRR n.º 21/2005/M, mas extinta pela actual orgânica da SRPF, aprovada pelo DRR n.º 2/2008/M, de 15 de Fevereiro, dando lugar à criação da Direcção de Serviços e Garantias das Autarquias Locais da Direcção Regional de Finanças.

<sup>23</sup> Ao qual se encontram associados outros documentos, designadamente: formulários de candidatura de cooperação técnica e financeira, minuta de informação interna a submeter à consideração superior, modelo de ofício, ficha de aprovação e apreciação da candidatura em Conselho do Governo Regional, e de reprogramação financeira da candidatura aprovada, minuta de resolução do Conselho do Governo Regional, mapas de controlo dos documentos exigidos nas candidaturas, minuta de contrato-programa (cfr. as pág.s 1 a 5 e Anexos 2 a 27 do Manual de Procedimentos).

<sup>24</sup> Nesta fase, realça-se, entre outros, os modelos de: Informação interna da DSGAL/DAL a aprovar a transferência de determinada verba, mapa de controlo de comprovativos de pagamento, mapa resumo das verbas processadas, pagas e por pagar, a enviar ao DRF, modelo de ofícios a solicitar os comprovativos de pagamento que estão em falta, mapa trimestral a enviar à DROC, relativo aos pagamentos efectuados nos contratos-programa (cfr. as pág.s 1 a 3 e Anexos 28 a 40 do Manual de Procedimentos).

Ainda na fase de planeamento da auditoria, procedeu-se à avaliação preliminar do sistema na sua vertente financeira, identificando-se os tipos de operações mais relevantes, e efectuou-se um primeiro exame aos procedimentos de selecção/aprovação e de acompanhamento e controlo dos projectos de investimento representado no fluxograma constante do Anexo V, sob a perspectiva da sua conformidade legal e correcção financeira.

Da análise então efectuada, circunscrita às áreas administrativa, financeira e contabilística, depois confirmada nos trabalhos de campo, resulta, em primeiro lugar, que os procedimentos do Manual são aplicados de forma organizada e coordenada:

- à análise da documentação exigida nos formulários de candidatura de cooperação financeira;
- à elaboração de informações e pareceres técnicos sobre as candidaturas recebidas e de resoluções dos formulários de candidatura seleccionados;
- à elaboração das fichas dos projectos, para aprovação no Conselho do Governo Regional;
- à elaboração dos contratos-programa e as respectivas fichas de reprogramação financeira com as autarquias locais da RAM e a sua publicação no JORAM.

Aqui, impõe-se reconhecer que existe uma apreensão clara, por parte de dirigentes e funcionários, das tarefas que lhes estão confiadas, e que as candidaturas entregues pelos Municípios continham informação adequada e fiável à concessão das participações financeiras, permitindo a respectiva verificação concluir que foi respeitado o regime jurídico do DLR n.º 6/2005/M.

Deve também salientar-se que os procedimentos em vigor asseguram a legalidade e regularidade das transferências para os Municípios, revelando a existência de um regular e fiável sistema de registo e controlo destas operações financeiras, cujos traços essenciais são apresentados no Anexo V. E que a informação recolhida aponta no sentido de que os Municípios remeteram à DRF os documentos de suporte ao pagamento dos autos de medição (designadamente facturas e recibos dos empreiteiros) dentro do prazo previsto no n.º 3 da cláusula 3.ª dos contratos-programa.

No acompanhamento dos projectos de investimento financiados através de contrato-programa, foram, no entanto, detectados, em dois contratos de empreitada, incorrecções na orçamentação dos encargos assumidos até 31 de Dezembro de 2009, como demonstra o facto de as despesas decorrentes dos respectivos autos não terem sido incluídas na sua totalidade no CP do ano de 2010 nem objecto de inscrição orçamental (ver os pontos 3.3.4. e 3.3.7.).

Acresce que nem sempre as dotações orçamentais adstritas aos projectos são calculadas em sintonia com a programação contratual das empreitadas, quanto ao prazo da sua execução material e à projecção e repartição plurianual de custos, pois não raras vezes a previsão dos potenciais encargos financeiros envolve mais anos económicos do que os indispensáveis à sua conclusão, sendo ainda frequente assistir-se a que, em obras já concluídas, os CP distribuam no tempo futuro as verbas necessárias para saldar os encargos assumidos.

No contraditório, os responsáveis informaram que *“(...) por norma, os valores processados têm sido pagos na globalidade, com excepção dos anos de 2006 e de 2009, este último com valores superiores, devido à conjuntura (...).”*, salientando ainda que *“(...) o valor dos compromissos assumidos anualmente tem vindo a diminuir, exactamente para reduzir o prazo médio de pagamentos, sendo de concluir que este ajustamento terá ainda de ser maior para que os valores a transferir para os municípios sejam concretizados em prazos mais reduzidos.”*

Embora admitam, no entanto, a possibilidade de *“(...) existir, sempre, ajustamentos nos contratos-programa celebrados, logo porque ao ser exigido, e bem, em sede de visto prévio, contratos-programa plurianuais, a probabilidade das empreitadas se iniciarem nos prazos previstos é reduzida, muitas vezes em virtude do próprio processo de visto. Outra situação que não pode ser escamoteada é que a Secretaria Regional do Plano e Finanças, para além de não controlar os prazos processuais, também*



Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

*não consegue prever os atrasos na execução das empreitadas. De facto, existem contratos-programa (...) cujos autos de medição não são processados tão só porque o município não executa. E nestes casos terão de existir ajustamentos nos contratos-programa inicialmente celebrados, muitas vezes em prejuízo de outros contratos-programa, já que a dotação orçamental não é ilimitada.”*

A argumentação aduzida reclama, antes de tudo, que se assinale que o Tribunal não ignora (e nem podia) que os atrasos verificados nas obras municipais comparticipadas pelo orçamento regional são susceptíveis de provocar ajustamentos pontuais aos contratos-programa, com o propósito de adequar a programação financeira à sua execução física.

Todavia, o que está em causa não são as demoras na abertura dos procedimentos por parte dos Municípios ou contratamentos que podem surgir durante a execução do contrato. Como, por exemplo, erros e omissões do projecto, problemas com os terrenos, atrasos justificáveis e casos de força maior, passíveis de alterar o plano de trabalhos da empreitada e obrigar à prorrogação dos prazos. E não, por contra-senso manifesto, em virtude de existirem autos de medição não processados “(...) porque o município não executa”.

Estas reprogramações são, de facto, alheias à vontade ou actuação da SRPF, porquanto impostas por vicissitudes ocorridas com a execução das obras no terreno, sendo compreensível que se adapte o CP às circunstâncias que emergem da dinâmica da execução física dos contratos. Ponto é que a correspondente comparticipação financeira se ajuste à programação física e financeira da empreitada que passou a vigorar, em resultado dessas vicissitudes.

Como também se compreendem as reprogramações alicerçadas noutras razões. Desde logo, naquela que se prende com as fragilidades do processo de decisão das candidaturas pelo Conselho do Governo Regional aprovadas, as mais das vezes, com base no valor estimado do projecto de investimento candidato à cooperação financeira e sem qualquer especificação concreta quanto à data de início dos trabalhos<sup>25</sup>. O que obriga, como ficou patente nalguns casos analisados na auditoria, mais tarde, com a celebração do contrato, a um posterior reajustamento do apoio financeiro, consubstanciado em reforços ou anulações de verba em função da realidade contratual saída dos concursos.

Outros atrasos geradores de reprogramações financeiras dos contratos-programa podem ter origem na remessa intempestiva dos autos de medição para pagamento, e devem ser partilhados com a SRPF, na medida em que o modelo de acompanhamento da execução dos trabalhos não consegue prevenir estas situações (cfr. a norma do art.º 13.º, n.º 2, do DLR n.º 6/2005/M, e a cláusula 3ª dos contratos-programa firmados entre 2008 e 2010).

Depois, e coisa diferente, que não se confunde com as situações atrás mencionadas, é a que resulta das reprogramações efectuadas em consequência da incapacidade de o Governo Regional fazer tempestivamente as transferências devidas aos Municípios no quadro da cooperação financeira, recorrendo aos CP, anualmente celebrados, para repartir pelos anos vindouros os encargos decorrentes das obras municipais, muitas delas concluídas e em funcionamento.

Em resumo, nestes casos, não se trata de meros ajustamentos ou reprogramações em situações concretas que assim o justifiquem, mas sim face a um quadro recorrente revelador de que o Governo Regional não tem liquidez para transferir, dentro dos prazos previstos nos CP, as verbas correspondentes à percentagem da comparticipação financeira contratualizada (cfr. os art.ºs 2.º e 5.º a 19.º do DLR n.º 6/2005/M).

---

<sup>25</sup> A possibilidade concedida aos Municípios de poderem apresentar as candidaturas quando os projectos de investimento ainda se encontram numa das seguintes fases: “Intenção de realização”, “Elaboração do Projecto”, “Em concurso” e “Suspensa”, como resulta do formulário de candidatura de cooperação técnica e financeira constante do Manual de Procedimentos (cfr. o Anexo 8), deixa entrever no futuro a reprogramação dos respectivos contratos-programa, entretanto assinados.

Conclusão que fica robustecida por esta parte das alegações onde a SRPF concede que “(...) Não queremos com isto afirmar que não existem ajustamentos nos contratos-programa devido ao não pagamento dos autos de medição no ano em que são apresentados (evidenciados no quadro supra), mas tão só salientar que existem outros factores que justificam esses ajustamentos e que nalguns casos até justificam a totalidade dos ajustamentos que são efectuados (...)”.

A solução do problema passa, muito decisivamente, por adequar a cooperação com os Municípios à realidade financeira da Região. Para tal, a selecção dos projectos a financiar deverá assentar em critérios de exigente valor acrescentado ou de relevante interesse público, procedendo à avaliação dos respectivos impactos orçamentais em toda a sua dimensão e projecção temporal, e não apenas ao simples endosso para os orçamentos futuros.

### 3.2. Aspectos gerais da execução dos CP

No âmbito da cooperação financeira, o Governo Regional da Madeira contratualizou com os Municípios da RAM, no período compreendido entre 1 de Janeiro de 2008 e 30 de Abril de 2010, verbas que totalizaram €111 585 578,33, geradoras de encargos orçamentais de €76 975 051,62, dos quais transferiu €35 886 742,73, tal como evidencia o quadro seguinte:

Quadro II – Participação financeira da RAM assumida no triénio

Em euros

ANO	VALOR CONTRATUALIZADO (1)	VERBAS TRANSFERIDAS (2)	TAXA DE EXECUÇÃO (3)=(2)/(1)x100	COMPARTICIPAÇÕES POR TRANSFERIR
2008	39 917 566,09	24 713 092,79	62%	5 706 677,71
2009	38 999 993,37	11 173 649,94	29%	16 363 605,16
2010	32 668 018,87	0,00	0%	19 018 026,02
<b>Total</b>	<b>111 585 578,33</b>	<b>35 886 742,73</b>	<b>32%</b>	<b>41 088 308,89</b>

Fonte: SRPF

Uma primeira nota para realçar a tendência de redução do valor contratualizado em sede de cooperação financeira com os Municípios, na ordem dos €7 249 547,22, de 2008 para 2010, que percentualmente representa menos 18%, confirmada no contraditório na perspectiva da diminuição do volume dos encargos decorrentes dos contratos-programa assinados com os Municípios.

Porém, este facto, por si só, e ao invés do que se pretende fazer crer, não tem permitido uma maior celeridade na transferência de verbas para as entidades beneficiárias, como denotam os autos entrados na SRPF em 2009. Ou a inexistência de qualquer pagamento até 30/04/2010, para além dos efectuados no período complementar para pagamento de despesas.

Referir de seguida que o valor de €41 088 308,89, indicado como total nas *Participações por transferir*, resulta da contabilização de autos já entrados na SRPF ainda por pagar, os quais, de acordo com os procedimentos em vigor na DRF, se subdividem em autos processados, a aguardar pagamento, e autos por processar, conforme detalha o Anexo IV.

Todavia, a SRPF contabiliza apenas, como “valor transitado para o ano seguinte”, o montante dos autos processados e não pagos até ao final de cada ano económico, incluindo o período complementar para realizar pagamentos (outrora - no planeamento - designados “*verbas a transferir*”), o qual transita, regra geral, para o CP a celebrar a título de saldo e com dotação no respectivo orçamento, não





registando o valor dos autos pendentes para pagamento (a aguardar processamento) que, no ano de 2008, atingiu os €5 706 677,11 e os €7 980 292,44 em 2009<sup>26</sup>.

No tratamento dos autos entrados e não processados, impera o entendimento reiterado no contraditório de não considerar esses autos como “(...) *encargos assumidos e não pagos, porquanto o compromisso da Região, de acordo com o contrato-programa entretanto reformulado, passou para o ano seguinte (...)*”.

Em relação a estes autos, interessa deixar claro que, até prova em contrário, se reportam à medição de trabalhos realizados em obras que estão a decorrer ou já concluídas, cuja execução gerou compromissos suportados, na sua maior parte, pelas verbas da cooperação financeira previstas no CP em vigor até 31 de Dezembro do ano em que os trabalhos foram executados.

Ora, no âmbito das entidades beneficiárias, a conferência e aceitação dos autos e das correspondentes facturas, não tendo sido impugnado o seu conteúdo, importa para o dono de obra na obrigação do pagamento aos empreiteiros dos correlativos compromissos financeiros, consubstanciada no direito destes a receber as quantias em causa, por conta dos trabalhos já executados e medidos.

Por conseguinte, quando essa documentação entra na SRPF, não estamos perante uma potencial despesa associada à realização futura dos trabalhos, mas sim face a obrigações de montantes exactos constituídas a favor dos empreiteiros, por conta da execução dos contratos celebrados com os Municípios abrangidos pela cooperação financeira nos moldes fixados no CP. Se a SRPF não efectuar as transferências nos termos vinculativos do CP, está a fomentar um quadro potencialmente gerador de custos acrescidos e dívida administrativa para as entidades beneficiárias.

Ao deslocar-se o cerne da questão para a reformulação dos CP, é bom de ver os efeitos perniciosos da solução para os Municípios. Em essência, sustenta-se que o alcance do CP se cifra, não propriamente no estabelecimento de determinações vinculativas, mas antes no delineamento de apoios financeiros que virão a ser cumpridos no futuro, mas sem que possa tirar-se daí qualquer consequência imediata para o orçamento regional.

E, a esta luz, o conteúdo do CP não chega a assumir dimensão vinculativa em sentido material, do que se trata com as sucessivas reformulações dos contratos-programa é de gerir, flexibilizar, as responsabilidades assumidas pelo Governo Regional no domínio da cooperação financeira, através do seu transporte para CP e exercícios orçamentais futuros, em função de critérios que não atendem aos prazos de execução dos projectos.

Em síntese, não se pode ignorar que os encargos dos autos oneram parte dos orçamentos regionais futuros e que têm efeitos nocivos no controlo efectivo da despesa pública e ao nível do endividamento líquido. É, assim, de refutar o entendimento de não contabilizar tais encargos com base no argumento de que o compromisso da Região passa para o ano seguinte, em virtude da reformulação do CP.

Prosseguindo, no período em referência foi transferido o montante de €35 886 742,73, a que corresponde a taxa de execução de 32% do total da cooperação financeira contratualizada pela RAM, situada nos €111 585 578,33, com a seguinte distribuição pelas entidades beneficiárias:

---

<sup>26</sup> Tal como evidencia o cotejo do quadro denominado “*Comparticipações financeiras da RAM desde 2006*”, apresentado pela SRPF para amparar o ponto de vista expresso no contraditório, com os elementos apensos ao processo de auditoria, quer os remetidos em sede de preparação desta acção (como sejam os Quadros I e II), quer os coligidos no serviço auditado.

**Quadro III – Participação financeira da RAM, no triénio 2008/2010**

Em Euros				
MUNICÍPIO	VALOR CONTRATUALIZADO (1)	VERBAS TRANSFERIDAS (2)	TAXA DE EXECUÇÃO FINANCEIRA (3)=(2)/(1)x100	COMPARTICIPAÇÕES POR TRANSFERIR
Calheta	4 880 656,00	348 896,50	7%	168 010,47
Câmara de Lobos	16 669 990,17	6 434 483,93	39%	4 241 610,87
Funchal	18 774 321,99	4 396 781,78	23%	7 122 661,15
Machico	9 524 246,12	3 169 637,59	33%	4 657 564,13
Ponta do Sol	5 003 353,15	2 186 046,73	44%	1 889 169,19
Porto Moniz	7 199 997,69	2 260 779,56	31%	5 185 901,49
Porto Santo	5 168 456,77	584 716,50	11%	3 054 655,89
Ribeira Brava	15 964 452,34	7 271 982,59	46%	5 843 383,42
Santa Cruz	16 924 411,93	7 551 022,88	45%	6 387 225,73
Santana	4 551 449,00	686 411,50	15%	2 296 117,61
S. Vicente	6 924 243,17	995 983,17	14%	242 008,94
<b>Total</b>	<b>111 585 578,33</b>	<b>35 886 742,73</b>	<b>32%</b>	<b>41 088 308,89</b>

Fonte: SRPF

O Município da Ribeira Brava registou a taxa de execução financeira mais elevada (46%), logo seguido pelos municípios de Santa Cruz (45%) e de Ponta do Sol (44%). Ao invés as taxas mais baixas verificaram-se nos municípios da Calheta (7%) e do Porto Santo (11%).

No contraditório, os responsáveis contestaram uma das conclusões retiradas dos Quadros II e III, asseverando que a mesma “(...) *não é correcta, devendo ser corrigida (...)*”, e explicitando que os financiamentos contratualizados entre 2008 e 2010 (até 30/04) “(...) *totalizaram não os € 111 585 578,33 indicados mas os € 64 978 683,18. Esta diferença explica-se pelo facto daquele valor conter algumas duplicações, já que um mesmo contrato-programa, ao ser reprogramado, é contabilizado, em termos acumulados, por um valor superior aquele que constitui o efectivo compromisso*”<sup>27</sup>.

Para de seguida concluir que “(...) *Este facto leva-nos a solicitar que os quadros II e III sejam revisitos, de modo a que não sejam retiradas falsas conclusões, designadamente quanto às taxas de execução*”<sup>28</sup>.

A posição veiculada no contraditório impõe que se esclareça que o Tribunal levou ao relatório todos os elementos relevantes para a análise da matéria em apreço, em ordem a neles fundamentar as suas conclusões. E fê-lo atendendo à prova documental recolhida na auditoria e a todas as circunstâncias juridicamente importantes nos casos concretos, tendo por critério essencial as normas legais aplicáveis à cooperação financeira entre o Governo Regional e os Municípios.

Neste quadro apurou-se que o valor global resultante dos contratos-programa celebrados nos anos de 2008 a 2010, o qual, repise-se, atinge o montante de €111 585 578,33, e é, nem mais nem menos, o produto da adição dos montantes anuais inscritos nos contratos-programa e acolhidos quer nas resolu-

<sup>27</sup> E ilustram a sua asserção com “(...) *o caso do projecto de Ligação entre a Junta de Freguesia e a Estrada dos Moinhos-Serrões da responsabilidade do município da Calheta, cujo valor do compromisso global ascende a € 950 000, 00 (...). Contudo, como o projecto não teve execução nem em 2008 nem em 2009 foi contabilizado (...) como compromisso desses dois anos pela totalidade (€ 950 000,00, em cada ano) ao qual foi acrescido o montante do compromisso reprogramado em 2010 (€ 497 950,00, que corresponde a 95% do valor da adjudicação - € 524 161,04). Assim, no final, um compromisso efectivo de (€ 950 000,00) é apresentado como sendo um compromisso de € 2 398 000,00*”.

<sup>28</sup> Também, neste particular, expõem um quadro que, na sua óptica, contém “(...) *os valores correctos, resultantes dos somatórios dos contratos-programa celebrados entre 2008 e 2010, expurgados das referidas duplicações, onde também se apresenta o valor dos autos de medição recepcionados na Direcção Regional de Finanças para pagamento (€ 54 904 768,75), que deve servir de referência para apuramento das taxas de execução (...)*”.





ções do Conselho do Governo Regional, que aprovaram as respectivas candidaturas nos termos do n.º 3 do art.º 7.º do DLR n.º 6/2005/M, de 1 de Junho, e definiram o limite de comparticipação financeira em cada um dos anos<sup>29</sup>, quer no Orçamento da RAM na dotação do PIDDAR afecta ao programa “*Apoio ao desenvolvimento regional e local*”.

Além de que, e revisitando os Quadros I e II, que acompanharam o ofício n.º 1314, de 19/05/2010, da Direcção Regional de Finanças, junto ao processo da auditoria, se comprova que os valores neles espe-  
lhados, em cada um dos anos, na coluna designada “*valor contratualizado*”, conduzem ao mesmo resultado final exposto no relatório, pelo que não se percebe a inflexão operada no contraditório quan-  
to ao significado do vocábulo “*contratualizado*”.

Fica-se com a ideia de que a SRPF intenta reconduzir o “*valor contratualizado*” ao volume das trans-  
ferências efectuadas para os Municípios nos anos de 2008 a 2010, muito embora já neste último consi-  
dere para este efeito o montante previsto nos títulos contratuais, e com isso lançar a confusão sobre  
duas realidades distintas, tentando desacreditar as taxas de execução financeira dos contratos-  
programa apresentadas por ano e por município nos Quadros II e III do relatório<sup>30</sup>.

A questão é que não se pode reconduzir o valor contratualizado, que corresponde à percentagem da  
comparticipação financeira que o Governo Regional se vincula a transferir para o Município no ano a  
que respeita o contrato-programa, ao montante das verbas transferidas por conta dessa vinculação, o  
qual pode ou não coincidir com o valor contratualizado, em função do desenrolar das obras e dos tra-  
balhos nelas executados no ano, bem como das disponibilidades da tesouraria do Governo Regional  
para proceder às transferências.

Por outro lado, a arguição nesta sede de uma pretensa “*duplicação de valores*” não tem consistência  
para afectar as conclusões da análise efectuada ao triénio. O que se poderá admitir é que o valor con-  
tratualizado é superior ao valor do financiamento aprovado. Contudo, no caso dos projectos sem qual-  
quer execução ou execução abaixo do previsto que transitaram para o ano seguinte, a sugestionarem  
uma eventual duplicação, é preciso reter que isso traz à tona aspectos da própria execução financeira  
do CP e como tal influenciadores da respectiva taxa anual. Portanto, existe aqui uma equação lógica  
que combina o valor contratualizado no ano x e o valor transferido no ano x.

Equação que, isso sim, fica prejudicada quando o valor contratualizado incorpora o financiamento  
referente às transferências em atraso dos autos de medição por pagar (processados ou não) apresenta-  
dos em sintonia com a programação acordada. Em bom rigor, a origem dessas transferências é o CP ao  
abrigo do qual se constituiu o direito à comparticipação nas despesas referentes aos autos, envolvendo  
a assunção de encargos certos para o orçamento regional.

Donde se infere que na celebração dos CP em cada ano devem ser tidas em consideração apenas a  
execução e os ajustamentos resultantes dos anos anteriores. Assim, o CP do ano seguinte deve, relati-  
vamente a um projecto em curso, incluir apenas o financiamento da parte que falta executar. Aqui,  
estima-se que os montantes previstos no CP venham a constituir despesa futura, são encargos prová-  
veis, com previsão em dotação orçamental, a assumir por conta dos projectos em curso transitados de

---

<sup>29</sup> Cfr. as Resoluções n.ºs 1441/2007, de 28 de Dezembro (publicada no JORAM, II Série, n.º 127, da mesma data), 1569/2008, de 30 de Dezembro (publicada no JORAM, II Série, n.º 161, de 31 de Dezembro do referido ano) e 1543/2009, de 30 de Dezembro (publicada no JORAM, II Série, n.º 133, de 31 de Dezembro do citado ano).

<sup>30</sup> A análise do Quadro II intitulado “*Comparticipações financeiras da RAM, no triénio 2008/2010*”, inserido nas alegações, mostra que os factores adoptados pelos responsáveis para contrariar as ilações do relatório se consubstanciam no cômputo das verbas transferidas para os Municípios no período em referência e da comparticipação inscrita no contrato-programa de 2010 (coluna 1 - Somatório dos contratos-programa assinados de 2008 a 2010), versus as transferências efectuadas naqueles anos acrescidas das verbas por transferir (ou autos processados a aguardar pagamento) e dos autos pendentes para pagamento apenas respeitantes a 2010 (coluna 2 – Montante dos autos de medição recepcionados para pagamento de 01/01/2008 até 30/04/2010), subtraindo no entanto desta operação os autos pendentes para pagamento dos anos de 2008 e 2009.

anos anteriores e dos inscritos pela primeira vez. Ou seja, o saldo a levar ao CP respeita ao financiamento do que falta executar no projecto, e não do que falta pagar.

Registrar no CP o financiamento necessário às transferências para saldar despesa já contraída com a execução anual dos projectos, não só distorce as contas regionais, como ainda subverte o regime da cooperação financeira vertido no DLR n.º 6/2005/M.

Aliás, esse financiamento tem reflexos ao nível da gestão orçamental e financeira da autarquia promotora, na medida em que só podem ser realizados projectos incluídos em plano plurianual de investimentos até ao limite das dotações aí inscritas, indicadas por fonte de financiamento, e na medida em que os valores relativos às transferências devem ser considerados nos orçamentos em conformidade com a efectiva atribuição pela entidade competente.

Logo, se o financiamento externo não estiver assegurado em termos reais, as respectivas verbas não poderão ser inscritas no orçamento municipal, e nem mesmo formalmente pode ser feita a cabimentação da despesa do projecto a executar, tal como resulta da disciplina veiculada pelos pontos 2.3.3., 3.3.b) e 7.1. do POCAL.

Isto leva a que não se entenda a discordância manifestada pelos contraditados quanto à “(...) *metodologia seguida de que todos os autos de medição apresentados na SRPF/DRF constituem, automaticamente, um encargo assumido, sendo que esses autos apenas podem ser contabilizados dessa forma se existir um contrato-programa que assim o determine (...)*”, pelo que requerem “(...) *a correcção do quadro II apresentado (...)*”.

Neste domínio, há que ter em conta o preceituado no art.º 61.º, n.º 1, al. b), do Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março, igualmente acolhido nos Decretos-Lei n.ºs 69-A/2009, de 24 de Março<sup>31</sup>, e 72-A/2010, de 18 de Junho<sup>32</sup>, que estabelecem as disposições necessárias à execução do Orçamento do Estado para os anos de 2008, 2009 e 2010, respectivamente, nos termos da qual a RAM está obrigada a prestar informação, trimestralmente, à Direcção Geral do Orçamento nos moldes por ela definidos, contendo, entre outros aspectos, os encargos assumidos e não pagos, com vista à sua utilização na compilação das contas das Administrações Públicas para efeitos do Procedimento dos Défices Excessivos, bem como para aferir do cumprimento do Programa “*Pagar a Tempo e Horas*”, criado pela Resolução n.º 34/2008, de 22 de Fevereiro.

Dando cumprimento ao disposto no referido normativo, as circulares emitidas pela Direcção Regional do Orçamento e Contabilidade, dos anos de 2008 a 2010<sup>33</sup>, encerram “*Instruções para a forma de prestação de Informação respeitante aos encargos assumidos e não pagos*”, que atenta a sua relevância para o tema em discussão se detalha.

Logo, no ponto I desponta o conceito de encargos assumidos e não pagos, o qual se traduz na “*assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar de determinada despesa, desde que certa – porque já foi reconhecida pelo devedor e não se encontra condicionada à ocorrência de qualquer acontecimento futuro -, e quer se encontre vencida – porque já expirou o prazo de pagamento, - quer se encontre vincenda – porque o prazo de pagamento ainda não expirou*”.

Por seu lado, o ponto II, referindo-se à sua natureza, explicita que os encargos assumidos e não pagos abrangem não só “(...) *encargos resultantes de empreitadas (...)*” mas também de “(...) *subsídios ou outras transferências, legalmente constituídas e tituladas (...)*”.

E por fim o ponto III aponta diversos exemplos de encargos assumidos e não pagos, entre os quais, figuram os casos: “(...) *em que existe uma factura emitida pelo fornecedor e aceite pelo devedor,*

---

<sup>31</sup> Cfr. art.º 69.º, n.º 1, al. b).

<sup>32</sup> Cfr. art.º 74.º, n.º 1, al. b).

<sup>33</sup> Cfr. Circulares n.ºs 4/ORÇ/2008, de 4 de Abril, 2/ORÇ/2009, de 22 de Janeiro e 2/ORÇ/2010, de 25 de Janeiro.



*independentemente de já ter expirado, ou não, o respectivo prazo de pagamento (...)” e ainda aqueles “(...) em que existindo um contrato, protocolo ou acordo, que prevê o pagamento de determinados montantes e que tendo sido preenchidas as condições de pagamento previstas no contrato, o respectivo pagamento ainda não foi efectuado (...)”.*

Das citadas instruções transpira o entendimento que subjaz à contabilidade de compromissos, por força do qual a escrituração da actividade financeira pública é organizada com base nos registos dos compromissos resultantes de obrigações assumidas (compromisso consubstanciado na assunção perante terceiros da responsabilidade de efectivar certa despesa).

Neste contexto, tendo presente o teor das alegações atrás transcritas, por um lado, e as evidências recolhidas sobre a existência de encargos com autos de medição pendentes para pagamento a 31 de Dezembro de 2008 e 2009, por outro, compulsou-se as listas de encargos transitados de 2008/2009 e 2009/2010, elaboradas pela DROC e trazidas ao conhecimento desta Secção Regional<sup>34</sup>, na sequência do que se confirmou que esses encargos não foram contabilizados, mas tão só os encargos inerentes aos autos já processados, ficando assim patente que a DRF não adoptou o conceito de encargos assumidos e não pagos que subjaz às circulares atrás referidas.

Com isso, os encargos transitados respeitantes à comparticipação financeira dos autos por processar não foram levados às contas regionais, nem incluídos na informação trimestral que a RAM está obrigada a prestar à Direcção Geral do Orçamento por força dos citados Decretos-Lei que aprovaram as normas de execução do Orçamento do Estado dos anos de 2008 a 2010.

Termos em que se considera que a posição defendida no contraditório não abala a leitura jurídica inicial dos factos, devendo antes a DRF ajustar os seus registos contabilísticos à noção de encargos assumidos e não pagos que surge desenvolvida nas circulares da DROC<sup>35</sup>.

### **3.3. Aspectos específicos da execução dos CP e dos contratos visados**

Dos € 111 585 578,33, resultantes da celebração de contratos-programa de cooperação financeira, apenas uma parte, cerca de €42 265 340,33, foram objecto de fiscalização prévia (37,88%), por conta dos 31 contratos submetidos à apreciação do TC entre 1 de Janeiro de 2008 e 30 de Abril de 2010:

---

<sup>34</sup> Em sede de relatório e parecer sobre as contas da RAM de 2008 e 2009.

<sup>35</sup> Aliás este será o entendimento que melhor se compagina com a norma do art.º 3.º do DLR n.º 34/2009/M, que aprova o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2010, segundo a qual “*Os contratos-programa assinados com data anterior a 2010, e cujo término não tenha ocorrido até ao final de 2009, mantêm-se em vigor em 2010, sem quaisquer formalidades adicionais, excepto o novo escalonamento para o Orçamento de 2010, dos encargos que não tenham sido suportados pelo Orçamento de 2009, conforme estabelece o n.º 2 do artigo 10.º do Decreto Legislativo Regional n.º 6/2005/M, de 1 de Junho*”.

**Quadro IV- Transferências do GR em contratos visados pelo TC**

Em euros

MUNICÍPIO	VALOR DOS CONTRATOS DE EMPREITADA (C/IVA)	COMPARTICIPAÇÃO DO GR	VOLUME DAS TRANSFERÊNCIAS (2008/2010)
Calheta	524 161,04	497 950,00	0,00
Câmara de Lobos	2 543 038,67	919 686,00	300 338,75
Funchal	9 822 140,31	9 331 032,00	153 838,29
Machico	2 927 472,04	2 781 089,00	307 552,24
Ponta do Sol	2 754 049,48	910 670,00	802 248,01
Porto Moniz	4 576 038,45	3 975 525,00	1 186 160,05
Porto Santo	1 586 000,00	1 506 500,00	0,00
Ribeira Brava	7 317 230,66	6 951 360,00	161 330,75
Santa Cruz	2 650 440,00	2 517 916,00	1 744 361,40
Santana	1 744 080,00	1 656 876,00	547 268,67
S. Vicente	5 819 365,33	1 633 410,00	0,00
<b>Total</b>	<b>42 264 015,98</b>	<b>32 682 014,00</b>	<b>5 203 098,16</b>

A taxa de financiamento alocada pelo Governo Regional aos contratos então apreciados atinge 95% do respectivo preço (c/IVA), com ressalva das empreitadas realizadas pelos Municípios de Ponta de Sol, Câmara de Lobos e São Vicente, co-financiadas igualmente, e maior percentagem, por fundos comunitários, sendo, nestes casos, a comparticipação da RAM reduzida em função dos regulamentos aplicáveis a esses fundos.

O quadro IV, acima exposto, evidencia que, em relação aos contratos visados, apenas foi transferido o montante de €5 203 098,16 (15%), num contexto em que o total das comparticipações ascende a €32 682 014,00, afectando, deste modo, os pressupostos em que assentaram as decisões do TC, quanto à programação prevista para as obras municipais, à execução material, à projecção de custos e sua repartição plurianual e aos encargos orçamentais<sup>36</sup>.

Esta situação evidencia que o apoio financeiro não é executado tal como foi contratualizado, pois não assegura o pagamento das despesas assumidas com a realização dos projectos municipais nos prazos que resultam dos contratos visados pelo TC.

Importa dizer que as empreitadas, aquando da submissão a fiscalização prévia dos respectivos contratos, já se encontravam, na sua maior parte, a produzir efeitos materiais, o que invalida o argumento com que os contraditados justificaram a alteração da repartição plurianual dos seus encargos após o

<sup>36</sup> Convém esclarecer que o montante apurado, em fase de relato, sobre os 31 contratos de empreitada visados no período entre 1 de Janeiro de 2008 e 30 de Abril de 2010, espelhado no Quadro IV (€42 265 340,33), e que não coincide com o montante apontado no contraditório (€42 264 015,98), se encontra apoiado no preço dos contratos submetidos a fiscalização prévia, acrescido do IVA. É claro que a falta de sintonia entre os citados montantes também se repercute no valor da comparticipação do Governo Regional, onde igualmente se verifica uma discrepância na ordem dos €1 324,35.

De outro lado, a divergência assinalada no volume das transferências efectuadas para os Municípios, contabilizadas pela SRPF em €5 203 098,16, enquanto o relato as situava nos €5 693 360,38, explica-se pela circunstância de, neste último montante, se ter considerado no Município de Câmara de Lobos, no ano de 2009, o valor de €600 338,75, resultante da soma das parcelas do Quadro II enviado pela SRPF no planeamento, o qual foi mais tarde corrigido, passando aquele valor para os €300 338,75. O Quadro III constante das alegações dá conta ainda de uma outra discrepância relativa à Câmara Municipal do Porto Moniz, em relação à qual há a acrescentar que o valor indicado no Quadro IV do relatório se baseou nos dados insertos no citado Quadro II, apenso ao processo de auditoria na fase do planeamento.

Sem embargo, as diferenças atrás expostas não afectam, no essencial, as conclusões da análise inicial, sendo de referir que a aceitação dos valores apresentados nas alegações implica a alteração da taxa de execução financeira dos 31 contratos visados pelo TC no assinalado período que assim passa de 17% para 15%.



visto do TC, o intervalo temporal que distou entre a consignação das obras e a recepção do primeiro auto de medição de trabalhos na SRPF “(...) e daí a necessidade de reprogramação e a dificuldade que estas situações encerram ao nível da acomodação dos compromissos no Orçamento (...)”.

Foi nesse quadro factual (o prazo de execução das empreitadas a correr) que o Tribunal exigiu que a cobertura orçamental para as correlativas despesas estivesse definida e assegurada nos exactos termos legais e contratuais. Ou seja, tinha de haver uma relação directa de conformidade entre o plano de pagamentos da empreitada concreta e o quadro de financiamento constante do CP (correspondência nos valores e na sua repartição temporal).

Isto significa que, em princípio, a execução física e financeira do contrato não pode espelhar uma realidade diferente daquela ínsita às peças do processo submetido à apreciação do Tribunal e que serviu de base à sua decisão. Há, neste domínio, além dos aspectos de legalidade com uma natural incidência objectivista, uma exigência garantística que importa realçar: a tutela da confiança do co-contratante exige que o contrato seja executado no prazo fixado e cumprido ponto por ponto.

Impera aqui o princípio da pontualidade, a acentuar que a fonte externa de financiamento, anunciada como tal no anúncio de abertura dos procedimentos, cumpra as obrigações contraídas com a execução das obras nos prazos acordados. Pois que, do lado do Município, o relacionamento com o empreiteiro determina o pagamento dos trabalhos nos prazos legais ou contratuais, o que pressupõe a contemporaneidade do financiamento de origem externa, com base no qual pôs a empreitada a concurso.

O desfasamento temporal entre a execução física e a execução financeira das obras, patente nos 10 contratos visados da amostra, onde existem empreitadas já concluídas ainda não integralmente pagas e outras com trabalhos em curso sem qualquer pagamento realizado, põe em crise o carácter vinculativo dos contratos-programa, e representa um meio indirecto perigoso de potenciar o aumento do endividamento líquido do município, por encargos assumidos e não pagos. Mais, o empreiteiro pode, inclusive, cobrar juros de mora, o que, a ser o caso, provocará o encarecimento da obra.

No exercício do contraditório, os responsáveis endereçam a justificação sobre as razões objectivas que conduziram à alteração dos contratos-programa para os esclarecimentos prestados nos pontos 3.1 e 3.2. insistindo, novamente, que “(...) é muito pouco provável que um único contrato-programa não seja alterado, pela simples razão de que a execução física inicial raramente coincide com a execução física efectiva (...)”, pelo que se remete também os comentários tecidos a este propósito para os mencionados pontos.

Referem ainda que “(...) tendo sido recepcionados na DRF autos de medição no valor de € 17 363 087,92, e efectivamente transferidos € 5 203 098,16 (...) fica omissa no relato que grande parte do valor não foi transferido porque não existiu execução física (...)”

Ora, a afirmação transcrita não encontra apoio na realidade dos factos, tal como evidenciam os considerandos utilizados na construção da própria alegação (os autos no valor de €17 363 087,92 traduzem execução física) e dos pontos 3.3.1. a 3.3.8. do relatório. Com efeito, a prova disponível evidencia que a baixa taxa de execução financeira dos contratos-programa se ficou a dever na maioria das situações à falta de liquidez da tesouraria do Governo Regional para efectuar o pagamento dos compromissos decorrentes dos autos recepcionados na DRF.

### **3.3.1. Município de Câmara de Lobos**

A empreitada de *Alargamento da Rua Cónego Agostinho Figueira Faria e construção da EM entre o Mercado do Estreito e Silva Vinhos -2.ª fase* foi adjudicada à empresa José Avelino Pinto - Construções e Engenharia, S.A., pelo preço de €1 763 558,67, e o contrato outorgado em 02/06/2008, tendo sido visado pelo TC a 10/02/2009 (Proc. n.º 62/08).



A obra em causa, com o prazo de execução de 720 dias a contar da data da consignação, encontra-se concluída desde 27/05/2010 verificando-se que a sua execução financeira não acompanhou a realização dos trabalhos, tal como se evidencia no quadro infra:

**Quadro V – Execução financeira**  
**- Alargamento da Rua Cónego Agostinho Figueira Faria e**  
**construção da EM entre o Mercado do Estreito e Silva Vinhos -2.ª fase**

<b>PARTICIPAÇÃO FINANCEIRA DA RAM (95% x 20%)</b>	<b>ANOS</b>	<b>VALOR DOS AUTOS (1)</b>	<b>MONTANTE PROCESSADO (2)</b>	<b>MONTANTE PAGO (3)</b>	<b>TRANSITADO PARA O ANO SEGUINTE (4)=(1)-(3)</b>	<b>TAXA DE EXECUÇÃO FINANCEIRA (5)=(3)/(1)X100</b>
<b>€ 335 076,00</b>	2009	€ 335 065,04	€ 335 065,04	€ 300 338,75 (a)	€ 34 726,29	89,64%
	2010	€ 0,00	€ 34 726,29 (b)	€ 0,00	-	0,00%
	<b>TOTAL</b>	<b>€ 335 065,04</b>	<b>-</b>	<b>€ 300 338,75</b>	<b>-</b>	<b>89,64%</b>

(a) Pago em 27/01/2010, no período complementar para pagamento de despesas de 2009.

(b) Valor previsto no CP de 2010, e com dotação inscrita no Orçamento da SRPF do mesmo ano.

O valor de €34 726,29, relativo ao auto de medição n.º 7, recepcionado na SRPF a 27/05/2009, não foi pago no decurso deste ano económico, por dificuldades de tesouraria, daí que tivesse transitado para o orçamento e CP de 2010.

De assinalar também que o hiato temporal que decorreu entre a recepção dos autos de medição de trabalhos n.ºs 1-LN a 6-LN na SRPF (27/05/2009) e o respectivo pagamento (27/01/2010) foi de 8 meses.

Neste particular os contraditados adiantaram que, “em 27 de Maio de 2009, foram recepcionados e processados os autos de medição n.ºs 1, 2, 3, 4, 5 e parte do 6, de acordo com a comparticipação aprovada (95% x 40%), esgotando-se assim a verba prevista de € 500 000,00.

*Na unidade de gestão de 18/11/2009 do Programa Intervir +, o projecto foi aprovado com uma taxa de financiamento de 80% pelo que foi necessário reprocessar o valor anteriormente processado ao abrigo do contrato-programa para o novo montante global de comparticipação (95% x 20% = ou seja € 335.076,00).*

*Dada a nova percentagem de financiamento, o processamento da comparticipação por auto de medição passou a ser inferior, pelo que foi necessário alterar o auto de medição n.º 7 (que anteriormente não cabia no valor do financiamento ao abrigo de contrato-programa (...)).”*

Sobre os argumentos invocados nesta sede, há a destacar os seguintes aspectos:

- Primeiro, o ofício n.º 4578, de 12/05/2009, do Município de Câmara de Lobos, registado na SRPF, a 27 do referido mês e ano, fez-se acompanhar não apenas dos autos de medição de trabalhos n.ºs 1 a 6, mas também do n.º 7, tal como evidencia o processo de despesa, o que contraria o entendimento defendido no contraditório.
- Depois, face ao reprocessamento da comparticipação atribuída à referida obra, como dá conta a Informação n.º 21/2009, de 14/12/2009, subscrita pelo Chefe de Divisão da DAL, na sequência da aprovação da candidatura apresentada pelo Município ao Programa Intervir +, em que o valor da comparticipação do Governo Regional desceu para €335 076,00, num contexto em que a dotação do orçamento e do CP de 2009 era de €500 000,00, existia por isso cabimento formal para suportar a despesa do Auto n.º 7, o qual, no entanto, não foi pago, tendo o valor em causa sido inscrito no CP de 2010.



### 3.3.2. Município do Funchal

#### 3.3.2.1. Prolongamento do Caminho dos Pretos ao Curral dos Romeiros – Monte

A empreitada foi adjudicada à empresa Lena Engenharia e Construções (Madeira), S.A., pelo preço de €1 791 851,69 (c/ IVA), e o correlativo título contratual, assinado a 13/10/2008, colheu o visto do TC, em 15/12/2008 (Proc. n.º 102/08).

Os trabalhos tiveram início a 27/10/2008, estando, atento o prazo de 480 dias contratualmente fixado e a suspensão de 270 dias, a sua conclusão prevista para 16/11/2010. A sua execução financeira consta do quadro seguinte:

Quadro VI – Execução financeira  
- Prolongamento do Caminho dos Pretos ao Curral dos Romeiros – Monte

PARTICIPAÇÃO FINANCEIRA DA RAM (95%)	ANOS	VALOR DOS AUTOS (1)	MONTANTE PROCESSADO (2)	MONTANTE PAGO (3)	TRANSITADO PARA O ANO SEGUINTE (4)=(1)-(3)	TAXA DE EXECUÇÃO FINANCEIRA (5)=(3)/(1)X100
€ 1 702 259,00	2009	€ 861 177,71	€ 691 224,16	€ 58 711,35	€ 802 466,36	6,82%
	Saldo de 2009	-	€ 802 466,36	-	-	-
	2010	€ 97 623,97	€ 169 953,55	€ 0,00	-	0,00%
	TOTAL	€ 958 801,68	-	€ 58 711,35	-	6,12%

Os documentos que instruem o processo de despesa permitiram apurar o seguinte:

- O valor acumulado dos encargos transitados do ano de 2009 (€802 466,36), parte deles processados no ano de 2010 (€169 953,55), absorve praticamente a dotação prevista na rubrica 08.50.34.03.V do Orçamento da SRPF para 2010 (€802 473,00).
- Em consequência, os autos n.ºs 11-LN, 12-LN e 13-LN, registados na SRPF, todos no mês de Março último, a que corresponde a comparticipação financeira de €97 623,97, encontram-se a aguardar na DAL a existência de cabimento orçamental, a fim de serem processados, revelando que não foram previstas as necessárias contrapartidas orçamentais para a assunção dos encargos decorrentes da execução física da obra no corrente ano, situação que não poderia ser ignorada face ao prazo de execução da obra e ao respectivo plano de trabalhos.  
Isto significa que foi preterida a norma do art.º 18.º, n.º 2, Lei n.º 28/92; de 1 de Setembro, o que envolve a susceptibilidade de originar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
- O CP 2010 já prevê o escalonamento de encargos financeiros resultantes desta obra até 2011, ano em que será inscrita a verba de €841 074,65, ou seja, a cumprir-se o prazo de execução incluindo a sua prorrogação, depois de concluída a empreitada.
- Entre a data da recepção na SRPF do auto de medição de trabalhos n.º 1-LN (20/01/2009) e o seu pagamento (26/05/2009) mediou um intervalo temporal de cerca de 4 meses.

Em contraditório, foi adiantado que “(...) *Este projecto foi candidatado em Setembro de 2007 para ser financiado pelo Orçamento da Região de 2008, tendo sido fixada em 95% a taxa de comparticipação, que corresponde a um apoio de € 1 702 259,00, tendo (...) a empreitada sido adjudicada em 13/10/2008 (...) e o 1.º auto de medição de trabalhos (no valor de € 58 711,35) dado entrada na DRF em 30/12/2008, quando, recorde-se, estava prevista uma execução de € 555 000,00, em 2008 (...)*”.

Todavia, concede-se que “(...) o atraso na execução do início da obra e a necessidade de reprogramar o contrato-programa, associado à falta de liquidez no ano de 2009 para solver todos os compromissos, influenciou sobremaneira a execução financeira do contrato-programa que, face aos compromissos entretanto assumidos com o Município, fez deslizar o encerramento do projecto para 2011 (...)”. O que leva, num segmento da argumentação, a admitir que “(...) são situações deste tipo que têm impulsionado a redução de novos compromissos, de modo a evitar situações análogas no futuro”.

A posição sustentada no relatório fica assim confirmada pelas palavras acima transcritas dos responsáveis, sobretudo na parte em que admitem que a reprogramação financeira deste contrato-programa teve origem na falta de liquidez do Governo Regional em 2009 para efectuar os pagamentos decorrentes dos autos, todos eles recepcionados na SRPF no citado ano, num total de nove, e com isso comprometendo a dotação do Orçamento e CP de 2010, que ficou esgotada, e, em consequência, protelando até 2011 a execução financeira da obra, muito para além do prazo acordado.

Donde, face ao que ficou dito, é descabido o pedido feito no sentido de dar “(...) o devido enquadramento a algumas passagens do relato, designadamente aquelas em que se afirma que existem autos de medição a aguardar cabimento orçamental (...)”, como é o caso dos autos n.ºs 11-LN, 12-LN e 13-LN entrados em Março do corrente ano na SRPF.

### 3.3.2.2. Melhoramento dos Túneis da Cota 40

Factos apurados sobre a execução:

- A empreitada foi adjudicada à empresa Tecnovia Madeira, S.A., pelo preço de €2 960 880,00 (c/IVA), com o prazo de execução de 12 meses a contar da data do auto de consignação.
- O correlativo contrato, assinado a 08/09/2009, foi visado pelo Tribunal de Contas, em 11/12/2009.
- A execução dos trabalhos teve início a 09/10/2009, estando prevista a sua conclusão para 09/10/2010.
- Na data da auditoria, a execução financeira da obra é a que se indica:

**Quadro VII – Execução financeira  
- Melhoramento dos Túneis da Cota 40 -**

<b>PARTICIPAÇÃO FINANCEIRA DA RAM (95%)</b>	<b>ANOS</b>	<b>VALOR DOS AUTOS (1)</b>	<b>MONTANTE PROCESSADO (2)</b>	<b>MONTANTE PAGO (3)</b>	<b>TRANSITADO PARA O ANO SEGUINTE (4)=(1)-(3)</b>	<b>TAXA DE EXECUÇÃO FINANCEIRA (5)=(3)/(1)X100</b>
<b>€ 2 812 836,00</b>	2010	€ 96 447,40	€ 96 447,40	€ 0,00		0,00%
	<b>TOTAL</b>	<b>€ 96 447,40</b>	-	<b>€ 0,00</b>	-	<b>0,00%</b>

Anota-se que, até 30/05/2010, não foi realizado qualquer pagamento ao abrigo do CP na obra em questão, não obstante nela terem sido executados e medidos trabalhos.

No ano em curso, e tendo presente a reprogramação inscrita no CP 2010 e acolhida no orçamento da SRPF (na rubrica 08.50.34.03.T, dotada com a verba de €1 702 254,00), verifica-se que o referido CP não contempla a totalidade da verba da comparticipação financeira (€2 812 836,00), diferindo para o CP do próximo ano uma parte significativa do respectivo encargo orçamental (€1 110 582,00), pese embora a conclusão da empreitada esteja aprazada para Outubro de 2010.

Em contraditório, os responsáveis esclareceram que “Este projecto foi candidatado em Setembro de 2007 para ser financiado pelo Orçamento da Região de 2008 (...) não tendo havido qualquer execução neste ano. Como o projecto só foi adjudicado em 08/09/2009, foi celebrado contrato programa





plurianual em 26/09/2009 sendo € 349 525,00 para 2009 e € 2 463 311,00 para 2010. Não foram recepcionados autos de medição durante o ano de 2009, tendo o 1.º auto sido recepcionado na DRF em 30/03/2010. Dado o atraso da obra, e considerando a execução dos trabalhos, foi inscrita a verba de € 1 702 254,00 para 2010 e de € 1 110 582,00 para 2011, em consonância com a informação prestada pelo Município (...).”.

Mesmo que se admitisse que o atraso registado na adjudicação da obra, com inevitáveis reflexos na medição dos trabalhos, deu origem à reprogramação do contrato-programa, ainda assim nada justifica o diferimento da programação financeira para além da execução real da empreitada, a não ser a assinada incapacidade do Governo Regional para fazer face aos encargos decorrentes das obras objecto de cooperação financeira.

Por outro lado, a informação prestada pelo Município sinaliza o próximo dia 9 de Outubro do corrente ano como a data de conclusão da obra, o que redundará na improcedência das razões apresentadas.

### 3.3.3. Município da Ponta do Sol

Factos apurados sobre a execução do *Jardim Municipal*:

- A obra foi adjudicada à empresa AFA/FUNCHAL BETÃO, Ld.ª, pelo montante de €1 715 921,59 (c/IVA), com o prazo de execução de 300 dias.
- O contrato, celebrado a 04/02/2008, obteve o visto do TC, a 21/04/2008 (Proc. n.º 26/08).
- A consignação ocorreu a 08/02/2008, pelo que a obra ficou concluída no dia 05/12/2008, em sintonia com a calendarização e financiamento do CP de 2008, vigente até final deste ano.
- Sobre a execução financeira recolheram-se os seguintes dados<sup>37</sup>:

Quadro VIII – Execução financeira Jardim Municipal

PARTICIPAÇÃO FINANCEIRA DA RAM (95% x 30%)	ANOS	VALOR DOS AUTOS (1)	MONTANTE PROCESSADO (2)	MONTANTE PAGO (3)	TRANSITADO PARA O ANO SEGUINTE (4)=(1)-(3)	TAXA DE EXECUÇÃO FINANCEIRA (5)=(3)/(1)X100
€ 489 060,00	2008	€ 472 590,62	€ 444 600,00	€ 444 600,00	€ 27 990,62	94,08%
	Saldo de 2008	-	€ 27 990,62	-	-	-
	2009	€ 16 447,03	€ 16 447,03	€ 44 437,65	€ 0,00	(a)
	TOTAL	€ 489 037,65	-	€ 489 037,65	-	100,00%

(a) O montante pago é superior ao valor dos autos de 2009, porque transitou um saldo de 2008.

De assinalar que a libertação do montante de €44 437,65, que engloba o remanescente do auto n.º 6 (€ 27 990,62), entrado na SRPF a 08/10/2008, e o valor do auto n.º 7 (€ 16 447,03), registado a 20/01/2009, efectuou-se a 27/05/2009 e 31/12/2009, respectivamente, o que se traduziu num atraso de 7 meses, no primeiro caso, e de 11, no segundo.

<sup>37</sup> Refira-se que, no período compreendido entre 15 de Julho e 11 de Novembro de 2008, a SRPF transferiu para o Município a verba equivalente à contratualizada naquele ano (€444 600,00), por conta dos autos de medição de trabalhos n.ºs 1 a 6 (apenas parte deste último), a qual, no entanto, foi insuficiente para pagar a totalidade dos autos de medição, e daí o reforço da comparticipação financeira, em €44 460,00, para o ano de 2009.

Foi dito no contraditório que “(...) o projecto foi candidatado em 2006 para ser financiado pelo Orçamento da Região de 2007 (não tendo havido qualquer execução neste ano). Para 2008, a verba inscrita ascendeu a € 444 600,00, tendo por referência o valor base do concurso, uma vez que ainda era desconhecido o valor da adjudicação do projecto. O projecto foi adjudicado em 04/02/2008. Uma vez conhecida a aprovação do co-financiamento comunitário, o apoio máximo do orçamento da Região foi fixado nos € 489 060,00. O visto foi obtido em 21/04/2008, tendo sido processado e pago em 2008 a totalidade do valor do CP em vigor, no valor de € 444 600,00. Entretanto, com o adiamento do início da execução do projecto, o remanescente da comparticipação (€ 44 460,00) foi pago em 2009”.

O alegado em nada contraria a desarticulação verificada entre a execução financeira e a execução física da obra, relativamente aos últimos dois autos de medição, que só foram liquidados em 2009, isto é, após a conclusão da obra.

### 3.3.4. Município do Porto Moniz

Factos apurados sobre a execução do *Arranjo urbanístico da Santa - Porto Moniz*:

- A obra foi adjudicada à empresa Irmãos Leça de Freitas, Ld.ª, pelo montante de €1 623 401,38, c/IVA, com o prazo de execução de 330 dias, contado da data da consignação.
- O contrato foi assinado em 30/10/2008, e visado pelo TC, em 23/01/2009 (Proc. n.º 101/08.).
- A obra já se encontra concluída desde 31/10/2009, com a seguinte execução financeira:

**Quadro IX – Execução financeira**  
**- Arranjo urbanístico da Santa - Porto Moniz -**

PARTICIPAÇÃO FINANCEIRA DA RAM (95%)	ANOS	VALOR DOS AUTOS (1)	MONTANTE PROCESSADO (2)	MONTANTE PAGO (3)	TRANSITADO PARA O ANO SEGUINTE (4)=(1)-(3)	TAXA DE EXECUÇÃO FINANCEIRA (5)=(3)/(1)X100
€ 1 542 000,00	2009	€ 1 541 911,75	€ 668 351,96	€ 668 351,96	€ 873 559,79	43,35%
	Saldo de 2009	-	€ 873 559,79	-	-	-
	2010	-	€ 740 435,00	€ 0,00	€ 133 124,79	0,00%
	TOTAL	€ 1 541 911,75	-	€ 668 351,96	-	43,35%

Com base nos elementos inseridos no quadro anterior e no processo de despesa referente à empreitada, explicita-se o seguinte:

- A obra ficou concluída em 31/10/2009, ficando patente que a SRPF, no CP de 2010, inscreveu o valor de € 740 435,00 com igual dotação na rubrica orçamental 08.50.34.03.T, remetendo para o CP, a celebrar em 2011, o financiamento de € 133 213,04, relativo ao remanescente do auto n.º 7-LN.
- Este quadro factual revela que a SRPF não articulou a execução da empreitada com a existência de disponibilidade orçamental para cabimentar e suportar a comparticipação financeira (95%). Tratando-se de encargos assumidos e não pagos até 31/12/2009, o CP e orçamento de 2010 deviam assegurar a necessária cobertura orçamental para a despesa em causa, emergente do contrato auditado.



- Dos cinco autos de medição de trabalhos já liquidados, os n.ºs 3-LN, 4-LN e 5-LN recebidos na SRPF, em 2009, a 25/06, 13/07 e 27/08, respectivamente, só foram pagos em 31/12/2009, ou seja, decorridos mais de 5 meses.

A este propósito, aduziu-se no contraditório que o projecto “(...) foi candidatado em Setembro de 2007 para ser financiado pelo Orçamento da Região de 2008, tendo sido fixada a taxa de comparticipação de 95% e inscrita a verba de € 400 000,00 para 2008, ainda com valor estimado, não tendo havido qualquer execução neste ano. O projecto foi adjudicado em 30/10/2008, mais de um ano após a apresentação da candidatura, tendo sido celebrado um contrato-programa plurianual, prevendo-se € 400 000,00 para 2008 e € 1 142 000,00 para 2009, atento o prazo de execução de 330 dias. O contrato, contudo, apenas foi visado em 23/01/2009, sendo que o 1.º auto de medição foi recepcionado na DRF em 07/05/2009”.

Ora, os motivos atrás expostos não são, por si só, suficientes para justificar a reprogramação financeira do contrato-programa, tendente a estender, pelos anos subsequentes à conclusão da obra, o pagamento da comparticipação do Governo Regional no montante de € 1 541 911,75, por conta dos sete autos de medição recepcionados na SRPF em 2009.

### 3.3.5. Município do Porto Santo

Factos apurados sobre a execução da *Estrada de Acesso à Capela de S. Pedro*:

- A obra foi adjudicada à empresa Farrobo - Sociedade de Construções, S.A., pelo montante de € 1 586 000,00, c/IVA, e com o prazo de execução de 360 dias.
- O contrato da empreitada foi assinado em 25/09/2008, e visado pelo TC, em 13/01/2009 (Proc. n.º 100/2008).
- A consignação realizou-se em 01/10/2008, tendo ficado concluída a 25/09/2009, e apresenta a execução financeira exposta no quadro infra:

Quadro X – Execução financeira  
Construção da Estrada de Acesso à Capela de S. Pedro

PARTICIPAÇÃO FINANCEIRA DA RAM (95%)	ANOS	VALOR DOS AUTOS (1)	MONTANTE PROCESSADO (2)	MONTANTE PAGO (3)	TRANSITADO PARA O ANO SEGUINTE (4)=(1)-(3)	TAXA DE EXECUÇÃO FINANCEIRA (5)=(3)/(1)X100
€ 1 506 500,00	2009	€ 1 506 695,04	€ 981 500,00	€ 0,00	€ 1 506 695,04	0,00%
	Saldo de 2009	-	€ 1 506 695,04	-	-	-
	2010	-	€ 525 195,04	€ 0,00	-	0,00%
	TOTAL	€ 1 506 695,04	-	€ 0,00	-	0,00%

A análise do quadro anterior demonstra que o valor global dos autos de medição de trabalhos (€ 1 506 695,04) excede em € 195,04 o montante contratualizado pelo Município e a dotação da rubrica 08.50.34.03.R. do Orçamento da SRPF (€ 1 506 500,00), mas fica ligeiramente abaixo da taxa máxima de financiamento de 95% prevista na cláusula 4.ª do CP (€ 1 506 700,00).

No contraditório, foi referido que o projecto “(...) foi candidatado em Setembro de 2007 para ser financiado pelo Orçamento da Região de 2008, tendo sido fixada a taxa de comparticipação de 95% e

*inscrita a verba de € 525 000,00 para 2008, calculado na base do valor estimado, não tendo havido qualquer execução neste ano. A empreitada foi adjudicada em 25/09/2008, e foi celebrado o respectivo contrato-programa plurianual, sendo € 525 000,00 para 2008 e € 981 500,00 para 2009. O visto foi obtido a 13/01/2009. Manteve-se para 2009 a verba prevista de € 981 500,00, tendo sido efectuada a reprogramação financeira para 2010, dos € 525 000,00. Foram apresentados todos os autos de medição para processamento em 2009 (o primeiro auto de medição foi recepcionado na DRF em 11/03/2009).*

Face ao exposto, forçoso é concluir que a SRPF não logrou demonstrar que a reprogramação financeira do contrato se ficou a dever a atrasos no envio dos autos por parte do Município, sendo no caso despiendo o atraso no arranque dos trabalhos, já que a obra acabou por se iniciar ainda em 2008 e ficou concluída em 2009, tal como estava previsto.

### **3.3.6. Município da Ribeira Brava**

#### **3.3.6.1. Construção da EM entre os Sítios da Pedra de Nossa Senhora e Vigia - Campanário**

Factos apurados sobre a execução física:

- A empreitada foi adjudicada ao consórcio Somague – Engenharia Madeira, S.A. e Zagope, pelo valor de €3 341 520,00, c/IVA, com um prazo de execução de 1090 dias.
- O correlativo contrato de empreitada, assinado em 11/04/2008, foi visado pelo Tribunal de Contas em 14/05/2008 (Proc. n.º 57/08).
- O auto de consignação foi lavrado a 14/05/2008, estando prevista a sua conclusão para 09/05/2011.
- A execução financeira do contrato era a seguinte:

**Quadro XI – Execução financeira**  
**- Construção da EM entre os Sítios da Pedra de Nossa Senhora e Vigia – Campanário -**

<b>PARTICIPAÇÃO FINANCEIRA DA RAM (95%)</b>	<b>ANOS</b>	<b>VALOR DOS AUTOS (1)</b>	<b>MONTANTE PROCESSADO (2)</b>	<b>MONTANTE PAGO (3)</b>	<b>TRANSITADO PARA O ANO SEGUINTE (4)=(1)-(3)</b>	<b>TAXA DE EXECUÇÃO FINANCEIRA (5)=(3)/(1)X100</b>
<b>€ 3 174 440,00</b>	2009	€ 166 468,53	€ 166 468,53	€ 111 930,93	€ 54 537,60	67,24%
	Saldo de 2009	-	€ 54 537,60	-	-	-
	2010	€ 476 085,38	€ 476 085,38	€ 0,00	-	0,00%
	<b>TOTAL</b>	<b>€ 642 553,91</b>	-	<b>€ 111 930,93</b>	-	<b>17,42%</b>

O montante total de €530 622,98, resultante do saldo de 2009 e do valor processado em 2010, tem dotação no Orçamento em vigor da SRPF.

No CP em vigor, o projecto municipal em análise surge com encargos financeiros plurianuais repartidos pelos anos de 2010 (€1 120 000,00) e 2011 (€1 942 509,07), sendo que esta distribuição reprograma o financiamento previsto no CP anterior (2009) e não leva em linha de conta o plano de trabalhos da empreitada e respectivo cronograma financeiro, acolhido no CP de 2008, tido em consideração na análise conducente à concessão do visto ao contrato.



No contraditório, os responsáveis limitaram-se a dizer que o projecto tinha sido “(...) *candidatado em Setembro de 2007 para ser financiado pelo Orçamento da Região de 2008, tendo sido fixada a taxa de comparticipação de 95% e inscrita a verba de € 3 174 440,00. Foi celebrado um contrato-programa plurianual, que previa € 150 000,00 para 2008 e € 800 000,00 para 2009, e € 2 224 440,00 para 2010. O projecto foi adjudicado em 11/04/2008 e recebeu o visto em 22/08/2008 tendo sido apenas recepcionado na DRF o 1.º auto de medição em 16/02/2009*”.

Entre a data da recepção do pedido de transferência de verba relativa aos autos de medição de trabalhos n.ºs 1-LN e 2-LN (ambos de 16/02/2009), 3-LN (04/03/2009), 4-LN, 5-LN, 6-LN e 7-LN (os quatro de 24/06/2009) e o seu pagamento (31/12/2009), decorreu um período superior a 6 meses.

### 3.3.6.2. Construção da EM entre os Sítios da Fonte Pinheiro Moreno e Barreiro – Campanário

Factos apurados sobre a execução:

- A obra em causa foi adjudicada à empresa Avelino Farinha & Agrela, S.A., pelo preço de €2 993 224,00 (c/IVA), e com o prazo de 1095 dias.
- O respectivo contrato, assinado a 19/03/2008, obteve o visto do TC a 22/08/2008 (Proc. n.º 66/08).
- Os trabalhos tiveram início a 07/04/2008, estando prevista a sua conclusão para 07/04/2011.
- O quadro seguinte mostra que a SRPF não efectuou qualquer transferência de verba para o Município, apesar de já se encontrarem processados 13 autos, 10 recepcionados durante o ano de 2009 e 3 em 2010:

Quadro XII – Execução financeira  
- Construção da EM entre os Sítios da Fonte Pinheiro Moreno e Barreiro – Campanário

PARTICIPAÇÃO FINANCEIRA DA RAM (95%)	ANOS	VALOR DOS AUTOS (1)	MONTANTE PROCESSADO (2)	MONTANTE PAGO (3)	TRANSITADO PARA O ANO SEGUINTE (4)=(1)-(3)	TAXA DE EXECUÇÃO FINANCEIRA (5)=(3)/(1)X100
€ 2 843 560,00	2009	€ 439 722,30	€ 439 722,30	€ 0,00	€ 439 722,30	0,00%
	Saldo de 2009	-	€ 439 722,30	-	-	-
	2010	€ 249 921,78	€ 249 921,78	€ 0,00	-	0,00%
	TOTAL	€ 689 644,08	-	€ 0,00	-	0,00%

Verifica-se que, por conta do financiamento previsto no CP 2009 (€ 800 000,00), não se efectuou qualquer transferência para pagamento dos autos dos trabalhos executados naquele ano e que a programação financeira inicialmente definida foi alterada no CP 2010, onde os encargos financeiros e orçamentais da empreitada têm a seguinte repartição plurianual:

- ✓ Ano de 2010: €950 000,00, dos quais apenas o montante de €689 644,08, decorrente do saldo de 2009 e do valor processado em 2010, dispõe de dotação inscrita no Orçamento da SRPF;
- ✓ Ano de 2011: €1 893 560,00.

Esta nova calendarização não se ajusta ao ritmo contratual de execução dos trabalhos da empreitada e denota, mais uma vez, falta de capacidade financeira efectiva por parte da SRPF de satisfazer, nos prazos legais e /ou contratuais, os compromissos financeiros assumidos com a celebração dos CP, remetendo-os para orçamentos futuros.

No contraditório, explicitou-se que o projecto foi “(...) *candidatado em Setembro de 2007 para ser financiado pelo Orçamento da Região de 2008, tendo sido fixada a taxa de comparticipação de 95% e inscrita a verba de € 2 843 560,00. Foi celebrado um contrato-programa plurianual, que previa € 150 000,00 para 2008 e € 800 000,00 para 2009, e € 1 893 560,00 para 2010, não tendo havido qualquer execução nesse ano. O projecto foi adjudicado em 19/03/2008 e recebeu o visto em 22/08/2008 tendo sido apenas recepcionado na DRF o 1.º auto de medição em 21/04/2009*”.

Analisados os motivos apresentados, interessa ter presente que, em 2009, o Município remeteu 10 autos em relação aos quais não foi transferido qualquer montante.

### 3.3.7. Município de Santana

Factos apurados sobre a *Construção do Armazém Municipal*:

- A obra foi adjudicada à empresa Tecnovia Madeira, S.A., pelo valor de € 1 744 080,00 (c/IVA), com o prazo de execução de 545 dias.
- O correlativo contrato, assinado a 24/09/2008, foi visado pelo TC, a 27/10/2008 (Proc. n.º 86/08).
- A consignação ocorreu a 06/10/2008, pelo que a empreitada já se encontra concluída desde Março de 2010, com a execução financeira reproduzida no quadro que se segue:

**Quadro XIII – Execução financeira  
- Construção de Armazém Municipal -**

PARTICIPAÇÃO FINANCEIRA DA RAM (95%)	ANOS	VALOR DOS AUTOS (1)	MONTANTE PROCESSADO (2)	MONTANTE PAGO (3)	TRANSITADO PARA O ANO SEGUINTE (4)=(1)-(3)	TAXA DE EXECUÇÃO FINANCEIRA (5)=(3)/(1)X100
<b>€ 1 656 876,00</b>	2008	€ 61 818,21	€ 61 818,21	€ 61 818,21	€ 0,00	100,00%
	2009	€ 1 574 270,76	€ 995 000,00	€ 485 450,46	€ 1 088 820,30	30,84%
	Saldo de 2009	-	€ 1 088 820,30	-	-	-
	2010	-	€ 552 099,46	€ 0,00	€ 47 958,33	0,00%
	<b>TOTAL</b>	<b>€ 1 636 088,97</b>	<b>-</b>	<b>€ 547 268,67</b>	<b>-</b>	<b>33,45%</b>

No CP 2010, o financiamento definido ascende a € 1 061 649,00, e idêntico montante foi inscrito no Orçamento da SRPF do ano em curso, o qual, no entanto, se mostra insuficiente para cobrir o valor emergente dos autos de medição de trabalhos entrados em 2009, tendo, por conseguinte, o referido CP diferido para o ano de 2011 a quantia de €47 958,33.

Do lado da gestão orçamental e financeira da SRPF, não é indiferente o valor dos autos entrados em 2009 esgotar praticamente a comparticipação contratualizada, num contexto em que a sua contabilização não perfaz a totalidade do financiamento inicialmente acordado, porque o custo da empreitada ficou ligeiramente abaixo do respectivo preço, de acordo com a explicação avançada pela DAL.

A aceitação dos autos importava na obrigação de fazer as transferências necessárias ao seu pagamento, de acordo com o financiamento definido no CP 2009 (€995 000,00), e a circunstância de não haver disponibilidade orçamental ou de tesouraria para cabimentar e pagar as despesas em causa nesse ano devia ter sido resolvida através da transição e inscrição no CP e orçamento de 2010 da totalidade das verbas que ainda falta transferir, por conta da obra entretanto concluída.





No contraditório, a situação foi atribuída ao facto de o projecto ter sido “(...) *candidatado em Setembro de 2006 para ser financiado pelo Orçamento da Região de 2007, tendo sido fixada a taxa de participação de 95% (€ 1 995 000,00). Foi celebrado um contrato-programa plurianual, que previa € 150 000,00 para 2007; € 1 000 000,00 para 2008 e € 845 800,00 para 2009. O projecto foi adjudicado em 06/10/2008 e recebeu o visto em 27/10/2008. Em 2008 foram apresentados apenas dois autos de medição, no valor de € 180 295,22 (...)*”.

Por outro lado, a libertação das verbas do apoio financeiro da Região ocorrida em 26/05/2009, consubstanciou um atraso de cerca de 5 meses, após a recepção dos autos de medição de trabalhos na SRPF: n.ºs 2-LN (a 16/12/2008), 3-LN (a 21/01/2009) e 4-LN (a 05/03/2009). Já quanto ao auto n.º 5, recebido a 31/03/2009, a demora foi de 9 meses, uma vez que o pagamento só ocorreu a 31/12/2009.

### 3.3.8. Município de S. Vicente

Factos apurados sobre a execução da obra de *Requalificação e pavimentação da Estrada João Abel de Freitas, entre o Edifício dos Bombeiros e a Rotunda do Laranjal - S. Vicente*:

- A empreitada foi adjudicada ao consórcio AFA/FUNCHAL BETÃO, Ld.ª, pelo preço de €5 124 981,00, c/IVA, com o prazo de execução de 12 meses.
- O contrato, firmado em 27/08/2009, foi visado pelo TC a 26/11/2009 (Proc. n.º 55/09).
- A consignação realizou-se a 27/08/2009, pelo que a conclusão dos trabalhos está prevista para o dia 26/08/2010.
- O quadro abaixo evidencia que, ao abrigo dos CP, ainda não foram realizados pagamentos:

Quadro XIV – Execução financeira  
Requalificação e pavimentação da Estrada João Abel de Freitas

PARTICIPAÇÃO FINANCEIRA DA RAM (95% x 20%)	ANOS	VALOR DOS AUTOS (1)	MONTANTE PROCESSADO (2)	MONTANTE PAGO (3)	TRANSITADO PARA O ANO SEGUINTE (4)=(1)-(3)	TAXA DE EXECUÇÃO FINANCEIRA (5)=(3)/(1)X100
€ 973 746,00	2010	€ 242 008,94	€ 242 008,94	€ 0,00		0,00%
	TOTAL	€ 242 008,94	-	€ 0,00	-	0,00%

No CP 2009, o financiamento atribuído à empreitada era de €1 425 336,00, tendo, no entanto, o CP 2010 procedido ao reescalamento dos respectivos encargos financeiros, €773 746,00, em 2010 e €200 000,00, em 2011.

Esta redistribuição foi originada pelo facto de a empreitada ter passado a ser financiada por fundos comunitários, reduzindo, em consequência, a percentagem que inicialmente pertencia à Administração Regional. Por outro lado, não é estranho o aspecto, aliás recorrente, de distribuir os encargos da cooperação financeira por orçamentos que não coincidem temporalmente com a execução da obra.

Da explicação avançada no contraditório, retira-se apenas que o projecto foi “(...) *candidatado em Setembro de 2007 para ser financiado pelo Orçamento da Região de 2008, tendo sido fixada a taxa de participação de 95% e inscrita a verba de € 1 284 000,00). O projecto foi adjudicado em 27/08/2009 e recebeu o visto em 26/11/2009, não tendo sido recepcionados quaisquer autos de medição durante o ano de 2009. O projecto foi co-financiado por fundos comunitários o que obrigou à correcção da taxa de participação em sede de contrato-programa para 95x20% (participação de € 973 746,00), tendo sido inscrito em contrato-programa para 2010 o montante de € 773 746,00 e € 200 000,00 para 2011. O primeiro auto de medição foi recepcionado na DRF em 04/03/2010 (...)*”.







#### 4. DETERMINAÇÕES FINAIS

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

- a) Aprovar o presente relatório de auditoria.
- b) Ordenar que um exemplar deste relatório seja remetido:
  - ♦ A Sua Excelência o Secretário Regional do Plano e Finanças;
  - ♦ Ao Exmo. Director Regional de Finanças;
- c) Determinar a remessa de um exemplar deste relatório ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos do art.º 29.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
- d) Determinar à SRPF que, no prazo de 12 meses, informe o Tribunal sobre as diligências efectuadas para dar acolhimento às recomendações constantes do relatório agora aprovado.
- e) Fixar os emolumentos devidos pela SRPF em €1.716,40, de acordo com o previsto nos n.ºs 1 e 2 do art.º 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio, com a redacção dada pelo art.º 1.º da Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto (cfr. a nota constante do Anexo VI).
- f) Mandar divulgar este relatório no site do Tribunal de Contas na internet, bem como na intranet, após a devida notificação às entidades supra mencionadas.

Aprovado em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em 22 de Setembro de 2010.

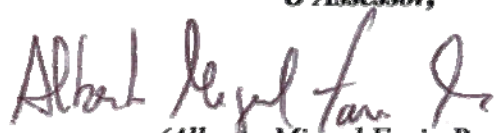
**O Juiz Conselheiro,**

*(Alberto Fernandes Brás)*

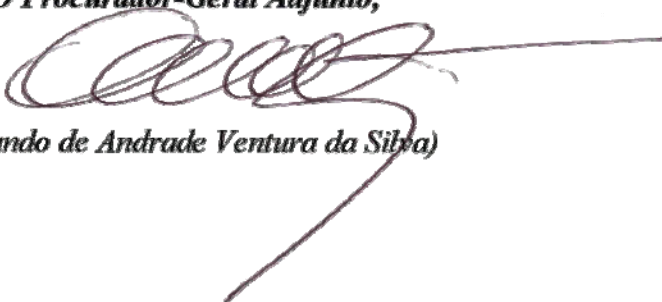
**A Assessora,**

*(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)*

**O Assessor,**

  
(Alberto Miguel Faria Pestana)

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

  
(Orlando de Andrade Ventura da Silva)



## **ANEXOS**





### ANEXO I – AMOSTRA DOS CONTRATOS POR MUNICÍPIO

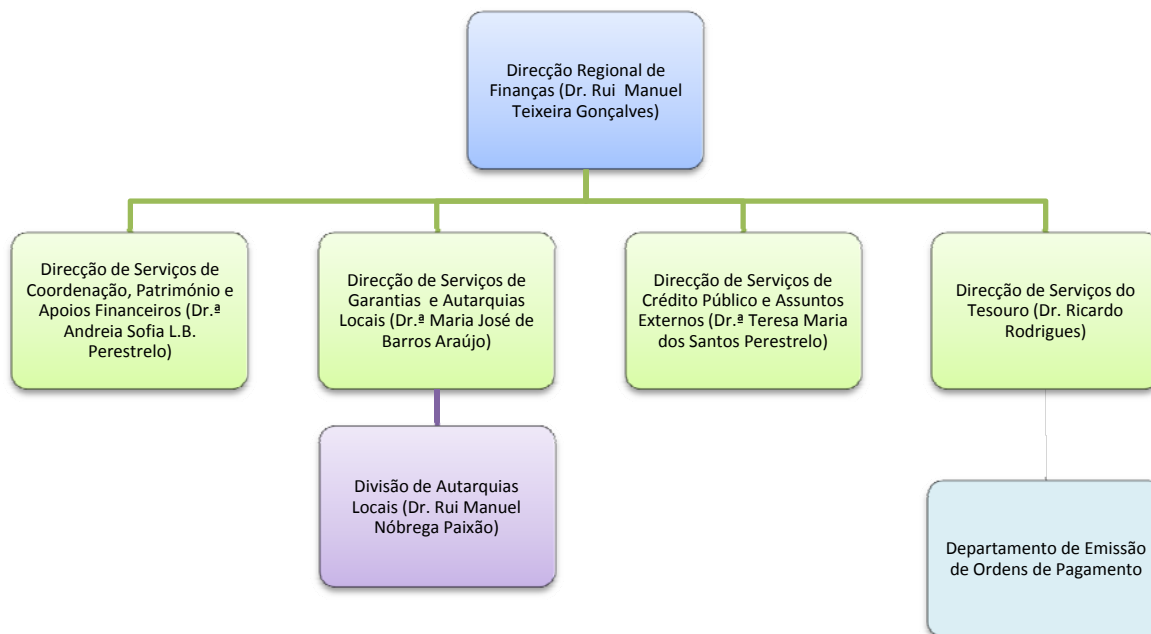
MUNICÍPIO	EMPREITADA	PRAZO DE EXECUÇÃO	VALOR DA ADJUDICAÇÃO	VISTO DO TC
Câmara de Lobos	Alargamento da Rua Cónego Agostinho Figueira Faria e construção da EM entre o Mercado do Estreito e Silva Vinhos – 2.ª fase	720 dias	€1 695 729,49	Através do Acórdão n.º 7/09, na sequência do recurso interposto pela CMCL da decisão de recusa do visto n.º 16/08 (Proc. 62/08).
Funchal	Prolongamento do Cam. dos Pretos ao Curral dos Romeiros – Monte	480 dias	€1 722 934,32	15/12/2008 (Proc. 102/08)
	Melhoramento dos Túneis da Cota 40	12 meses	€2 847 000,00	11/12/2009 (Proc. 63/09)
Ponta de Sol	Jardim Municipal	300 dias	€1 650 000,00	21/04/2008 (proc. 26/08)
Porto Moniz	Arranjo urbanístico da Santa – Porto Moniz	330 dias	€1 560 962,87	23/01/2009 (proc. 101/08)
Porto Santo	Construção da Estrada de Acesso à Capela de S. Pedro	360 dias	€1 525 000,00	13/01/2009 (proc. 100/08)
Ribeira Brava	Construção da EM entre os Sítios da Pedra de Nossa Senhora e Vigia – Campanário	1090 dias	€3 213 000,00	22/08/2008 (proc. 57/08)
	Construção da EM entre os Sítios da Fonte Pinheiro Moreno e Barreiro – Campanário	1095 dias	€2 878 100,00	22/08/2008 (proc. 66/08)
Santana	Construção de Armazém Municipal	545 dias	€1 677 000,00	27/10/2008, através da Decisão n.º 17/08 (proc. 86/08)
S. Vicente	Requalificação e pavimentação da Estrada João Abel de Freitas, entre o Edifício dos Bombeiros e a rotunda do Laranjal – S. Vicente	12 meses	€4 927 866,50	26/11/2009 (proc. 55/09)







## ANEXO II – ORGANOGRAMA DA DRF



A nomeação dos dirigentes nos cargos de direcção intermédia de 1.º (Director de Serviços) e 2.º grau (Chefe de Divisão) consta de despacho do Secretário Regional do Plano e Finanças, de 10 de Abril de 2008, publicado no JORAM, n.º 76, de 18 de Abril, coincidindo, desta feita, com a criação da Divisão das Autarquias Locais<sup>38</sup>, à qual foram conferidas as competências previstas nas alíneas d) a j) do art.º 4 da Portaria n.º 37/2008, de 9 de Abril, que funciona na órbita da Direcção de Serviços de Garantias e Autarquias Locais (DSGAL).

<sup>38</sup> Através do Despacho n.º 48/2008, publicado no JORAM, II Série, n.º 76, de 18 de Abril de 2008.





**ANEXO III – PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA DOS CP, POR ANO E MUNICÍPIO**

**A) Câmara Municipal de Câmara de Lobos**

- ♦ *Empreitada de “Alargamento da Rua Cónego Agostinho Figueira Faria e Construção da EM entre o Mercado do Estreito e Silva Vinhos-2.ª fase”*

**CP 2008**

**A obra não estava prevista.**

**CP 2009**

2009				2010		Termo do período de vigência
Saldo	Acréscimos	Anul.	Total	Acrésc.	Total Geral	
€0,00	€500 000,00	€0,00	€500 000,00	€0,00	€500 000,00	31-12-2009

**CP 2010**

2010				Termo do período de vigência
Saldo	Acrésc.	Anulações	Total	
€199 661,25	€0,00	€164 924,00	€34 737,25	31-12-2010

## B) Câmara Municipal do Funchal

### ◆ Empreitada de “Prolongamento do Caminho dos Pretos ao Curral dos Romeiros – Monte”

#### CP 2008

2008			Termo do período de vigência
Saldo	Acréscimos	Total	
€0,00	€555 000,00	€555 000,00	31-12-2008

**Alteração ao CP 2008** [publicada no JORAM, II Série (suplemento), n.º 199, de 17 de Outubro de 2008]

2008			2009	2010	Total Geral	Termo do período de vigência
Saldo	Acréscimos	Total	Acréscimos	Acréscimos		
€0,00	€555 000,00	€555 000,00	€1 097 259,00	€50 000,00	€1 702 259,00	31-12-2010

#### CP 2009<sup>a)</sup>

2009				2010			Termo do período de vigência
Saldo	Acrésc.	Anulações	Total	Acréscimos	Anul.	Total Geral	
€1 702 259,00	€0,00	€334 983,00	€1 367 276,00	€334 983,00	€0,00	€1 702 259,00	31-12-2010

a) As alterações introduzidas no ano de 2009 [cfr. JORAM, II Série (suplemento), n.º 229, de 3 de Dezembro], e no ano de 2010 (JORAM, II Série, n.º 7, de 14 de Janeiro) em nada alterou a comparticipação para esta obra.

#### CP 2010

2010				2011			Termo do período de vigência
Saldo	Acrésc.	Anulações	Total	Acréscimos	Anul.	Total Geral	
€1 643 547,65	€0,00	€841 074,65	€802 473,00	€841 074,65	€0,00	€1 643 547,65	31-12-2011



♦ **Melhoramento dos Túneis da Cota 40**

**CP 2008**

2008			Termo do período de vigência
Saldo	Acréscimos	Total	
€0,00	€500 000,00	€500 000,00	31-12-2008

**CP 2009**

2009				2010	Total Geral	Termo do período de vigência
Saldo	Acréc.	Anulações	Total	Acréscimos		
€500 000,00	€0,00	€150 475,00	€349 525,00	€150 475,00	€500 000,00	31-12-2010

**1.ª Alteração ao CP 2009** [cfr. JORAM, II Série, n.º 229, de 3 de Dezembro de 2009<sup>a)</sup>]

2009				2010	Total Geral	Termo do período de vigência
Saldo	Acréc.	Anulações	Total	Acréscimos		
€500 000,00	€0,00	€150 475,00	€349 525,00	€2 463 311,00	€2 812 836,00	31-12-2010

a) A 2.ª alteração ao CP não teve repercussão nesta obra.

**CP 2010**

2010				2011			Termo do período de vigência
Saldo	Acréc.	Anulações	Total	Acréscimos	Anul.	Total Geral	
€2 812 836,00	€0,00	€1 110 582,00	€1 702 254,00	€1 110 582,00	€0,00	€2 812 836,00	31-12-2011

### C) Câmara Municipal de Ponta de Sol

♦ **Jardim Municipal**

#### CP 2008

2008				Termo do período de vigência
Saldo	Acrés.	Anul.	Total	
€444 600,00	€0,00	€0,00	€444 600,00	31-12-2008

#### CP 2009

2009				Termo do período de vigência
Saldo	Acréscimos	Anul.	Total	
€0,00	€44 460,00	€0,00	€44 460,00	31-12-2009

#### CP 2010

2010				Termo do período de vigência
Saldo	Acrés.	Anul.	Total	
€22,35	€0,00	€22,35	€0,00	-





#### D) Câmara Municipal de Porto Moniz

♦ Arranjo urbanístico da Santa

#### CP 2008

2008				2009	Total Geral	Termo do período de vigência
Saldo	Acréscimos	Anul.	Total	Acrésc.		
€0,00	€400 000,00	€0,00	€400 000,00	€0,00	€400 000,00	31-12-2008

2.<sup>a</sup> Alteração ao CP 2008 [JORAM, II Série (2.º suplemento), n.º 242, de 19 de Dezembro de 2008, não tendo a 1.<sup>a</sup> alteração reflexo na obra].

2008				2009	Total Geral	Termo do período de vigência
Saldo	Acréscimos	Anul.	Total	Acréscimos		
€0,00	€400 000,00	€0,00	€400 000,00	€1 142 000,00	€1 542 000,00	31-12-2009

#### CP 2009

2009				2010			Termo do período de vigência
Saldo	Acrésc.	Anulações	Total	Acréscimos	Anul.	Total Geral	
€1 542 000,00	€0,00	€400 000,00	€1 142 000,00	€400 000,00	€0,00	€1 542 000,00	31-12-2010

4.<sup>a</sup> Alteração ao CP (JORAM, II Série, n.º 147, de 4 de Agosto de 2009)

2009				2010			Termo do período de vigência
Saldo	Acrésc.	Anulações	Total	Acréscimos	Anul.	Total Geral	
€1 542 000,00	€0,00	€400 000,00	€1 142 000,00	€400 000,00	€0,00	€1 542 000,00	31-12-2010

#### CP 2010

2010				2011			Termo do período de vigência
Saldo	Acrésc.	Anulações	Total	Acréscimos	Anul.	Total Geral	
€873 648,04	€0,00	€133 213,04	€740 435,00	€133 213,04	€0,00	€873 648,04	31-12-2011

## E) Câmara Municipal de Porto Santo

### ♦ Construção da Estrada de Acesso à Capela de S. Pedro

#### CP 2008

2008				Termo do período de vigência
Saldo	Acréscimos	Anul.	Total	
€0,00	€525 000,00	€0,00	€525 000,00	31-12-2008

**Alteração ao CP 2008** [JORAM, II Série (2.º suplemento), n.º 242, de 19 de Dezembro de 2008]

2008				2009			Termo do período de vigência
Saldo	Acréscimos	Anul.	Total	Acréscimos	Anul.	Total Geral	
€0,00	€525 000,00	€0,00	€525 000,00	€981 500,00	€0,00	€1 506 500,00	31-12-2009

#### CP 2009

2009				2010			Termo do período de vigência
Saldo	Acrésc.	Anulações	Total	Acréscimos	Anul.	Total Geral	
€1 506 500,00	€0,00	€525 000,00	€981 500,00	€525 000,00	€0,00	€1 506 500,00	31-12-2010

#### CP 2010

2010				Termo do período de vigência
Saldo	Acrésc.	Anul.	Total	
€1 506 500,00	€0,00	€0,00	€1 506 500,00	31-12-2010



**F) Câmara Municipal da Ribeira Brava**

♦ **Construção da EM entre os Sítios da Pedra de Nossa Senhora e Vigia - Campanário**

**CP 2008**

2008				2009	2010	Total Geral	Termo do período de vigência
Saldo	Acréscimos	Anul.	Total	Acréscimos	Acréscimos		
€0,00	€150 000,00	€0,00	€150 000,00	€800 000,00	€2 224 440,00	€3 174 440,00	31-12-2010

**CP 2009**

2009				2010	2011	Total Geral	Termo do período de vigência
Saldo	Acrés.	Anulações	Total	Acréscimos			
€3 174 440,00	€0,00	€2 374 440,00	€800 000,00	€1 440 000,00	€934 440,00	€3 174 440,00	31-12-2011

**CP 2010**

2010				2011	Total Geral	Termo do período de vigência
Saldo	Acréc.	Anulações	Total			
€3 062 509,07	€0,00	€1 942 509,07	€1 120 000,00	€1 942 509,07	€3 062 509,07	31-12-2011

♦ **Construção da EM entre os Sítios da Fonte Pinheiro Moreno e Barreiro – Campanário**

**CP 2008**

2008		2009			2010	Total Geral	Termo do período de vigência
Saldo	Acréscimos	Anul.	Total	Acréscimos	Acréscimos		
€0,00	€150 000,00	€0,00	€150 000,00	€800 000,00	€1 893 560,00	€2 843 560,00	31-12-2010

**CP 2009**

2009				2010	2011	Total Geral	Termo do período de vigência
Saldo	Acrésc.	Anulações	Total				
€2 843 560,00	€0,00	€2 043 560,00	€800 000,00	€950 000,00	€1 093 560,00	€2 843 560,00	31-12-2011

**CP 2010**

2010				2011			Termo do período de vigência
Saldo	Acrésc.	Anulações	Total	Acréscimos	Anul.	Total Geral	
€2 843 560,00	€0,00	€1 893 560,00	€950 000,00	€1 893 560,00	€0,00	€2 843 560,00	31-12-2011



**G) Câmara Municipal de Santana**

♦ **Armazém Municipal**

**CP 2008**

2008				2009		Termo do período de vigência
Saldo	Acréscimos	Anulações	Total	Acréscimos	Total Geral	
€1 995 000,00	€0,00	€0,00	€1 000 000,00	€995 000,00	€1 995 000,00	31-12-2009

**CP 2009**

2009				2010		Termo do período de vigência
Saldo	Acréscimos	Anulações	Total	Acréscimos	Total Geral	
€1 933 181,79	€0,00	€938 181,79	€995 000,00	€600 057,79	€1 595 057,79	31-12-2010

**CP 2010**

2010				2011		Termo do período de vigência
Saldo	Acréscimos	Anulações	Total	Acréscimos	Total Geral	
€1 109 607,33	€0,00	€47 958,33	€1 061 649,00	€47 958,33	€1 109 607,33	31-12-2011

## H) Câmara Municipal de S. Vicente

- ♦ **Requalificação e pavimentação da Estrada João Abel de Freitas, entre o Ed. Bombeiros e rotunda do Laranjal - S. Vicente**

### CP 2008

2008				Termo do período de vigência
Saldo	Acréscimos	Anul.	Total	
€0,00	€1 284 000,00	€0,00	€1 284 000,00	31-12-2008

### CP 2009

2009				Total Geral	Termo do período de vigência
Saldo	Acréscimos	Anulações	Total		
€1 284 000,00	€141 336,00	€0,00	€1 425 336,00	€1 425 336,00	31-12-2009

### CP 2010

2010				2011		Termo do período de vigência
Saldo	Acréscimos	Anulações	Total	Acréscimos	Total Geral	
€1 425 336,00	€0,00	€651 590,00	€773 746,00	€200 000,00	€973 746,00	31-12-2011





## ANEXO IV – PARTICIPAÇÃO FINANCEIRA DA RAM, POR ANO

2008

Em Euros

MUNICÍPIO	VALOR CONTRATUALIZADO	VERBA TRANSFERIDA PARA OS MUNICÍPIOS	VERBAS POR TRANSFERIR	AUTOS PENDENTES PARA PAGAMENTO	TAXA DE EXECUÇÃO FINANCEIRA
Calheta	1 987 506,00	348 896,50	0,00	0,00	17,55%
Câmara de Lobos	5 599 992,52	4 868 592,68	0,00	230 560,57	86,94%
Funchal	6 272 427,17	3 382 874,85	0,00	530 711,03	53,93%
Machico	3 224 748,12	2 017 748,36	0,00	885 795,67	62,57%
Ponta de Sol	2 399 920,00	1 466 897,07	0,00	860 265,56	61,12%
Porto Moniz	2 399 998,52	1 085 614,13	0,00	291 775,27	45,23%
Porto Santo	1 823 995,51	301 247,76	0,00	0,00	16,52%
Ribeira Brava	5 599 996,10	5 145 596,35	0,00	1 575 480,91	91,89%
Santa Cruz	6 183 998,98	4 898 680,88	0,00	1 213 611,69	79,22%
Santana	1 645 000,00	200 961,04	0,00	118 477,01	12,22%
S. Vicente	2 779 983,17	995 983,17	0,00	0,00	35,83%
<b>TOTAL</b>	<b>39 917 566,09</b>	<b>24 713 092,79</b>	<b>0,00</b>	<b>5 706 677,71</b>	<b>61,91%</b>

Fonte: SRPF

2009

Em Euros

MUNICÍPIO	VALOR CONTRATUALIZADO	VERBA TRANSFERIDA PARA OS MUNICÍPIOS POR CONTA DO CP	VERBAS POR TRANSFERIR	AUTOS PENDENTES PARA PAGAMENTO	TAXA DE EXECUÇÃO FINANCEIRA
Calheta	2 000 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Câmara de Lobos	5 599 998,97	1 565 891,25	1 462 278,25	543 246,90	27,96%
Funchal	6 250 948,00	1 013 906,93	2 285 403,16	899 563,73	16,22%
Machico	3 224 750,00	1 151 889,23	518 590,13	1 192 512,86	35,72%
Ponta de Sol	1 588 449,00	719 149,66	267 431,03	90 288,38	45,27%
Porto Moniz	2 400 000,00	1 175 165,43	787 659,21	1 587 775,02	48,97%
Porto Santo	1 796 000,00	283 468,74	981 500,00	525 000,00	15,78%
Ribeira Brava	5 599 998,49	2 126 386,24	1 377 630,49	180 165,53	37,97%
Santa Cruz	6 183 998,91	2 652 342,00	193 270,91	2 382 469,26	42,89%
Santana	1 645 000,00	485 450,46	509 549,54	579 270,76	29,51%
S. Vicente	2 710 850,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
<b>TOTAL</b>	<b>38 999 993,37</b>	<b>11 173 649,94</b>	<b>8 383 312,72</b>	<b>7 980 292,44</b>	<b>28,65%</b>

Fonte: SRPF

**2010 (até 30/04)**

Em Euros

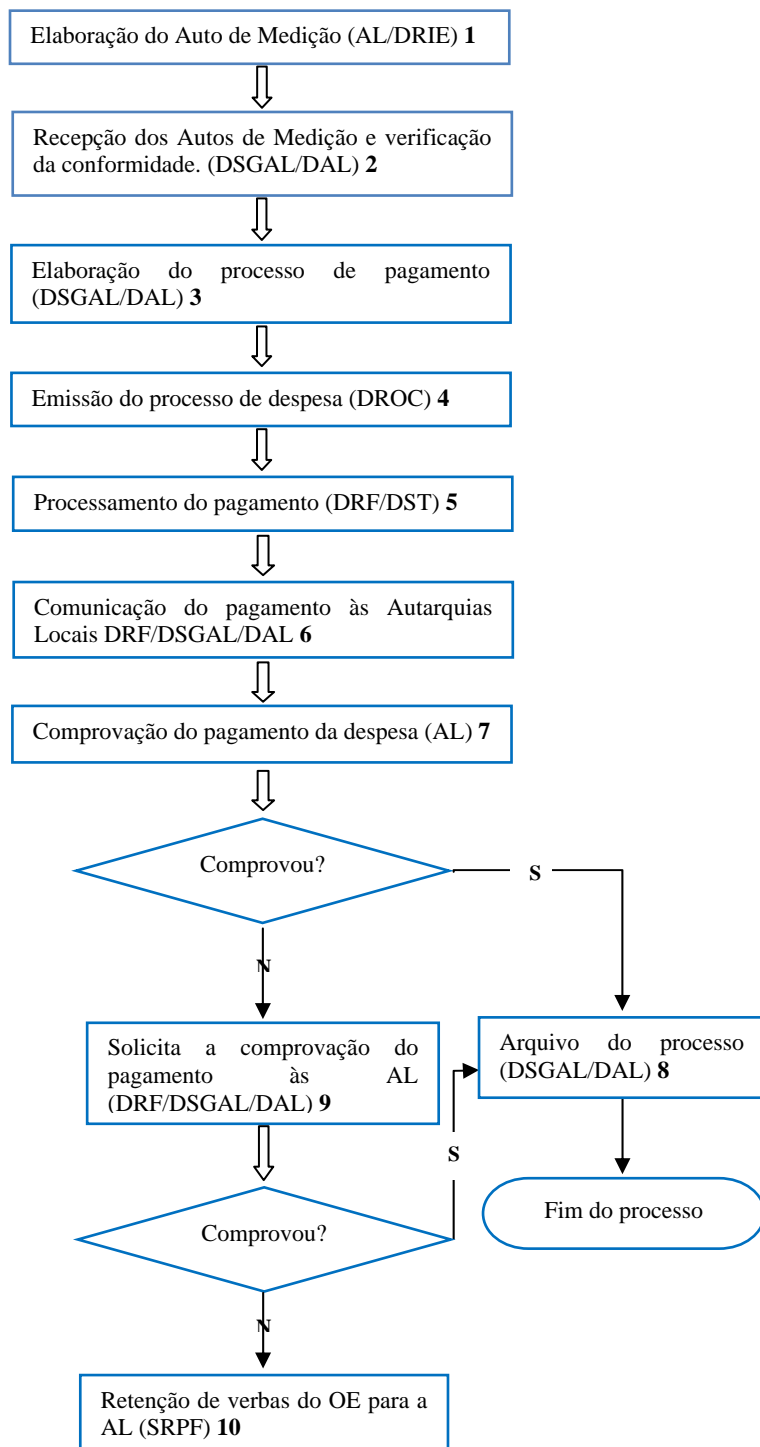
MUNICÍPIO	VALOR CONTRATUALIZADO	VERBA TRANSFERIDA PARA OS MUNICÍPIOS POR CONTA DO CP	VERBAS POR TRANSFERIR	AUTOS PENDENTES PARA PAGAMENTO	TAXA DE EXECUÇÃO FINANCEIRA
Calheta	893 150,00	0,00	168 010,47	0,00	0,00%
Câmara de Lobos	5 469 998,68	0,00	1 636 992,71	368 532,44	0,00%
Funchal	6 250 946,82	0,00	3 182 076,66	224 906,57	0,00%
Machico	3 074 748,00	0,00	1 453 744,07	606 921,40	0,00%
Ponta de Sol	1 014 984,15	0,00	357 719,41	313 464,81	0,00%
Porto Moniz	2 399 999,17	0,00	2 129 830,98	388 861,01	0,00%
Porto Santo	1 548 461,26	0,00	1 548 155,89	0,00	0,00%
Ribeira Brava	4 764 457,75	0,00	2 080 802,33	629 304,16	0,00%
Santa Cruz	4 556 414,04	0,00	1 718 621,77	879 252,10	0,00%
Santana	1 261 449,00	0,00	509 549,54	579 270,76	0,00%
S. Vicente	1 433 410,00	0,00	242 008,94	0,00	0,00%
<b>TOTAL</b>	<b>32 668 018,87</b>	<b>0,00</b>	<b>15 027 512,77</b>	<b>3 990 513,25</b>	<b>0,00%</b>

Fonte: SRPF



## ANEXO V – CIRCUITO INTERNO DOS AUTOS DE MEDIÇÃO DE TRABALHOS

### Descrição:



- 1- Os autos elaborados pelas Autarquias Locais e DRIE, nos casos em que este presta apoio técnico, são remetidos, por ofício, à DRF, para processamento/pagamento.
- 2- O ofício é recepcionado na DRF e despachado pelo Director Regional para a DSGAL/DAL, para análise e validação da verba solicitada nos autos de medição.
- 3- Após análise de conformidade e actualizados os diversos mapas financeiros é elaborado pela DSGAL/DAL o processo de pagamento, através de informação interna, sendo remetido para o Departamento de Contabilidade do Gabinete do Secretário Regional.
- 4- O processo é depois de, assinado pelo Director Regional de Finanças, enviado para a DROC com todos os antecedentes para lançamento informático e elaboração do processo de despesa.  
  
O Secretário Regional do Plano e Finanças autoriza o pagamento da despesa, ao abrigo da RCG que aprova anualmente os CP.
- 5- A DRF/DST procede ao pagamento das verbas autorizadas.
- 6- É enviado e-mail para a AL a dar conhecimento dos pagamentos efectuados.
- 7- Após efectuado o pagamento fica a AL obrigada a remeter à DRF fotocópia dos documentos de liquidação (factura, nota de débito, ou outro equivalente) e de pagamento (recibo do empreiteiro) no prazo de 45 dias consecutivos a contar da data do pagamento pelo GR
- 8- Caso a AL comprove o pagamento, o processo é arquivado na DRF/DSGAL/DAL.
- 9- Se a AL não efectuar a comprovação, é enviado ofício pela DRF/DSGAL/DAL a solicitar a documentação em falta.  
  
Se na sequência deste contacto a AL proceder à comprovação do pagamento, o processo é arquivado pela DRF/DSGAL/DAL.
- 10- Em caso de incumprimento fica a SRPF autorizada a proceder à retenção de verbas provenientes do OE, até perfazer o montante dos comprovativos não apresentados, os quais serão devolvidas assim que a situação esteja normalizada.





## ANEXO VI – NOTA DE EMOLUMENTOS

(DL n.º 66/96, de 31 de Maio)<sup>39</sup>

<b>ACÇÃO:</b>	Auditoria à execução financeira de contratos-programa em contratos de empreitada municipais visados pelo Tribunal de Contas - 2008 a 2010
<b>ENTIDADE FISCALIZADA:</b>	Secretaria Regional do Plano e Finanças
<b>SUJEITO PASSIVO:</b>	Secretaria Regional do Plano e Finanças

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
<b>ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS</b>			
<b>EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)</b>	%	RECEITA PRÓPRIA/LUCROS	VALOR
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0		€ 0,00
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2		€ 0,00
<b>EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)</b>	CUSTO <i>STANDARD</i> a)	UNIDADES DE TEMPO	
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99	0	€ 0,00
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	163	€ 14 391,27
<b>ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS</b>			
<b>EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 4 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):</b>	<b>5 x VR (b)</b>		€ 1 716,40
<p>a) Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2.ª Secção do TC. Fixa o custo <i>standard</i> por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho.</p> <p>b) Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2.ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se actualmente fixado em € 343,28 pelo n.º 2.º da Portaria n.º 1553-C/2008, publicada no DR Série I, n.º 252, 4.º Suplemento, de 31 de Dezembro de 2008 (actualiza em 2,9 % os índices 100 de todas as escalas salariais).</p>	<b>EMOLUMENTOS CALCULADOS:</b>		<b>€ 14 391,27</b>
	LIMITES b)	MÁXIMO (50xVR)	€ 17 164,00
		MÍNIMO (5xVR)	€ 1 716,40
	<b>EMOLUMENTOS DEVIDOS:</b>		<b>€ 1 716,40</b>
	<b>OUTROS ENCARGOS (n.º 3 do art.º 10.º)</b>		<b>€ 0,00</b>
<b>TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:</b>		<b>€ 1 716,40</b>	

<sup>39</sup> Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e na nova redacção introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.