

Relatório n.º 12/2013-FC/SRMTC

**Auditoria de fiscalização concomitante à  
empreitada de execução das "Infraestruturas  
Gerais do Madeira Tecnopolo - 3.ª Fase"**

Processo n.º 06/12 – Aud/FC

Funchal, 2013





**Auditoria de fiscalização concomitante à empreitada de execução das "Infraestruturas Gerais do Madeira Tecnopolo - 3.ª Fase"**

**RELATÓRIO N.º 12/2013-FS/SRMTC**  
**SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**

setembro/2013





## ÍNDICE

<b>ÍNDICE .....</b>	<b>1</b>
<b>RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....</b>	<b>2</b>
<b>FICHA TÉCNICA.....</b>	<b>2</b>
<b>1. SUMÁRIO.....</b>	<b>3</b>
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS .....	3
1.2. OBSERVAÇÕES.....	3
1.3. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA .....	3
1.4. RECOMENDAÇÕES.....	4
<b>2. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>5</b>
2.1. FUNDAMENTO E ÂMBITO.....	5
2.2. OBJETIVOS.....	5
2.3. METODOLOGIA E TÉCNICAS DE AUDITORIA.....	6
2.4. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS .....	6
2.5. ESTRUTURA ORGÂNICO FUNCIONAL DAS ENTIDADES ENVOLVIDAS .....	6
2.6. RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS.....	8
2.7. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS .....	9
<b>3. RESULTADOS DA ANÁLISE.....</b>	<b>13</b>
3.1. A EXECUÇÃO MATERIAL E FINANCEIRA DA OBRA .....	13
3.1.1 Principais elementos caracterizadores dos contratos.....	13
3.1.2. O objeto do contrato da empreitada .....	13
3.1.3. A execução do contrato da empreitada.....	14
3.1.4. Incumprimento do prazo consagrado no n.º 2 do art.º 47.º da LOPTC para efeitos de remessa do contrato adicional.....	18
3.1.5. Situação sobre os trabalhos executados, faturados e pagos.....	22
3.1.5.1. As revisões de preços.....	22
3.1.5.2. A contabilização dos juros de mora.....	23
<b>4. EMOLUMENTOS.....</b>	<b>36</b>
<b>5. DETERMINAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>37</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>39</b>
I – QUADRO SÍNTESE DE EVENTUAIS INFRAÇÕES .....	41
II – A EXECUÇÃO FINANCEIRA DO CONTRATO INICIAL E DO ADICIONAL .....	43
III – JUROS DE MORA .....	45
IV – TAXAS DE JUROS DE MORA (2004-2012).....	49
V – NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS .....	51

## RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
CGR	Conselho do Governo Regional
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DR	Diário da República
DRR	Decreto Regulamentar Regional
DREP	Direção Regional de Edifícios Públicos
DRR	Decreto Regulamentar Regional
FC	Fiscalização Concomitante
GR	Governo Regional
IAS	Indexante de Apoios Sociais
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JC	Juiz Conselheiro
JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira
LEORAM	Lei do Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LOE	Linhas de Orientação Estratégica
OE	Objetivo Estratégico
PG	Plenário Geral
RAM	Região Autónoma da Madeira
S.A.	Sociedade anónima
SRES	Secretaria Regional do Equipamento Social
SREST	Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes
SRPF	Secretaria Regional do Plano e Finanças
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
TC	Tribunal de Contas
UC	Unidade de Conta
VD.	Vide
VPGR	Vice-Presidência do Governo Regional

## FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO E SUPERVISÃO	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
EQUIPA DE AUDITORIA	
Alexandra Moura	Auditora-Chefe
Carla Pestana	Técnica Verificadora Superior



## 1. SUMÁRIO

### 1.1. Considerações prévias

O presente documento contém os resultados da auditoria orientada para a execução física e financeira da empreitada de execução das “*Infraestruturas Gerais do Madeira Tecnopolo – 3.º Fase*”, cujo contrato, celebrado em 1 de abril de 2004, entre a Região Autónoma da Madeira (RAM), através da Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes (SREST), e o consórcio externo *Zagope/Edifer*, pelo preço de 9 847 446,41€, s/IVA, e respetivo termo adicional, de 15 de dezembro de 2011, acordado pelo montante de 1 449 588,69, s/IVA, evidenciava especiais fatores de risco.

### 1.2. Observações

O exame efetuado permitiu formular as seguintes principais observações, que serão ulteriormente desenvolvidas ao longo deste documento:

1. A conclusão da obra pública lançada com vista à construção das “*Infraestruturas Gerais do Madeira Tecnopolo – 3.º Fase*” registou um atraso de 1545 dias (1066 dias de suspensões e 479 dias de prorrogação), ou seja, excedeu em mais de 4 anos o prazo de 450 dias estabelecido em sede contratual para esse efeito.

Tal circunstância derivou do facto de a Secretaria Regional do Equipamento Social não se encontrar na posse dos terrenos necessários à implantação da obra no momento em que celebrou o contrato de empreitada, o que é revelador do deficiente planeamento que antecedeu o seu lançamento (cfr. os pontos **3.1.3.**).

2. A indisponibilidade dos terrenos teve reflexos no custo final da empreitada, que superou em 5 058 929,16€ (51,37%) o valor do contrato inicial (9 847 446,41€), por via das revisões de preços (2 072 906,00€, + 21,05%), do termo adicional (1 449 558,69€, + 14,72%), e da assunção de encargos a título de juros de mora (1 536 434,47€, + 15,6%) (cfr. os pontos **3.1.3.**, **3.1.5.**, **3.1.5.1.** e **3.1.5.2.**).
3. O contrato adicional à empreitada de execução das “*Infraestruturas Gerais do Madeira Tecnopolo – 3.º Fase*” não foi remetido à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas no prazo de 15 dias prescrito pelo n.º 2 do art.º 47.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, na redação então em vigor (cfr. o ponto **3.1.4.**).
4. A falta de liquidação e de pagamento atempado dos encargos emergentes da obra pública em referência consubstanciou a assunção de despesas que não se encontram justificadas quanto à sua economia, eficiência e eficácia, em inobservância do disposto nos n.ºs 3 e 4 do art.º 18.º da Lei n.º 28/92, de 1 de setembro, que aprovou o Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira (cfr. os pontos **3.1.5.** e **3.1.5.2.**).

### 1.3. Responsabilidade financeira

Os factos referenciados e sintetizados no n.º 4 do ponto anterior são suscetíveis de consubstanciar uma infração punível com multa, por aplicação da estatuição consagrada na al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), na redação introduzida pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, e 3-B/2010, de 28 de abril.

As multas têm como limite mínimo o montante correspondente a 15 Unidades de Conta (UC) e como limite máximo 150 UC<sup>1</sup>, de acordo com o preceituado no n.º 2 do citado art.º 65.º. Com o pagamento da multa, pelo seu valor mínimo, extingue-se o procedimento tendente à efetivação de responsabilidades sancionatórias, nos termos do art.º 69.º, n.º 2, al. d), ainda daquela Lei.

## 1.4. Recomendações

No contexto da matéria exposta no relatório e resumida nas observações da auditoria, o Tribunal de Contas recomenda à Vice-Presidência do Governo Regional da Madeira que observe:

1. Maior rigor no planeamento de obras públicas, assegurando-se que, no momento em que lança procedimentos com vista à sua adjudicação se encontra na posse de todos os terrenos necessários à inerente implantação, de molde a evitar derrapagens de custos com origem em revisões de preços.
2. O prazo de 60 dias, a contar do início da sua execução, para a remessa ao Tribunal de Contas de atos ou contratos que, no âmbito de empreitadas públicas já visadas, titulem a realização de trabalhos a mais ou de suprimento de erros e omissões, tal como consignado na al. c) do n.º 1 e no n.º 2 do art.º 47.º da LOPTC, na versão saída da Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro.
3. Os prazos e os planos de pagamentos contratualizados com os fornecedores, acautelando a assunção de despesas que não se encontram justificadas quanto à sua economia, eficiência e eficácia, nomeadamente por conta do pagamento de juros de mora.

---

<sup>1</sup> De harmonia com o Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei (DL) n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, a UC é a quantia monetária equivalente a um quarto do valor do Indexante de Apoios Sociais (IAS), vigente em dezembro do ano anterior, arredondado à unidade euro, atualizável anualmente com base na taxa de atualização do IAS. Assim, e uma vez que o art.º 3.º do DL n.º 323/2009, de 24 de dezembro, fixou o valor do IAS para 2010 em 419,22€, cada UC corresponde a 105,00€ [419,22€/4 = 104,805€, sendo que a respetiva atualização encontrava-se suspensa por força da al. a) do art.º 67.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, que aprovou o orçamento do Estado para 2011, decisão essa que foi mantida no art.º 79.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, que aprovou o orçamento do Estado para 2012, e pelo art.º 114.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, que aprovou o orçamento do Estado para 2013].



## 2. INTRODUÇÃO

### 2.1. Fundamento e âmbito

A auditoria insere-se no âmbito da fiscalização concomitante exercida pelo Tribunal de Contas (TC), e foi orientada para acompanhar a execução física e financeira do contrato da empreitada de construção das “*Infraestruturas Gerais do Madeira Tecnopolo – 3.ª Fase*”, incluindo o correspondente termo adicional, outorgados entre a RAM, através da SREST, e o consórcio externo *Zagope/Edifer*, constituído pelas empresas *Zagope – Construções e Engenharia, S.A.*, e *Edifer – Construções Pires Coelho & Fernandes, S.A.*, em 1 de abril de 2004 e em 15 de dezembro de 2011, respetivamente, quer na vertente da legalidade, quer na da regularidade financeira.

A empreitada em referência foi selecionada e incluída no Programa de Fiscalização de 2012, no âmbito da fiscalização concomitante do TC<sup>2</sup>, pelo despacho do Juiz Conselheiro da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC), de 20 de julho de 2012<sup>3</sup>, por terem sido apurados diversos fatores de risco associados às contratações em análise e que se prendem, fundamentalmente, com:

- ❖ Não ter sido respeitado o prazo definido pelo n.º 2 do art.º 47.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto na redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, para a remessa ao TC dos contratos adicionais aos contratos visados;
- ❖ O incumprimento do prazo inicialmente fixado de 450 dias para a execução da empreitada que, no caso, representou um atraso de 1545 dias, o que indiciava a falta de planeamento e de preparação adequados da obra num momento anterior ao lançamento do correspondente concurso público e que poderia originar custos acrescidos;
- ❖ Não resultar inequívoco da documentação enviada, quer a qualificação dada aos trabalhos objeto do contrato adicional, quer o regime de responsabilidade estabelecido para a execução de tais trabalhos;
- ❖ Não existirem elementos que permitissem concluir se apenas houve lugar à compensação entre trabalhos “*a mais*” e trabalhos “*a menos*” da mesma espécie.

Nessa sequência, o trabalho desenvolvido visou a análise da legalidade da qualificação dos trabalhos que integram o aludido contrato adicional e dos motivos que determinaram a sua realização, bem como o apuramento de eventuais desvios entre as condições inicialmente contratualizadas e as efetivamente observadas.

### 2.2. Objetivos

A auditoria enquadra-se no Objetivo Estratégico 2 (OE 2) “*Intensificar o controlo externo sobre os grandes fluxos financeiros, sobre os domínios de maior risco e sobre as áreas de inovação da gestão dos recursos públicos*”, e na Linha de Orientação Estratégica 2.5 (LOE 2.5) “*Executar as ações necessárias que visem prevenir e erradicar todos os fatores que contribuam para os significativos desvios financeiros na contratação pública e para o prolongamento sistemático dos prazos inicialmente acordados*”, consagrados no Plano Trienal do TC para o período de 2011-2013<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> O Programa de Fiscalização da SRMTC para o ano de 2012, aprovado pelo Plenário Geral do TC, em sessão de 14 de dezembro de 2011, através da Resolução n.º 2/2011-PG, contempla uma “*auditoria de fiscalização concomitante à execução de atos e contratos analisados pelo Tribunal no âmbito da fiscalização prévia – a selecionar*” (Ação n.º 12/08), no âmbito do controlo da UAT.

<sup>3</sup> Exarado na Informação n.º 70/2012-UAT I, do dia 19 de julho, que contemplava ainda o Plano Global da Auditoria (PGA) (cfr. a Pasta do Processo da auditoria, págs. 16 a 23).

<sup>4</sup> Aprovado em sessão do Plenário-Geral do TC de 29 de outubro de 2010.

O horizonte temporal da análise circunscreve-se aos factos praticados no período compreendido entre a data da celebração do primeiro dos contratos (1 de abril de 2004) até 3 de janeiro de 2012 (data do ofício que remeteu o termo adicional a esta Secção Regional do Tribunal de Contas).

### 2.3. Metodologia e técnicas de auditoria

O desenvolvimento dos trabalhos da auditoria seguiu<sup>5</sup>, com as adaptações consideradas adequadas à sua tipologia, as normas acolhidas no *Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas* (Volume I)<sup>6</sup>, em sintonia com a metodologia traçada no PGA, tendo-se, no essencial, recorrido às seguintes técnicas:

- ✓ Solicitação de elementos e esclarecimentos sobre a execução física e financeira do contrato, por escrito, à Vice-Presidência do Governo Regional (VPGR), bem como de outros elementos que se afiguraram relevantes para o desenvolvimento da ação e de fotocópias de documentos para efeitos probatórios<sup>7</sup>;
- ✓ Análise jurídica e financeira dos dados apresentados quer pela extinta Secretaria Regional do Equipamento Social (SRES), quer pela VPGR<sup>8</sup>, tendo por referência as cláusulas do contrato principal e do respetivo termo adicional, bem como o estabelecido em todos os documentos que deles fazem parte integrante, do DL n.º 59/99, de 2 de março<sup>9</sup>, e da demais legislação aplicável às empreitadas de obras públicas.
- ✓ Consolidação da informação recolhida na documentação de suporte e sua articulação com a execução física e financeira da empreitada.

Após a realização do contraditório, procedeu-se à análise e apreciação dos comentários tecidos pelos responsáveis e à elaboração do anteprojeto de Relatório de Auditoria.

### 2.4. Condicionantes e grau de colaboração dos responsáveis

Os responsáveis da VPGR contactados no âmbito da ação vertente procuraram apresentar a documentação e os esclarecimentos solicitados de forma célere e clara, o que permitiu que os objetivos traçados para a mesma fossem alcançados conforme inicialmente delineado.

### 2.5. Estrutura orgânico funcional das entidades envolvidas

Até dezembro de 2011, a SRES era o departamento do Governo Regional (GR) com competências para “ (...) a definição e execução da política regional respeitante aos sectores das obras públicas, edifícios e equipamentos públicos, estradas, urbanismo, litoral, ordenamento do território e informa-

<sup>5</sup> O relato obedece à estrutura e ao conteúdo definidos no art.º 37.º do Regulamento das Secções Regionais dos Açores e da Madeira do TC, por força do art.º 34.º, n.º 1, do mesmo Regulamento, aprovado pela Resolução do Plenário Geral do TC n.º 24/2011, de 14 de dezembro, e publicado no Diário da República (DR), 2.ª série, n.º 243, de 21 de dezembro.

<sup>6</sup> Aprovado pela Resolução n.º 2/99 – 2.ª Secção, de 28 de janeiro, e adotado pela SRMTC, através do Despacho Regulamentar n.º 1/01-JC/SRMTC, de 15 de novembro de 2001. Em tudo o que não estiver expressamente previsto neste Manual, atender-se-á às normas aprovadas no âmbito da União Europeia e da INTOSAI.

<sup>7</sup> Através dos nossos ofícios de 2011 com as referências 1123 e 1124, de 7 de junho; 2087, de 20 de outubro; e 2124, de 26 de outubro (cfr. a Pasta do Processo da auditoria, págs. 4 e 13).

<sup>8</sup> A coberto dos ofícios de 2011 n.ºs 1055, de 4 de maio; 1074, de 5 maio; 1649 e 1683, de 16 de junho; 3334, de 3 de novembro; 3366, de 7 de novembro; e 3405, de 9 de novembro (cfr. a Pasta da Documentação de Suporte, págs. 2 a 135).

<sup>9</sup> Alterado pela Lei n.º 163/99, de 14 de setembro, pelo DL n.º 159/2000, de 27 de julho, pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, pelo DL n.º 130/2006, de 7 de julho, pelo DL n.º 144/2007, de 27 de abril, e revogado, a partir de 30 de julho de 2008, pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro.



ção geográfica, cartográfica e cadastral”, conforme definido no art.º 1.º do Decreto Regulamentar Regional (DRR) n.º 7/2008/M, de 21 de abril, que aprovou a respetiva orgânica<sup>10</sup>.

Nos termos do art.º 3.º do mesmo diploma, a SRES era representada e superiormente dirigida pelo Secretário Regional do Equipamento Social, a quem competia, nomeadamente:

- “b) Superintender e coordenar as ações dos vários órgãos e serviços da SRES; (...)*
- h) Elaborar e assinar portarias, despachos, circulares e instruções em matéria da sua competência; (...)*
- j) Exercer as demais competências que lhe sejam cometidas por lei ou que lhe sejam delegadas pelo Conselho do Governo Regional”.*

No âmbito do Gabinete do Secretário Regional, incumbia ao respetivo Chefe “*Estabelecer a ligação da SRES com outros departamentos governamentais*” e “*Coligir as informações respeitantes ao andamento dos serviços e assegurar o funcionamento harmonioso de todos eles*”, de acordo com o estipulado nas als. b) e d) do n.º 3 do art.º 11.º do DRR n.º 7/2008/M.

Em harmonia com os art.ºs 14.º, n.º 1, al. b), 17.º, n.º 1, al. b), e 20.º, n.º 1, al. b), do diploma em referência, cabia aos Diretores Regionais das diversas direções técnicas da SRES; “*Coordenar superiormente a interligação dos serviços dessa Direção Regional com os outros organismos da SRES, quando tal se manifeste necessário*”.

O Gabinete de Gestão e Controlo Orçamental é o serviço que assume maior relevância no domínio desta ação, no sentido que coordenava a gestão orçamental, assegurando os procedimentos administrativos dessa gestão, e coordenava e executava os procedimentos relativos à cabimentação e processamento de despesas<sup>11</sup>, ao abrigo do art.º 24.º.

Especificando, o art.º 25.º, n.º 1, conferia-lhe atribuições para “*Elaborar o processamento de todas as despesas e proceder ao serviço de escrituração da contabilidade*” [al. d)], e “*Controlar administrativa e financeiramente a execução dos contratos*” [al. f)], e ao respetivo Diretor o art.º 26º cometia, entre outras, competências-para:

- “ a)Assegurar o controlo orçamental da SRES, assistindo e apoiando o Secretário Regional, a quem prestará informações e fornecerá elementos e análises necessárias às suas decisões;*
- b)Coordenar todas as ações ligadas aos serviços de finanças e contabilidade, garantindo a coordenação com todos os organismos da SRES e assegurando o bom funcionamento do Gabinete, de modo a propiciar uma ação dinamizante do mesmo; (...)*
- d) Exercer as competências que lhe sejam superiormente delegadas ou subdelegadas”.*

No domínio das presentes contratações destaca-se ainda a Direção Regional de Edifícios Públicos (DREP); que, sob a orientação do Secretário Regional do Equipamento Social, coordenava a política de planeamento e concretização das ações relacionadas com as obras de edifícios públicos da responsabilidade do GR (cfr. o art.º 12.º), e prosseguia, no seio da sua missão, a promoção e coordenação de todas as ações conducentes à planificação, construção, ampliação, remodelação, conservação e manutenção dos edifícios públicos a cargo do sector e a coordenação e promoção da fiscalização das obras, no âmbito da sua atuação [vide os art.º 13.º, n.º 1, als. a) e c)], cabendo ao respetivo Diretor “*Autorizar despesas de acordo com as competências atribuídas por lei*” [vide a al. e) do n.º 1 do art.º 14.º].

Nesta sede importa ainda destacar o facto de o n.º 2 do citado art.º 14.º expressamente consagrar à DREP o poder de superintender “*(...) a execução das obras relativas ao Pólo Científico e Tecnológico da Madeira - Madeira Técnico, S. A., podendo o diretor regional ser nomeado pelo Governo Regional, enquanto decorrerem tais obras, por inerência do cargo, para membro do órgão de direção*”.

<sup>10</sup> Até 2008 a orgânica da SRES estava consagrada no DRR n.º 6/2005/M, de 9 de março, que foi revogado pelo referido DRR n.º 7/2008/M. No entanto, essa alteração não teve impactos relevantes nos departamentos a que se aludirão.

<sup>11</sup> À exceção do relativo ao processamento das despesas de pessoal, que cabia ao Gabinete de Pessoal e Administração [art.º 22.º, n.º 1, al. g)].

da entidade gestora do parque", competência que é indelegável, na decorrência do estatuído no n.º 3 do mesmo art.º 14.º.

Em 2011 a SRES foi extinta, com a entrada em vigor do DRR n.º 8/2011/M, de 14 de novembro, diploma que aprovou a organização e funcionamento do GR, passando a estar cometidas à VPGR as atribuições relativas a edifícios e equipamentos públicos, bem com a obras públicas, em sintonia com o art.º 2.º, n.º 1, als. f) e m), daquele diploma, melhor concretizadas no DRR n.º 9/2011/M, de 19 de dezembro, que aprovou a estrutura orgânica da VPGR.

Nessa conformidade, o art.º 1.º passou a conferir à VPGR a missão de definir, coordenar e executar a política regional nos sectores dos edifícios e equipamentos públicos, estradas e obras públicas. Para tal, aquele departamento assume a competência para aprovar ou submeter à aprovação do Conselho do Governo Regional (CGR), conforme a lei vigente, os projetos de obras respeitantes aos sectores que lhe estão afetos e os contratos de adjudicação de obras relativas às suas áreas de intervenção, em cumprimento do art.º 3.º, n.º 1, als. i) e j), passando a ter na sua alçada o DREP [vide a al. f) do n.º 1 do art.º 6.º].

## 2.6. Relação nominal dos responsáveis

O quadro seguinte identifica os responsáveis pela SRES à data dos factos vertidos neste documento:

Quadro I – Relação nominal dos responsáveis da SRES

NOME	CARGO
<i>Luís Manuel dos Santos Costa</i>	Secretário Regional do Equipamento Social
<i>João Ricardo Luís dos Reis</i>	Chefe do Gabinete do Secretário Regional
<i>Maria Clara Rodrigues Paixão Brazão</i>	Diretora Regional de Edifícios Públicos
<i>Maria Odília Filipa Gonçalves Camacho</i>	Diretora de Serviços de Conservação e Equipamentos
<i>Amélia Gouveia de Freitas Gonçalves</i>	Diretora do Gabinete de Gestão e Controlo Orçamental

O **Quadro II** elenca os membros do CGR presentes nas reuniões do Plenário realizadas a 29 de dezembro de 2005, a 29 de dezembro de 2006 e a 31 de dezembro de 2008, onde foram autorizadas a outorga de acordos, em nome da RAM, com a empresa *Zagope – Construções e Engenharia, S.A.*, com vista o pagamento da dívida (e respetivos juros) assumida com a obra que aqui se analisa (vide o ponto 3.1.5.2.):

Quadro II – Relação nominal dos membros do Conselho do Governo Regional

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

a) PRESENTES NA REUNIÃO DE 29.12.2005, DE 29.12.2006 E DE 30.12.2008.

b) PRESENTES NA REUNIÃO DE 29.12.2005 E DE 29.12.2006.

c) ESTE RESPONSÁVEL ASSINOU AINDA UM ACORDO DE REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDA, A 30.12. 2011, EM REPRESENTAÇÃO DA RAM, AO ABRIGO DA PERMISSÃO QUE LHE FOI CONFERIDA PELO N.º 2 DO ART.º 10.º DO DLR N.º 34/2009/M, DE 31/12.



## 2.7. Audição dos Responsáveis

Dando cumprimento ao princípio do contraditório consagrado no art.º 13.º da LOPTC, procedeu-se à audição do ex-Secretário Regional do Equipamento Social, Luís Manuel dos Santos Costa, do seu chefe do Gabinete, João Ricardo Luís dos Reis, e da Diretora do Gabinete de Gestão e Controlo Orçamental, Amélia Gouveia de Freitas Gonçalves<sup>12</sup>, relativamente ao relato de auditoria.

Todos os contraditados requereram a prorrogação do prazo de resposta por um período adicional de 10 dias úteis<sup>13</sup>, tendo tais solicitações obtido despacho de concordância do Juiz Conselheiro<sup>14</sup> da SRMTC, após o que trouxeram as correspondentes alegações<sup>15</sup>, as quais foram tidas em consideração na elaboração deste relatório, designadamente através da sua transcrição e inserção nos pontos pertinentes, em simultâneo com os comentários considerados adequados, salientando-se, no entanto, que o Ex-Secretário Regional do Equipamento Social aderiu à defesa apresentadas pelos restantes responsáveis nos seguintes termos: *“Louvo-me nos textos de defesa dos meus ex-funcionários Dr. João Ricardo Luís dos Reis e Dra. Amélia Gouveia de Freitas Gonçalves, os quais subscrevo integralmente, reque-rendo que sejam retirados os efeitos aí expostos igualmente para a responsabilidade que em relação a mim é hipotizada. Relevando-a”*, pelo que todas menções feitas às alegações proferidas por estes dirigentes devem ser tidas como vinculativas para o ex-Secretário Regional.

Em virtude, porém, dos elementos e considerações trazidos *ex novo* nesse domínio, procedeu-se à re-apreciação da factualidade enunciada no ponto **3.1.5.**, tendo-se concluído, face à indicição de uma nova situação de responsabilidade financeira reintegratória (cfr. o ponto **3.1.5.2**), e de outros presumíveis responsáveis pela assunção dos juros de mora de que se cuida no referido ponto **3.1.5**, pela necessidade de submeter novamente o relato da auditoria a contraditório ouvindo, designadamente, o Presidente do Governo Regional, Alberto João Cardoso Gonçalves Jardim, o Vice-Presidente do Governo Regional, João Carlos Cunha e Silva, a Secretária Regional dos Assuntos Sociais à data, Conceição Maria de Sousa Nunes Almeida Estudante, o Secretário Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais, Manuel António Rodrigues Correia, o Secretário Regional do Plano e Finanças, José Manuel Ventura Garcês, o ex-Secretário Regional do Equipamento Social, Luís Manuel dos Santos Costa, o ex-Secretário Regional dos Recursos Humanos, Eduardo António Brazão de Castro, o ex-Secretário Regional do Turismo e Cultura, João Carlos Nunes Abreu, o ex-Secretário Regional da Educação, Francisco José Vieira Fernandes, e a Diretora do Gabinete Gestão e Controlo Orçamental, Amélia Gouveia de Freitas Gonçalves<sup>16</sup>.

De novo, todos os responsáveis solicitaram prorrogação do prazo de resposta por 10 dias úteis, tendo tal pretensão sido deferida pelo Juiz Conselheiro<sup>17</sup> da SRMTC, findo o qual apresentaram as respetivas alegações.

O Presidente do Governo Regional, Alberto João Cardoso Gonçalves Jardim, o Vice-Presidente, João Carlos Cunha e Silva, o ex-Secretário Regional do Turismo e Cultura, João Carlos Nunes Abreu, e o ex-Secretário Regional da Educação, Francisco José Vieira Fernandes, remeteram a sua defesa para a resposta apresentada pelo Secretário Regional do Plano e Finanças<sup>18</sup>, a qual será reproduzida nos pon-

<sup>12</sup> Através dos nossos ofícios n.ºs 2433 a 2435, remetidos a 20 de dezembro de 2012 (cfr. a Pasta do Processo da auditoria, págs. 55 a 63).

<sup>13</sup> A coberto dos ofícios com registo de entrada na SRMTC n.ºs 57, de 08.01.2013, 66 de 08.01.2013 e 72, de 09.01.2013 (cfr. a Pasta do Processo da auditoria, págs. 66 a 68).

<sup>14</sup> Através de despachos proferidos em 9 e 10 de janeiro de 2013.

<sup>15</sup> A coberto dos ofícios com registo de entrada na SRMTC n.ºs 207, 217 e 218, todos de 13.01.2013 (cfr. a Pasta do Processo da auditoria, págs. 73 a 121).

<sup>16</sup> Agora, mediante, os nossos ofícios n.ºs 589 a 598, todos de 19 de março de 2013 (cfr. a Pasta do Processo da auditoria, págs. 147 a 165).

<sup>17</sup> Através de despachos proferidos em 3 e 4 de abril de 2013.

<sup>18</sup> Vd. os ofícios com registo de entrada na SRMTC sob os n.ºs 1101, 1104, 1105 e 1152, todos de 17.04.2013 (cfr. a Pasta do Processo da auditoria, págs. 215 a 217 e 228).

tos pertinentes, destacando-se, apenas, neste momento, aquilo que aí é dito quanto ao enquadramento genérico da responsabilidade dos membros do CGR:

*“(…) o Presidente do Governo Regional, não tem, nem nunca teve, intervenção, direta ou indireta, na elaboração e tramitação administrativa dos processos que são da alçada dos respetivos Secretários Regionais, em função das áreas em que os mesmos se inserem, sendo que, o presente caso não constitui exceção.*

*Significa isto que o Presidente do Governo Regional tem uma responsabilidade e inerente solidariedade, única e exclusivamente políticas, o que não se confunde com a responsabilização pessoal característica da responsabilidade financeira sancionatória referida no Relato da Auditoria.*

*Por outro lado, no que se refere aos Secretários Regionais cujas Secretarias não acompanharam, em razão da matéria, o processo em causa, há a dizer que estes apenas tiveram uma intervenção ao nível do plenário do Governo, fazendo inteira fé no que era veiculado pelo Secretário Regional da área respetiva, com quem são inteiramente solidários, e relativamente a quem e, por maioria de razão, a todos os demais se reafirma não ocorrem quaisquer irregularidades e, menos ainda, infrações que envolvam responsabilidade financeira ou de qualquer outra natureza”.*

No que toca aos factos que lhe eram imputados, a Secretária Regional dos Assuntos Sociais à data, Conceição Maria de Sousa Nunes Almeida Estudante, alegou que<sup>19</sup>:

*“No exercício das suas funções, cada um dos Secretários Regionais deste Governo, atua nos limites da sua tutela, agindo em arreigados pressupostos de boa-fé técnica, legal e financeira.*

*Enquanto membros do Conselho de Governo, aquela premissa não é menos verdadeira, sendo que cada um dos membros daquele órgão delibera, nas matérias que não são da sua tutela, com base na confiança e inerente respeito pelas competências técnicas específicas de cada Secretário Regional, bem como na premissa de que se encontram cumpridas todas as formalidades exigidas por lei.*

*Quer dizer, no que se refere à minha intervenção no processo, não o acompanhei em razão da matéria, apenas tive uma intervenção ao nível do plenário do Governo, e não a nível processual dado a natureza específica do mesmo não tive nem me foi dado a conhecer qualquer parecer que obstaculizasse o referido processo, pelo que parti da premissa de que se encontravam cumpridas todas as formalidades exigidas por lei”.*

No mesmo sentido, o Secretário Regional do Ambiente e Recursos Naturais, Manuel António Rodrigues Correia, alega<sup>20</sup> “não existir nexo direto ou indireto entre o alegado agente da alegada infração e a alegada infração em si” já que “no caso de um órgão colegial, dificilmente se consegue imputar responsabilidade pela prática de um ato que para um ou alguns dos seus elementos lhes é completamente alheio”. Assim, entende que “Se nos socorrermos do padrão de conduta do «homem médio» e se nos colocarmos, num juízo de prognose póstuma, na posição do alegado agente da infração (o presente signatário), facilmente chegaríamos à conclusão que não lhe pode ser imputada qualquer responsabilidade por desconhecer os contornos técnicos de assuntos complexos que nem transversalmente incidem sobre a pasta que tutela”, entendimento que é partilhado pelo ex-Secretário Regional dos Recursos Humanos<sup>21</sup>.

Atentas as atribuições e competências que se encontravam cometidas à Direção Regional de Orçamento e Contabilidade pelo DRR n.º 19/2003/M, de 18 de agosto<sup>22</sup>, foi ouvida aquela Direção Regional

---

<sup>19</sup> Vd. o ofício conf. n.º 10/2013, de 15.04.2013 (cfr. a Pasta do Processo da auditoria, págs. 210 e 211).

<sup>20</sup> Vd. o ofício n.º 6762, de 17.04. 2013 (cfr. a Pasta do Processo da auditoria, págs. 212 a 214).

<sup>21</sup> Vd. o ofício entrado na SRMTC sob o n.º 1144, de 19.04.2013 (cfr. a Pasta do Processo da auditoria, pág. 227).

<sup>22</sup> Revogado desde 16 de maio passado pelo DRR n.º 8/2013/M, de 15 de maio. No seu âmbito, à DROC cabia, em primeira análise, nos termos do art.º 2.º, 1, al. p), a liquidação das despesas e a autorização do seu pagamento. Concretizando, era à



para que informasse, comprovadamente, se, e em que termos, tinha intervindo no processo que antecedeu a celebração dos acordos de regularização de dívida outorgados entre a RAM e a empresa *Zagope – Construções e Engenharia, S.A.*, uma das entidades que compunha o consórcio adjudicatário da *supra* identificada empreitada, firmados a 2 de janeiro e a 29 de dezembro de 2006, a 31 de dezembro de 2008, e a 30 de dezembro de 2011.

Em resposta, o Diretor Regional de Orçamento e Contabilidade informou que *“após consulta aos arquivos desta Direção Regional, não foram identificados quaisquer processos administrativos ou documentos que correspondam ao pedido de informação solicitado pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, pelo que esta Direção Regional não dispõe da informação requerida”*.

---

Direção de Serviços de Contabilidade que competia, por força do art.º 21.º, n.º 1, conferir, verificar e autorizar o pagamento das despesas públicas [al. a)], e efetuar o registo geral das autorizações de pagamento e proceder ao registo e escrituração das contas correntes com as dotações orçamentais, enquanto o Departamento de Controlo da Despesa tinha por atribuições, em obediência ao art.º 23.º, assegurar o cumprimento dos atos de conferência, verificação e liquidação das despesas públicas e requisições de fundos.





### 3. RESULTADOS DA ANÁLISE

O resultado dos trabalhos de auditoria encontra-se vertido nos pontos seguintes, onde se evidenciam os principais aspetos da execução material e financeira da obra e da legalidade da qualificação dos trabalhos objeto do contrato adicional e dos fundamentos que conduziram à sua realização.

#### 3.1. A execução material e financeira da obra

##### 3.1.1 Principais elementos caracterizadores dos contratos

Com base nos documentos remetidos à SRMTC e que integram o processo da empreitada de execução das “*Infraestruturas Gerais do Madeira Tecnopolo – 3.ª Fase*”, incluindo o seu adicional, apresentaram-se algumas das principais características dos contratos celebrados entre a RAM, através da SREST, e o consórcio externo *Zagope/Edifer*:

Quadro III – Elementos caraterizadores do contrato da empreitada e do respetivo adicional

DESIGNAÇÃO	DATA DE CELEBRAÇÃO	INÍCIO DA EXECUÇÃO FÍSICA	DATA DE ENTRADA NA SRMTC	PRAZO DE EXECUÇÃO PREVISTO	DATA PREVISTA PARA A CONCLUSÃO DOS TRABALHOS	VALOR (EM EUROS E s/ IVA)	% EM RELAÇÃO AO CONTRATO INICIAL
CONTRATO INICIAL	01.04.2004	12.04.2004	04.05.2004	450 Dias	Agosto de 2005	9 847 446,41	—
CONTRATO ADICIONAL	15.12.2011	Início de maio de 2004	03.01.2012	65 Dias não consecutivos	Setembro de 2009	1 449 588,69	14,72%
<b>TOTAL</b>	—	—	—	<b>515 DIAS</b>	—	<b>11 297 035,10</b>	<b>14,72%</b>

##### 3.1.2. O objeto do contrato da empreitada

Através da Resolução do CGR n.º 862/2003, de 10 de julho, foi deliberado proceder à abertura de um procedimento concursal para execução das infraestruturas gerais do Madeira Tecnopolo – 3.ª fase, tendo os respetivos avisos sido publicados em 2003 no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, S 153, de 12 de agosto, no DR, III Série, n.º 191, de 20 de agosto, e no Jornal Oficial da RAM (JORAM), II Série, n.º 147, de 4 de agosto.

O objeto concursal contemplava a realização de trabalhos de terraplanagens, de drenagem de águas pluviais, de construção de muros de suporte, de passagens superiores, de redes de água, de rega e de esgotos domésticos, de infraestruturas elétricas, de pavimentação, de colocação de sinalização vertical, de levantamentos topográficos, de prospeção geológica e a elaboração do projeto de execução da 3.ª fase<sup>23</sup>, e, de acordo com as peças patenteadas a concurso, tratar-se-ia de uma empreitada por série de preços, com o preço base de 8 300 000,00€, sendo admitida a apresentação de propostas que envolvessem alterações à cláusula do caderno de encargos relativa ao prazo de execução da obra.

Pela Resolução n.º 46/2004, de 15 de janeiro, o CGR adjudicou a execução ao consórcio *Zagope/Edifer*, integrado pelas empresas *Zagope – Construções e Engenharia, S.A.*, e *Edifer – Construções Pires Coelho & Fernandes, S.A.*, que se obrigou à realização das seguintes espécies de trabalhos pelo preço de 9 847 446,41€, s/IVA, num prazo de 450 dias a contar da data da consignação, ocorrida em 12 de abril de 2004 (conforme o correspondente auto):

<sup>23</sup> Vd. o caderno de encargos constante do CD 2, a págs. 137, da Pasta da Documentação de Suporte.

Quadro IV - Espécies de trabalhos da empreitada

(EM EUROS E S/IVA)

IDENTIFICAÇÃO DOS TRABALHOS	VALOR (S/IVA E EM EUROS)	EM %
Capítulo 0 - Estaleiro	76 500,00	0,77
Capítulo 1 - Terraplanagem	2 118 836,30	21,51
Capítulo 2 - Drenagem de águas pluviais	708 778,85	7,19
Capítulo 3 - Pavimentação	2 507 528,50	25,46
Capítulo 4 - Projetos complementares e obras acessórias	717 832,77	7,28
Capítulo 5 - Equipamentos de sinalização e segurança	429 977,33	4,36
Capítulo 6 - Obras de arte	527 875,97	5,36
Capítulo 7 - Prospeção geotécnica e levantamentos	50 500,00	0,51
Capítulo 8 - Rede de água	536 239,36	5,44
Capítulo 9 - Rede de rega	472 221,59	4,79
Capítulo 10 - Rede de esgotos domésticos	538 388,02	5,46
Capítulo 11 - Infraestruturas elétricas	915 267,72	9,29
Capítulo 12 - Projetos	247 500,00	2,51
<b>TOTAL</b>	<b>9 847 446,41</b>	<b>-</b>

O contrato, outorgado em 1 de abril de 2004, foi remetido a esta Secção Regional, para efeitos de submissão a fiscalização prévia, em 25 de maio daquele ano, tendo o correlativo processo sido visado através da Decisão n.º 44/FP/2004, proferida em sessão ordinária de 13 de julho, ao abrigo do n.º 4 do art.º 44.º da LOPTC, com a recomendação formulada à SREST que “ (...) futuramente, proporcione o acesso aos concursos de empreitadas de obras públicas de todos os interessados em condições de igualdade, importando, para o efeito, assegurar que todos eles possam dispor do mesmo prazo para a apresentação das suas propostas”, isto porque, “ (...) a publicação do anúncio do concurso na III Série do DR ocorreu passados 16 dias após a publicação do anúncio no JORAM, tendo a SREST considerado esta última publicação a relevante para a contagem do prazo para a apresentação das propostas, o que implicou para os possíveis interessados que apenas consultaram o DR uma diminuição do prazo de 52 dias a que tinham direito nos termos do n.º 2 do (...) art.º 83.º”.

### 3.1.3. A execução do contrato da empreitada

No âmbito da execução do contrato celebrado haverá a registar que, logo em 11 de maio de 2004, ou seja, 29 dias após a consignação da obra, a informação interna n.º 015/DCM, sobre a qual recaiu, em 13 de maio, o despacho autorizador do Secretário Regional do Equipamento Social e Transportes, dava conta da seguinte situação:

*“Com o início dos trabalhos de desmatção, decapagem, demolição e escavação, e das análises no local, complementares à fase de projeto de execução – prevista na empreitada – estão a ser detetadas situações que revelam erros e omissões no articulado do mapa de medições e no projeto base, levado a concurso.*

*Tais erros e omissões estão a dar azo a quantidades diferentes das inicialmente previstas e postas a concurso, e que estão para já detetadas nos capítulos 1 – Terraplanagens, 2 – Projetos Complementares e Obras Acessórias, 9 – Rede de Rega e 10 – Rede Esgotos.*

*Com a primeira estimativa calcula-se que haja quantidades a mais no valor global de 1 820 000,00 € e quantidades a menos no valor de 350 000,00 €, o que perfaz no cômputo geral um valor a mais de 1 470 000,00 €.*

*Todos os valores estimados decorrem, conforme referido, de erros e omissões na elaboração da lista de preços unitários patenteada a concurso, pelo que, com base no estipulado na alínea l) do art.º 37.º e no art.º 38.º do Dec.- Lei n.º 59/99, de 2 de março, não se deverá imputar ao empreiteiro a responsabilidade dos mesmos.*



*Para a normal prossecução dos trabalhos há necessidade de aprovar a execução dos mesmos com base nos valores estimados, bem como solicitar ao empreiteiro a apresentação – assim que esteja terminado o projeto de execução da empreitada – da respetiva lista de quantidades adicionais devidamente contabilizada e justificada”.*

Mas apenas somente em 14 de fevereiro de 2006 o consórcio enviou ao dono da obra uma carta juntando, em anexo, o “ (...) mapa com o (...) balanço dos trabalhos e quantidades resultantes dos erros e omissões da lista de preços unitários posta a concurso” e que ascendiam a 1 464 954,70€ (s/IVA), ressaltando do referido anexo a informação que se passa a reproduzir:

**Quadro V – Trabalhos resultantes dos erros e omissões detetados nas peças patenteadas a concurso**

(EM EUROS E S/IVA)

DESIGNAÇÃO TRABALHOS	CONTRATO INICIAL	CONTRATO ADICIONAL			TOTAL
		TRABALHOS NÃO PREVISTOS	TRABALHOS OMITIDOS	TRABALHOS CONTRATADOS	
Geral Trabalhos contratuais	9 847 446,41			1 464 954,70	11 312 401,11
Subtotal Capítulo 0 - Estaleiro	76 500,00				76 500,00
Subtotal Capítulo 1 - Terraplanagem	2 118 836,30	534 407,90		534 407,90	2 653 244,20
Subtotal Capítulo 2 - Drenagem de águas pluviais	708 778,85		- 91 332,40	- 91 332,40	617 446,45
Subtotal Capítulo 3 - Pavimentação	2 507 528,50		- 1 111 547,76	- 1 111 547,76	1 395 980,74
Subtotal Capítulo 4 - Projetos complementares e obras acessórias	717 832,77	768 161,41		768 161,41	1 485 994,18
Subtotal Capítulo 5 - Equipamentos de sinalização e segurança	429 977,33		- 164 366,42	- 164 366,42	265 610,91
Subtotal Capítulo 6 - Obras de arte	527 875,97	393 024,75		393 024,75	920 900,72
Subtotal Capítulo 7 - Prospeção geotécnica e levantamentos topográficos	50 500,00				50 500,00
Subtotal Capítulo 8 - Rede de água	536 239,36		- 991,31	- 991,31	535 248,05
Subtotal Capítulo 9 - Rede de rega	472 221,59		- 177 914,07	- 177 914,07	294 307,52
Subtotal Capítulo 10 - Rede de esgotos domésticos	538 388,02	18 469,61		18 469,61	556 857,63
Subtotal Capítulo 11 - Infraestruturas elétricas	915 267,72		- 27 158,97	- 27 158,97	888 108,75
Subtotal Capítulo 12 - Projetos	247 500,00				247 500,00
Trabalhos novos com preços contratuais		300 615,61		300 615,61	300 615,61
Trabalhos novos com preços acordados		1 023 586,35		1 023 586,35	1 023 586,35
<b>TOTAIS DA EMPREITADA</b>	<b>9 847 446,41</b>	<b>3 038 265,63</b>	<b>1 573 310,93</b>	<b>1 464 954,70</b>	<b>11 312 401,11</b>

Daqui se conclui que:

- ✓ Houve alterações nas quantidades de trabalhos de quase todos os capítulos da empreitada;
- ✓ O valor dos trabalhos a mais reportados, em 2004, a 4 capítulos da obra pública em apreço<sup>24</sup> orçou os 1 470 000,00€, s/IVA<sup>25</sup>, sensivelmente idêntico ao montante total apresentado pelo adjudicatário em fevereiro de 2006 (1 464 594,70€, s/IVA) apesar de neste se conterem alterações em 10 capítulos da mesma empreitada;
- ✓ O total de trabalhos não previstos no contrato ascende a 3 038 265,93€ (cerca de 31% do contrato inicial), sendo que o item com maior expressão financeira é o referente a “trabalhos novos com preços acordados”, que se queda em 1 023 586,35€ (s/IVA);

<sup>24</sup> Capítulos 1 – Terraplanagens, 2 – Projetos Complementares e Obras Acessórias, 9 – Rede de Rega e 10 – Rede Esgotos.

<sup>25</sup> Vide a informação interna n.º 015/DCM.

- ✓ A importância dos trabalhos omitidos remonta a 1 573 310,93€ (s/IVA), quase 16% dos trabalhos inicialmente programados;
- ✓ O montante a considerar para efeitos de celebração do termo adicional foi encontrado através da compensação entre os valores "a mais" e "a menos", fixado em 1 464 954,70€ (s/IVA).

Sobre o teor da carta trazida pelo consórcio adjudicatário, pronunciou-se a informação interna n.º 111/06/DSCE, de 21 de fevereiro de 2006, subscrita pelo Arquiteto Ricardo Freitas, que mereceu, em 9 de março daquele ano, o despacho de "aprovado" do Secretário Regional do Equipamento Social, nos seguintes termos:

- “ - Vem o consórcio apresentar, concluídos que estão os projetos de execução de todas as especialidades, e após discussão, acerto e aprovação em conjunto com a assessoria à fiscalização, uma lista de trabalhos derivados dos erros e omissões na lista de concurso, detetados no início da empreitada.
- Na prática há uma série de correções decorrentes dos projetos apresentados, de modo a otimizar e expedir métodos e soluções construtivas, em conjunto com uma estimativa mais acertada, nas quantificações e tipos de trabalho a efetuar na empreitada.
- Conforme listagem discriminada (...) surgem quantidades distintas de trabalhos em relação aos previstos no mapa de medições do concurso, assim como de alguns trabalhos novos, por troca com outros trabalhos da mesma espécie (reportados como a menos), erradamente contabilizados no processo inicial, e que no cômputo geral dos trabalhos a efetuar leva a um pequeno acerto para menos de – 5 045,30 €, relativamente ao valor aprovado na estimativa anterior, ou seja, com um valor total agora contabilizado de Euros: 1 464 954,70.
- As quantidades a mais e a menos, assim como os novos tipos de trabalhos necessários efetuar decorrem de erros e omissões na elaboração da lista de preços unitários patenteada a concurso, pelo que, com base no estipulado na alínea l) do art.º 37.º e no art.º 38.º do Dec. – Lei n.º 59/99, de 2 de março não deverão ser imputados ao consórcio.
- Tais espécies de trabalhos e quantidades agora estimadas reportam-se à data da proposta inicial, não incluem o IVA e estão em conformidade com os preços praticados na Região, pelo que se julga estarem em condições de ser aprovados superiormente, assim como providenciar de seguida o necessário adicional à empreitada”.

Nesse passo, o ofício da SRES n.º 2655, de 9 de março de 2006, levou ao conhecimento daquele consórcio a aprovação das quantidades e preços necessários à conclusão da empreitada, agrupando-os da seguinte forma:

TRABALHOS CONTRATUAIS COM VALOR A MAIS .....	2 802 417,06€;
TRABALHOS CONTRATUAIS COM VALOR A MENOS .....	2 661 664,32€;
VALOR TOTAL DOS TRABALHOS NOVOS NÃO PREVISTOS .....	1 324 201,96€;
VALOR TOTAL A MAIS ESTIMADO .....	1 464 954,70€.

De acordo com a informação veiculada pelo dono da obra na ficha resumo enviada em cumprimento das Instruções n.º 2/06 – SRMTC, de 12 de outubro<sup>26</sup>, temos que:

- ✓ Foi efetuado um **auto de suspensão dos trabalhos** com início a 01.04.2006 e por 120 dias, por falta de parcelas vitais à prossecução dos mesmos;
- ✓ Foi feita uma **1.ª prorrogação da suspensão dos trabalhos**, a partir de 01.08.2006 e por 120 dias, por se manterem as condições que determinaram a suspensão;

<sup>26</sup> Divulgadas no JORAM, II série, n.º 201, Suplemento, de 18 de outubro, e que enunciam quais os documentos que devem acompanhar os contratos adicionais a remeter à SRMTC.



- ✓ Foi feita uma **2.<sup>a</sup> prorrogação da suspensão dos trabalhos**, a partir de 01.12.2006 e por 120 dias, por se manterem as condições que determinaram a suspensão;
- ✓ Foi feita uma **3.<sup>a</sup> prorrogação da suspensão dos trabalhos**, a partir de 01.04.2007 e por 120 dias, por se manterem as condições que determinaram a suspensão;
- ✓ Foi feita uma **4.<sup>a</sup> prorrogação da suspensão dos trabalhos**, a partir de 01.08.2007 e por 120 dias, por se manterem as condições que determinaram a suspensão;
- ✓ Foi feita uma **5.<sup>a</sup> prorrogação da suspensão dos trabalhos**, a partir de 01.12.2007 e por 120 dias, por se manterem as condições que determinaram a suspensão;
- ✓ Foi feita uma **6.<sup>a</sup> prorrogação da suspensão dos trabalhos**, a partir de 01.04.2008 e por 120 dias, por se manterem as condições que determinaram a suspensão;
- ✓ Foi feita uma **7.<sup>a</sup> prorrogação da suspensão dos trabalhos**, a partir de 01.08.2008 e por 120 dias, por se manterem as condições que determinaram a suspensão;
- ✓ Foi feita uma **8.<sup>a</sup> prorrogação da suspensão dos trabalhos**, a partir de 01.12.2008 e por 120 dias, por se manterem as condições que determinaram a suspensão;
- ✓ Foi elaborado **auto de recomeço parcial dos trabalhos**, a partir de 02.03.2009, por terem cessado parcialmente as condições que determinaram a suspensão;
- ✓ Foi elaborado **auto de recomeço da última parcela de terreno em falta** em 06.04.2009;
- ✓ **A empreitada esteve suspensa por 1066 dias**;
- ✓ **Foi concedida uma prorrogação de prazo por mais 479 dias**, sem contar com a suspensão, e autorizados os respetivos mapas de trabalhos e de pagamentos, em 17.08.2009.

Significa isto que, no total, a obra foi atrasada em **1545 dias** (1066 dias por conta de suspensões dos trabalhos e 479 dias de prorrogação de prazo), ou seja, em mais de 4 anos em relação ao prazo de 450 dias estabelecido em sede contratual.

A informação interna n.º 652/11/DSE, de 10 de outubro de 2011, elaborada pelo mesmo Arquiteto Ricardo Freitas, cujo assunto era “*Mapa final da empreitada e pedido de adicional*”, sobre a qual recaiu o despacho do Secretário Regional do Equipamento Social da mesma data, apresentou o seguinte resumo das contas da empreitada:

VALOR DA ADJUDICAÇÃO .....	9 847 446,41€;
VALOR TOTAL DOS TRABALHOS CONTRATUAIS EXECUTADOS .....	9 976 806,37€;
VALOR TOTAL DOS TRABALHOS NOVOS COM PREÇOS CONTRATUAIS .....	300 452,50€;
VALOR TOTAL DOS TRABALHOS NOVOS COM PREÇOS ACORDADOS .....	1 019 776,23€;
TOTAL DA EMPREITADA .....	11 297 035,10€;
TOTAL PREVISTO PARA ADICIONAL .....	1 449 558,69€.

E a mesma informação conclui da seguinte forma:

*“Constatando existir uma diferença entre o custo total dos trabalhos necessários efetuar e o contrato da empreitada, propõe-se a celebração de um contrato adicional no valor de € 1 449 588,69.*

*Mais se informa que estes trabalhos tiveram início em maio de 2004 e conclusão em setembro de 2009, intercalados na sequência normal dos trabalhos da empreitada, por um período de 65 dias não consecutivos”.*

Em 15 de dezembro de 2011 foi então assinado entre as partes um termo adicional ao contrato da empreitada das “*Infraestruturas gerais do Madeira Tecnopolo – 3.<sup>a</sup> Fase*”, que titulava a execução de trabalhos, iniciados em maio de 2004 e terminados em setembro de 2009, no montante de

1 449 588,69€, s/IVA, os quais foram adjudicados pela Resolução do CGR n.º 1525/2011, de 20 de outubro, onde se encontravam presentes João Carlos Cunha e Silva (Vice-Presidente do Governo Regional, que presidiu ao referido Conselho), Eduardo António Brazão de Castro (à data Secretário Regional dos Recursos Humanos), Luís Manuel dos Santos Costa (à data Secretário Regional do Equipamento Social), Conceição Maria de Sousa Nunes Almeida Estudante (Secretária Regional de Turismo e Transportes), Francisco José Vieira Fernandes (à data Secretário Regional de Educação e Cultura), José Manuel Ventura Garcês (Secretário Regional do Plano e Finanças), Manuel António Rodrigues Correia (Secretário Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais) e Francisco Jardim Ramos (Secretário Regional dos Assuntos Sociais).

### **3.1.4. Incumprimento do prazo consagrado no n.º 2 do art.º 47.º da LOPTC para efeitos de remessa do contrato adicional**

Conforme melhor explanado no ponto anterior, em 15 de dezembro de 2011 foi outorgado o contrato adicional à empreitada das "Infraestruturas gerais do Madeira Tecnopolo – 3.ª Fase", tendo por objeto a concretização de trabalhos cuja execução física, num prazo total de 65 dias, se iniciou em maio de 2004 e terminou em setembro de 2009.

O aludido contrato foi enviado a esta Secção Regional, para os efeitos da al. d) do n.º 1 do art.º 47.º da LOPTC, a coberto do ofício da VPGR, n.º 6, de 3 de janeiro de 2012.

Contudo, o n.º 2 do art.º 47.º da referida Lei, na redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, determina que, apesar de estarem isentos de visto, os contratos adicionais aos contratos visados (acompanhados dos diversos elementos instrutórios indicados nas Instruções n.º 2/06 – SRMTC), deviam ser remetidos ao Tribunal no prazo de 15 dias a contar do início da sua execução<sup>27</sup>.

O que notoriamente não se registou no tocante ao adicional em apreço, sobressaindo, antes, a circunstância de os trabalhos que o integram já se encontrarem integralmente executados na data da celebração do contrato que os contemplava.

Questionada sobre as circunstâncias que teriam determinado o envio extemporâneo do contrato adicional à Secção Regional, a VPGR informou<sup>28</sup> o seguinte:

*“A obra em apreço foi posta a concurso com um estudo prévio para as especialidades. Tal como previsto no respetivo caderno de encargos, a elaboração do projeto de execução constituía uma obrigação do empreiteiro.*

*Com o início dos trabalhos em abril de 2004 e paralelamente com a elaboração do respetivo projeto de execução foram detetadas situações, que revelaram erros e omissões no articulado no mapa de medições patenteado a concurso, que levaram à alteração de algumas das quantidades inicialmente previstas.*

*Conforme resulta da Informação 015/DCM, de 2004/05/11 foi solicitada, de imediato, autorização superior para a execução dos trabalhos decorrentes daqueles erros e omissões, com base na estimativa efetuada. Simultaneamente foi pedida ao empreiteiro uma melhor quantificação e respetivos valores dos correspondentes trabalhos, só possível com a conclusão do projeto de execução, que haveria de ser prejudicada pela dificuldade em efetuar reconhecimentos e levantamentos topográficos cruciais em algumas parcelas de terreno objeto de apropriação.*

*O empreiteiro apresentou a referida proposta no início de 2006. A respetiva aprovação foi efetuada a 2006/03/09. No entanto, por dificuldades de cabimentação orçamental não foi possível, na mesma*

---

<sup>27</sup> Por força da alteração introduzida à LOPTC pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, que entrou em vigor 10 dias após a sua publicação, mas que apenas se aplica aos contratos celebrados após o início da sua vigência (cfr. o art.º 3.º), o prazo fixado para essa remessa foi alargado para 60 dias a contar do início da execução dos trabalhos.

<sup>28</sup> Vd. o ofício n.º 275, de 1 de março de 2012 (cfr. a Pasta do Processo da auditoria, págs. 14 e 15).



data, dar seguimento à proposta de formalização do correspondente termo adicional (cfr. 111/06/DSCE, de 2006/02/21).

No final de março de 2006 foram concluídos todos os trabalhos passíveis de serem executados, ficando a execução dos restantes dependente da expropriação de 5 parcelas de terreno, o que deu origem às sucessivas suspensões da obra (constante de 9 autos). Apenas a suspensão prolongada da obra impossibilitou a execução de todos os trabalhos resultantes de suprimento de erros e omissões objeto do adicional em apreço, antes da entrada em vigor da Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, o que teria permitido à SRES aproveitar da solução jurídica adotada pela SRMTC, constante do último parágrafo da Informação n.º 46/2006-UAT, que acompanhou um ofício do Tribunal, de 25/10/2006<sup>29</sup>.

O facto de os trabalhos estarem suspensos na data da entrada em vigor da Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, aliada à própria duração da referida suspensão, juntamente com a conjuntura económica que dificultou sucessivamente a efetiva cabimentação orçamental da despesa foram, assim, determinantes para que o contrato só tivesse sido remetido ao Tribunal em janeiro passado”.

Quanto à identificação da entidade responsável pelo envio extemporâneo do contrato adicional, a VPGR<sup>30</sup> indicou que esse dever impenhia sobre o “Secretário Regional do Equipamento Social, à data”.

Todavia, por força das als. c) e e) do n.º 3 do art.º 11.º do DRR n.º 7/2008/M, diploma que aprovou a orgânica da SRES, cabia ao Chefe do Gabinete daquele Secretário Regional “Assegurar o expediente normal do Gabinete” e “Preparar e coordenar os assuntos a submeter a despacho e assegurar a transmissão ao exterior e aos serviços dos despachos, ordens e instruções do Secretário Regional”, donde se retira que o envio do adicional a esta Secção Regional integrava as suas competências.

O enquadramento anteriormente traçado leva a concluir que, sob o ponto de vista da análise jurídica, a realidade subjacente à execução e celebração do termo adicional não fornece qualquer motivo justificativo da situação descrita. Pelo contrário, o facto de os trabalhos que integram o contrato adi-

<sup>29</sup> Com efeito, até 3 de setembro de 2006, e por força do disposto na LOPTC na redação então vigente, os adicionais aos contratos visados pelo Tribunal estavam, eles próprios, sujeitos a fiscalização prévia. Contudo, em virtude das alterações àquele diploma introduzidas pela Lei n.º 48/2006, tais adicionais passaram a ficar expressamente isentos desse tipo de controlo.

Face a esta sucessão legislativa, o Secretário Regional do Equipamento Social e Transportes, no dia 18 de outubro de 2006, solicitou ao Juiz Conselheiro que habilitasse a sua “ (...) Secretaria Regional (...)” “ (...) com o entendimento do Tribunal sobre (...)” se “ (...) eventuais adicionais (ainda não formalizados) a contratos visados, que tenham por objecto trabalhos totalmente executados à data da entrada em vigor da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto (...)” “ (...) devem ser remetidos ao Tribunal de Contas (...) ”

Em resposta, foi tecida a seguinte solução:

“Sendo certo que os Serviços não podem actuar ao arrepio da nova Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, o que aconteceria se se preconizasse que os adicionais, ainda não formalizados, a contratos visados, que tenham por objecto trabalhos totalmente executados à data da entrada em vigor daquele diploma, não deveriam ser, de todo, remetidos a este Tribunal, pois tal contrariaria, em tempo, a anterior redacção do art.º 46.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, que obrigava a sua remessa para efeitos de fiscalização prévia, e, para o que agora releva, a do actual art.º 47.º, n.º 1, al. d), que a impõe para efeitos de eventual controlo concomitante, cabe concluir e propor o seguinte:

- ◆ No que respeita aos contratos adicionais, celebrados ou a celebrar, a contratos visados, que tenham por objecto trabalhos que ainda se encontram a ser executados, deverão ser remetidos à SRMTC, nos termos do actual n.º 2 do art.º 47.º da Lei n.º 98/97, introduzido pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto;
- ◆ No que concerne aos contratos adicionais a contratos visados, celebrados ou a celebrar, que tenham por objecto trabalhos que já se encontram totalmente executados, deverá ser enviada uma relação à SRMTC que contenha a seguinte informação:

N.º do processo a que respeita o contrato visado
Data da celebração do adicional
Valor dos trabalhos (s/IVA)
Datas do respectivo início e conclusão”

<sup>30</sup> Agora no seu ofício n.º 1144, de 6 de agosto de 2012. (cfr. a Pasta do Processo da auditoria, pág. 25).

cional já não se encontrarem a ser executados na data da sua outorga – 11 de dezembro de 2011, pois estavam já concluídos em finais de setembro de 2009 –, agrava ainda mais o quadro factual apurado, que não admite quaisquer contemplos face ao lapso temporal registado de mais de 2 anos entre esses acontecimentos.

Dito de outro modo, assim como nos contratos com produção de efeitos após a formalização (e antes do visto) o contratante público tem de os remeter ao Tribunal no prazo de 20 dias a contar, salvo disposição em contrário, da data desse início da produção de efeitos, a fim de ser submetido a fiscalização prévia (vide o art.º 81.º, n.º 2, da LOPTC), também quando acordava um adicional tinha de proceder à respetiva formalização, porquanto apenas dispunha de um prazo de 15 dias para enviá-lo ao TC para os efeitos consagrados no n.º 2 do art.º 47.º da LOPTC. Não o fazendo, nem tendo requerido a prorrogação do prazo conferido para tal, o então Secretário Regional do Equipamento Social, Luís Manuel dos Santos Costa, e o respetivo Chefe de Gabinete, João Ricardo Luís dos Reis, incorrem na previsão do art.º 66.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, da LOPTC, designadamente na possibilidade de serem sancionados com multa, a aplicar pelo Tribunal, na decorrência da violação do dever imposto pelo n.º 4 do art.º 81.º da LOPTC<sup>31</sup>.

A aceitar-se outro entendimento, o tempo para a remessa do adicional seria definido, não pela Lei, mas pelo contratante público, quando se disponibilizava a formalizar a contratação. O que é ainda mais grave no caso em apreço porque o envio do dito termo aconteceu quando já se encontrava integralmente executado há cerca de 2 anos e 3 meses, o que frustrou e adulterou a finalidade subjacente à norma do n.º 2 do art.º 47.º da LOPTC, ou seja, subverteu-se com esta atuação os interesses que esta disposição normativa visava salvaguardar.

Em sede de contraditório, o Chefe do Gabinete do ex-Secretário Regional do Equipamento Social, João Ricardo Luís dos Reis, veio alegar o seguinte:

- “1. O contrato adicional em apreço reporta-se a trabalhos decorrentes de erros e omissões do projeto patenteado a concurso pelo dono da obra, que foram executados entre maio de 2004 e setembro de 2009.*
- 2. Os referidos trabalhos foram executados ao longo da execução da obra num prazo descontínuo de 65 dias.*
- 3. Entre abril de 2006 e abril de 2009 os trabalhos foram suspensos pelo dono da obra.*
- 4. Este facto aliado à dificuldade em reunir toda a documentação necessária à respetiva formalização determinou que o referido contrato só tenha sido remetido à SRMTC em janeiro de 2012.*
- 5. Conclui-se no relato a páginas 20 do mesmo, que o envio do adicional a esta Secção Regional integrava as minhas competências.*
- 6. Tal conclusão decorre do previsto na alínea c) e e) do artigo 11.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 7/2008/M.*
- 7. Não podemos obviamente concordar com a mesma porque;*
- 8. Tal significaria que, qualquer atraso no envio de qualquer documento era, automaticamente, da responsabilidade do Chefe de Gabinete;*
- 9. Sendo assim, o exercício da função seria impossível de assegurar, a menos que o ora requerente tivesse dotado de omnisciência.*
- 10. No entanto, afigura-se-nos que não importará desenvolver tal questão isto porque;*
- 11. Havendo o entendimento de que a antiga SRES tinha um prazo para remeter o referido contrato ao Tribunal que não foi cumprido, a infração que daí pudesse decorrer foi cometida ainda em*

---

<sup>31</sup> Que estatui, sob a epígrafe, *Remessa dos processos a Tribunal*, que “Salvo disposição legal em contrário ou delegação de competência, cabe ao dirigente máximo do serviço (...) o envio dos processos (...)” (sublinhado nosso).



2004, logo após o decurso dos 30 dias sobre o início da execução do contrato, conforme determinava, então, a alínea c) do n.º 2 do artigo 81.º da LOPTC.

12. Considerando que a Auditoria em questão teve início em julho de 2012, entende-se que o procedimento por responsabilidade financeira sancionatória prescreveu, conforme dispõe o artigo 70.º da LOPTC”.

A argumentação acima aduzida merece a seguinte apreciação:

- A. Os factos invocados nos pontos 1 a 9 não procedem porquanto existem evidências que aquele responsável tinha conhecimento da necessidade de celebração de um contrato adicional no âmbito da empreitada vertente pelo menos desde 20 de maio de 2004, altura em que assinou um ofício dirigido ao consórcio adjudicatário dando conta do seguinte:

*“Comunica-se a V. Ex.ªs que face às situações detetadas com o início dos trabalhos, e às quantidades resultantes já estimadas e apresentadas em resumo por V. Ex.ªs em reunião de obra, derivadas de erros e omissões nos elementos do processo de concurso, é aprovada a execução de trabalhos cujo valor estimado é de € 1.470.000,00 (...) devendo contudo apresentar lista de quantidades discriminada e justificada dos referidos trabalhos, assim que estiver efetuado o levantamento das necessidades contabilizadas no Projeto de Execução que à data decorre”.*

Era por isso exigível que, no âmbito do exercício das suas competências, tivesse acompanhado a situação detetada, envidando esforços no sentido de formalizar o correspondente termo adicional e de o submeter à fiscalização prévia do TC, como à época era prescrito pela al. b) do n.º 1 do art.º 46.º da LOPTC, já que esta norma fazia sujeitar a visto todos os contratos reduzidos a escrito de obras públicas, sem fazer distinção entre contratos iniciais e os subsequentes termos adicionais<sup>32</sup>.

E, de acordo com o postulado no n.º 1 do art.º 45.º da LOPTC, tais contratos podiam produzir todos os seus efeitos antes do visto, exceto quanto aos pagamentos a que dessem causa, sendo que, nos termos da al. e) do n.º 1 do art.º 66.º da referida Lei, haveria lugar à aplicação de multas *“Pela inobservância dos prazos legais de remessa ao Tribunal dos processos relativos a actos ou contratos que produzam efeitos antes do visto”*.

- B. Já quanto ao invocado nos *supra* transcritos pontos 11 e 12, acerca da prescrição do procedimento com vista a aplicação de multa prevista na al. b) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC, o que foi argumentado equivale a dizer que a infração se praticou (e esgotou) no 1.º dia após o termo do prazo estabelecido na lei para remessa do termo em referência para efeitos de submissão a fiscalização prévia (de 30 dias), neste caso, na invocada al. c) do n.º 2 do art.º 81.º, começando, nesse momento, a contar o prazo prescricional.

Alegação que vai de encontro ao sustentado no Acórdão n.º 02/2012-3.ª Secção<sup>33</sup>, onde, confrontados com uma situação idêntica à aqui vertente<sup>34</sup>, os Juízes da 3.ª Secção, em Plenário, colocaram a tónica, não no incumprimento da norma do n.º 2 do art.º 47.º da LOPTC, em vigor à data da formalização do adicional, mas na inobservância da acima aludida disposição normativa da al. c) do n.º 2

<sup>32</sup> Embora como sustentado na nota de rodapé n.º 29, a solução encontrada aquando da entrada em vigor da Lei n.º 48/2006, para os contratos adicionais, celebrados ou a celebrar, a contratos visados, que tivessem por objeto trabalhos que ainda se encontravam a ser executados, foi a de que estes deveriam ser remetidos à SRMTC, nos termos do n.º 2 do art.º 47.º da Lei n.º 98/97, introduzido por aquela Lei.

<sup>33</sup> Proferido sobre o processo n.º 01/11 – Secção Regional da Madeira.

<sup>34</sup> Em concreto, um contrato adicional celebrado em 19 de fevereiro de 2010, entre a Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais e o consórcio *Tecnovia Madeira/Tecnovia Kruger*, no valor de 927 379,48€, s/IVA, que titulava trabalhos a mais da empreitada de obras públicas de *“Construção do Destino Final das Águas Residuais da Cidade de Machico”*, que consubstanciou o proc.º de fiscalização prévia n.º 106/2005 visada pela SRMTC em 13 de janeiro de 2006, que produziu efeitos entre 28 de setembro de 2005 e 15 de agosto do ano seguinte, e nunca foi remetido a esta Secção Regional.

do art.º 81.<sup>o35</sup>, julgando verificada, com base nesse pressuposto, a exceção da prescrição do procedimento sancionatório, nos termos do art.º 70.<sup>o</sup>, n.º 1, da LOPTC, o que determinou, a coberto do art.º 69.<sup>o</sup>, n.º 2, al. a), da mesma Lei, a extinção de responsabilidade, por decurso do prazo de prescrição de cinco anos, o qual, como já se assinalou, é contado a partir da data da infração (art.º 70.<sup>o</sup>, n.º 2, da LOPTC).

Transpondo o assumido naquele Acórdão para a análise da questão com que nos defrontamos, o prazo de prescrição dever-se-á reportar a maio de 2004, data em que os trabalhos do adicional tiveram início. E, parafraseando-o, a omissão da sua formalização e remessa consubstancia a prática de uma infração financeira sancionatória prevista no art.º 66.<sup>o</sup>, n.º 1, e), da LOPTC, que ocorreu em junho de 2004 (prazo limite para o seu envio ao Tribunal).

E tal como ali é preconizado, tendo por assumido que não ocorreu qualquer facto suspensivo ou interruptivo até ao início desta auditoria, registado a 20 de julho de 2012, afigura-se ser de concluir que o prazo legal de cinco anos se esgotou antes do início da presente ação, i.e., em junho de 2009.

### **3.1.5. Situação sobre os trabalhos executados, faturados e pagos**

A execução financeira dos contratos em análise encontra-se plasmada no Anexo II, donde sobressai que:

- ✓ O montante relativo a revisões de preços ascendeu a 2 072 906,00€ (s/IVA), o que representa 21% do valor do contrato inicial, encontrando-se pagos, a esse título, 1 061 503,42€ (s/IVA);
- ✓ Como trabalhos normais foi pago (titulado com recibo) o montante de 8 755 292,98€ (s/IVA);
- ✓ Não foram efetuados pagamentos entre 30 de dezembro de 2007 e 28 de janeiro de 2010;
- ✓ Encontra-se por pagar o montante global de 3 606 467,48€ (s/IVA), sendo que:
  - 1 145 476,21€, respeitante a trabalhos normais;
  - 1 449 588,69€, respeitante aos trabalhos objeto do adicional;
  - 1 011 402,58€, respeitante a revisões de preços.
- ✓ Em cada uma das faturas dos trabalhos normais encontra-se incluído um valor referente a ajudas de custo que corresponde a 5% dos trabalhos executados, totalizando 457 020,00€.

#### **3.1.5.1. As revisões de preços**

No âmbito de execução da presente empreitada foram elaborados 10 autos de revisão de preços, no montante global de 2 072 906,00 € (s/IVA), encontrando-se pago<sup>36</sup> o valor de 1 061 503,42€ (s/IVA), e por pagar, a este título, a importância de 1 011 402,58€ (s/IVA), conforme se destaca no quadro seguinte:

---

<sup>35</sup> Vide o Relatório n.º 8/2011-FS/SRMTC, relativo à Auditoria dos Empréstimos Contraídos pela RAM em 2010, aprovado por este Tribunal, na sessão ordinária realizada em 16 de junho de 2011.

<sup>36</sup> De acordo com os documentos existentes no processo (cfr. a informação constante do CD 1, a págs. 135, da Pasta da Documentação de Suporte).



Quadro VI - Revisão de preços

Auto de medição			Fatura			Autorização de Pagamento		
N.º	Data	Valor (em Euros)	N.º	Data	Valor (em Euros)	N.º	Data	Valor (em Euros)
1/RV	31.08.04	175 750,20	143/015	05.01.03	175 750,20	12589	15.04.05	175 750,20
2/RV	31.01.05	244 062,01	143/026	28.02.05	244 062,01	30301	26.10.05	244 062,01
3/RV	28.02.05	37 769,17	143/058	01.02.06	37 769,17	28723	06.11.06	37 769,17
4/RV	31.05.05	134 834,43	143/061	01.02.06	134 834,43	28724	06.11.06	134 834,43
5/RV	31.08.05	161 262,27	143/065	01.02.06	161 262,27	28725	06.11.06	161 262,27
6/RV	30.10.05	132 108,04	143/082	30.03.07	132 108,04	33495	31.12.07	132 108,04
7/RV	30.12.05	175 717,30	143/083	30.03.07	175 717,30	33496	31.12.07	175 717,30
8/RV	30.11.09	575 942,95	143/099	30.11.09	575 942,95			
9/RV	31.01.11	20 899,58	143/101	31.01.11	20 899,58			
10/RV	16.12.11	414 560,05	143/105	16.12.11	414 560,05			
<b>TOTAIS</b>		<b>2 072 906,00</b>			<b>2 072 906,00</b>			<b>1 061 503,42€</b>

As revisões de preços assim contabilizadas representam um acréscimo de 21% sobre o valor do contrato inicial, e são produto do mau planeamento da presente empreitada, espelhado no considerável número de situações que revelaram erros e omissões no articulado do mapa de medições e no projeto base patenteado a concurso e que aumentaram substancialmente o valor da obra pública, e no facto de, quando ainda faltavam parcelas de terreno vitais à prossecução dos trabalhos, a obra ter sido lançada, adjudicada e consignada, o que conduziu a que se tivesse prolongado no tempo muito para além (cerca de 4 anos) da data fixada *ab initio* para a sua conclusão (450 dias), resultado das sucessivas suspensões de que foi objeto, tal como se evidenciou no ponto 3.1.3. do presente documento.

### 3.1.5.2. A contabilização dos juros de mora

A análise dos elementos remetidos pela VPGR<sup>37</sup> a nossa solicitação<sup>38</sup>, e vertidos no Anexo III, dão conta de que, até 30 de novembro de 2011, estava contabilizado, a coberto de juros de mora, o montante de 1 536 434,47€, o que representa 10,20% do valor total dos trabalhos faturados no domínio da presente empreitada de obra pública.

A obrigação do abono de juros de mora ao empreiteiro decorria, no que a esta obra concerne, do disposto no art.º 213.º do DL n.º 59/99, de 2 de março, em que o legislador impunha que caso o atraso nos pagamentos excedesse “ (...) o prazo estipulado ou fixado por lei nos termos do artigo anterior (...)” seria “ (...) abonado ao empreiteiro o juro calculado a uma taxa fixada por despacho conjunto do Ministro das Finanças e do ministro responsável pelo setor das obras públicas ”<sup>39</sup>.

O pagamento da dívida (e respetivos juros) assumida com a obra em referência foi então objeto dos seguintes acordos celebrados entre a RAM e a empresa *Zagope – Construções e Engenharia, S.A.*:

- Acordo de regularização de juros de mora em dívida, de 2 de janeiro de 2006, referentes a autos de medição e/ou faturas emitidos até 31 de dezembro de 2004 e contados até essa data, inclusive, cujos montantes deveriam ser pagos entre abril de 2006 e março de 2008<sup>40</sup>, cuja celebração foi autorizada pela Resolução n.º 1969/2005, tomada por unanimidade na reunião do CGR de 29 de dezembro, onde estiveram presentes Alberto João Cardoso Gonçalves Jardim, João Carlos Cunha e Silva, Eduardo António Brazão de Castro, João Carlos Nunes Abreu, Luís Manuel dos Santos

<sup>37</sup> Por intermédio do ofício com a referência 1674, de 4 de dezembro de 2012 (cfr. a Pasta da Documentação de Suporte, págs. 138 a 151).

<sup>38</sup> A coberto do ofício com a referência 2243, de 27 de novembro de 2012.

<sup>39</sup> Cfr. o anexo IV.

<sup>40</sup> Por força da alteração que se lhe seguiu, a 29 de dezembro de 2006, vigorando até dezembro de 2008.

Costa, Conceição Maria de Sousa Nunes Almeida Estudante, Francisco José Vieira Fernandes, José Manuel Ventura Garcês, Manuel António Rodrigues Correia<sup>41</sup>.

- Acordo que foi alterado a 29 de dezembro de 2006, mediante autorização consubstanciada na Resolução do CGR n.º 1666/2006, da mesma data, saída da reunião onde estiveram presentes os membros acima identificados e que votaram favoravelmente a sua vigência até dezembro de 2008.
- Acordo de regularização de juros de mora em dívida, de 31 de dezembro de 2008, visando os juros contados até 31 de dezembro de 2005, inclusive, prevendo-se o seu pagamento nos anos de 2009, 2010 e 2011, cuja outorga foi autorizada através da Resolução do CGR n.º 1587/2008, de 30 de dezembro, votada por unanimidade por Alberto João Cardoso Gonçalves Jardim, Eduardo António Brazão de Castro, Luís Manuel dos Santos Costa, Conceição Maria de Sousa Nunes Almeida Estudante, Francisco José Vieira Fernandes, José Manuel Ventura Garcês e Manuel António Rodrigues Correia.
- Acordo de regularização de dívida, assinado a 30 de dezembro de 2010, a ocorrer durante os anos económicos de 2011 a 2017, subscrito pelo Secretário Regional do Plano e Finanças, José Manuel Ventura Garcês, em representação da RAM, ao abrigo do n.º 2 do art.º 10.º do DLR n.º 34/2009/M, de 31 de dezembro, que aprovou o orçamento da Região para 2010, norma que autorizou o GR “ (...) através do Secretário Regional do Plano e Finanças, a proceder à celebração de acordos de regularização de dívida com credores da Região, salvaguardando os devidos efeitos ao nível da execução orçamental, decorrentes da alteração da sua exigibilidade ”<sup>42</sup>.

Do quadro anexo a este acordo, ressalta o seguinte escalonamento financeiro:

**Quadro VII – Escalonamento financeiro**

2011		2017		Total	
Valor c/IVA	Valor líquido	Valor c/IVA	Valor líquido	Valor c/IVA	Valor líquido
1 740 042,67 €	1 732 410,90 €	680 618,47 €	677 834,26 €	2 420 661,14 €	2 410 245,16 €

Os acordos acima caracterizados visaram o reescalonamento das dívidas comerciais vencidas, e definiram novos prazos de exigibilidade em virtude da calendarização de um novo plano de pagamentos.

Sobre esta matéria convém trazer à colação o Relatório n.º 7/2012-FS/SRMTC, aprovado em sessão ordinária da SRMTC de 4 de junho p.p., onde se assinala que:

*“ (...) em regra, o reescalonamento da dívida administrativa vencida, especialmente quando essa reprogramação se estende por diversos anos, constitui um desvio aos normais mecanismos de gestão orçamental, visto que desvirtua alguns dos princípios que estiveram na base da autorização das despesas em causa, nomeadamente o princípio da anualidade do orçamento, porque transforma encargos de determinado ano em encargos plurianuais.*

*Do ponto de vista da administração, o reescalonamento da dívida desvirtua também os normais mecanismos do recurso ao crédito, no sentido de que a administração ao socorrer-se da dilação do prazo de pagamento de dívidas de curto prazo está indiretamente a obter um financiamento de*

<sup>41</sup> Neste sentido, vide também a informação constante do mail enviado pela Direção de Serviços do Crédito Público e Assuntos Externos, em 1 de março de 2012, donde resulta que as prestações deste acordo se encontram totalmente pagas. Nesse mail é ainda possível ler-se que “O valor apurado de juros de mora relativo à obra, no âmbito do Acordo, totaliza 55.327,56 Euros. Conforme estipulado no n.º 3 da cláusula 3.ª do Acordo, e relativamente a esta obra a empresa deverá ter de restituir 151,53 euros”.

<sup>42</sup> Disposição que foi acolhida nos diplomas que aprovaram os orçamentos da RAM para os anos seguintes, designadamente no DLR n.º 2/2011/M, de 20 de janeiro, e no DLR n.º 5/2012/M, de 30 de março (em ambos os casos o n.º 2 do art.º 11.º).



médio ou longo prazo, sem que esteja sujeita às regras que seriam aplicáveis à obtenção deste tipo de financiamento. Acresce que, quando o reescalamento de dívidas se encontra vinculado ao pagamento de juros de mora, esse financiamento apresenta-se mais oneroso do que o decorrente do recurso ao crédito, sendo por isso a mesma desprovida de racionalidade económica.

Ao reprogramar o pagamento de encargos vencidos, os (...) ” acordos de regularização de dívida “(...) estão também a sobrecarregar os orçamentos futuros, transferindo para estes o ónus do pagamento de encargos que haviam sido assumidos para serem pagos no presente, colocando-se, por conseguinte, em causa a observância do princípio da equidade intergeracional, legalmente consagrado no art.º 10.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto – Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), aplicável à RAM por força do n.º 5 do art.º 2.º da mesma Lei”.

Em suma, a falta de liquidação e pagamento atempado dos encargos emergentes da obra pública vertente determinou para a administração regional consideráveis encargos financeiros decorrentes da exigibilidade de juros de mora, evidenciados no Anexo III, facto que os responsáveis da SRES não poderiam ter descurado, bem como os membros do CGR, que tinham conhecimento dos valores em dívida e assumiram, nessa sequência, os acordos *retro* identificados.

Situação agravada pelo facto de o acordo de regularização de dívida assinado a 30 de dezembro de 2011 não ter estabelecido qualquer limite à contagem de juros de mora após aquele momento. *A contrario*, a cláusula quarta desse acordo estipula precisamente que “A alteração dos planos de pagamento, por via do presente acordo, não prejudica o pagamento de juros de mora nos termos legais, por parte da Região Autónoma”, isto quando ainda existem trabalhos faturados que se encontram por pagar<sup>43</sup>, ou seja, quando o montante em dívida não se encontra totalmente apurado, tendendo a ganhar ainda maior dimensão.

Ao fazer a Região incorrer naquelas despesas com juros de mora, sem que essas despesas sejam justificadas quanto à sua economia, eficiência e eficácia, os responsáveis da SRES desrespeitaram os n.ºs 3 e 4 do art.º 18.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da RAM (LEORAM), incorrendo, assim, em responsabilidade financeira sancionatória, prescrita na al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, punível com multa a fixar nos termos do n.º 2 do mesmo art.º 65.º, imputável na decorrência do n.º 1 do art.º 61.º deste mesmo diploma, aplicável *ex vi* do n.º 3 do art.º 67.º:

- ao Secretário Regional do Equipamento Social, Luís Manuel dos Santos Costa, por não ter exercido cabalmente as competências de “Superintender e coordenar as ações dos vários órgãos e serviços da SRES”, que lhe foram conferidas pelo art.º 3.º, al. b), do DRR n.º 7/2008/M;
- à Diretora do Gabinete de Gestão e Controlo Orçamental da SRES, Amélia Gouveia de Freitas Gonçalves, por não ter velado pelas atribuições cometidas ao Gabinete que dirigia, nomeadamente pela elaboração do “(...) processamento de todas as despesas e proceder ao serviço de escrituração da contabilidade” e “Controlar administrativa e financeiramente a execução dos contratos” [cfr. o art.º 25.º, n.º 1, als. d) e f) do DRR n.º 7/2008/M], nem pelas próprias competências, designadamente as elencadas nas als. a) e b) do art.º 26.º do mesmo diploma, a saber: “Assegurar o controlo orçamental da SRES, assistindo e apoiando o Secretário Regional, a quem prestará informações e fornecerá elementos e análises necessárias às suas decisões” e “Coordenar todas as ações ligadas aos serviços de finanças e contabilidade, garantindo a coordenação com todos os organismos da SRES e assegurando o bom funcionamento do Gabinete, de modo a propiciar uma ação dinamizante do mesmo”;
- aos membros do CGR que estiveram presentes nas reuniões do plenário de 29 de dezembro de 2005 e de 29 de dezembro de 2006, nomeadamente: Alberto João Cardoso Gonçalves Jardim, João Carlos Cunha e Silva, Eduardo António Brazão de Castro, João Carlos Nunes Abreu, Luís Manuel dos Santos Costa, Conceição Maria de Sousa Nunes Almeida Estudante, Francisco José

<sup>43</sup> De acordo com a informação fornecida, e até novembro de 2011, por conta deste acordo de regularização de dívida apenas foi paga a fatura n.º 143/093, no montante de 380 877,01€.

Vieira Fernandes, José Manuel Ventura Garcês e Manuel António Rodrigues Correia, e na reunião de 30 de dezembro de 2008, que contou com a presença de Alberto João Cardoso Gonçalves Jardim, Eduardo António Brazão de Castro, Luís Manuel dos Santos Costa, Conceição Maria de Sousa Nunes Almeida Estudante, Francisco José Vieira Fernandes, José Manuel Ventura Garcês e Manuel António Rodrigues Correia, onde foram aprovadas por unanimidade, respetivamente, as Resoluções n.ºs 1969/2005, 1666/2006 e 1587/2008, que autorizaram a outorga dos acordos de regularização de dívida firmados a 2 de janeiro de 2006, 29 de dezembro de 2006, e 31 de dezembro de 2008, e

- ao Secretário Regional do Plano e Finanças, José Manuel Ventura Garcês, que assinou, em representação da RAM, o acordo de regularização de dívida, datado de 30 de dezembro de 2010.

No contraditório apresentado em 23 de janeiro de 2013<sup>44</sup>, a Diretora do Gabinete de Gestão e Controlo Orçamental, Amélia Gouveia de Freitas Gonçalves invocou, em defesa, o “ (...) contexto económico e financeiro em que se vive há uns anos a esta parte e que é do conhecimento geral” e o facto da insuficiência de dotação orçamental levar “ (...) muitas vezes, os serviços responsáveis pelo acompanhamento da execução física das obras a solicitar o cabimento daquelas despesas, apenas, quando era necessário formalizar os referidos contratos”.

Depois sustenta que “ (...) no caso de contratos adicionais, em especial os referentes a contratos de empreitada de obras públicas, que tinham por objeto trabalhos a mais ou trabalhos resultantes de erros e omissões de projeto, dada a sua imprevisibilidade inerente, nem sempre os orçamentos previam verbas para cabimentar de imediato essas despesas e a interessada só tinha conhecimento da necessidade de cabimento dessas despesas no momento em que os serviços solicitavam o cabimento com o fim de se proceder à formalização dos contratos”.

Como consequência, no caso das despesas emergentes desses adicionais, “ (...) à interessada competia efetuar os procedimentos necessários ao respetivo cabimento, assim que o mesmo fosse solicitado”.

Mais alega que “No caso particular da obra pública em apreço, o processamento (e pagamento) dos respetivos encargos foi, ainda, condicionado por outros fatores que no relato da auditoria, salvo o devido respeito, não estão considerados.

22. Tomando por exemplo o atraso no pagamento das faturas n.ºs 143/001, 143/002 e 143/003, emitidas respetivamente a 30.04.04, 31/05/04 e 30/06/04, mencionados no anexo III do relato, contabilizados desde 03/07/04, devo alegar que o visto do contrato inicial pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) foi concedido a 13/07/2004.
23. Que pelo referido visto eram devidos emolumentos à SRMTC, que tinham de ser pagos nos termos do Decreto-Lei n.º 66/99, de 31 de maio, que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do Tribunal de Contas.
24. Que o n.º 2 do artigo 7.º do referido Regulamento dispõe que: “Salvo nos casos especialmente previstos na lei, não poderão ser feitos quaisquer pagamentos por força dos atos ou contratos objeto de fiscalização prévia sem que se mostrem pagos os correspondentes emolumentos.”
25. Que o n.º 3 do mesmo artigo dispõe que: “As autoridades ou funcionários que autorizem pagamentos em violação do disposto no número anterior são solidariamente responsáveis pelo pagamento dos emolumentos em falta.”
26. Como pode então a interessada ser responsabilizada por juros relativos ao atraso no pagamento destas faturas desde o dia 03/07/2004, mesmo antes da data do visto do contrato, quando os respetivos emolumentos só se mostraram pagos pelo empreiteiro a 06/09/2004, conforme prova (doc. 1), que junto em anexo?

---

<sup>44</sup> Subscrito integralmente pelo ex-Secretário Regional do Equipamento Social, Luís Manuel dos Santos Costa.



27. *A este propósito devo referir que a DROC só aceita o processo de despesa relativo à primeira fatura de um contrato público sujeito a visto, desde que se encontre instruído com o comprovativo do pagamento dos emolumentos devidos ao Tribunal de Contas”.*

Depois de reapreciada a factualidade em virtude do alegado pelos responsáveis no domínio do primeiro contraditório, a Diretora do Gabinete de Gestão e Controlo Orçamental mostra-se agora<sup>45</sup> “surpresa” com a nova imputação de responsabilidade por:

- a) Não ser da sua competência efetuar qualquer tipo de pagamentos, já que *“A competência da interessada e do seu serviço esgotava-se e esgota-se no momento do processamento das faturas (que não as referentes a juros de mora), pois todas as operações posteriores (nomeadamente liquidação e pagamento) estavam e estão a cargo dos serviços e Direções Regionais da SRPF”;*
- b) As notas de débito de juros de mora não serem remetidas para a extinta SRES, mas sim diretamente para a Secretaria Regional do Plano e Finanças (SRPF), pelo que desconhecia por completo quais, quantas e quando é que as mesmas teriam sido apresentadas pelas empresas, nem o momento do respetivo pagamento, afirmando que *“Só em casos muito isolados, de natureza pontual e residual, é que uma ou outra empresa (que não a Zagope), por lapso ou por total falta de informação, remetia alguma nota de débito para a extinta SRES, que por sua vez as enviava de imediato para a SRPF, sem qualquer verificação ou validação pois, como já foi referido, tal não era da sua competência”;*
- c) Não existir qualquer sistema, informático ou de outro tipo, que lhe permitisse ter acesso a qualquer elemento referente a notas de débito de juros de mora;
- d) Só ter tomado conhecimento da existência de notas de débito relativas a juros de mora com o início da auditoria, por não ter de ser informada sobre a existência de acordos de regularização de juros;
- e) O desconhecimento da concreta situação limitaria o exercício do contraditório pela interessada, referindo, como exemplo, ignorar *“a data do pagamento das notas de débito de juros de mora que contêm os valores indevidamente pagos, facto que assume extrema relevância para a verificação da eventual extinção da responsabilidade financeira sancionatória por prescrição.*

*Esta extingue-se em cinco anos contados da data da infração (...) pelo que, sendo as três faturas em causa do ano de 2004 e, estando os juros de mora das mesmas contidos no acordo de regularização de juros do ano de 2006, é legítimo à interessada pensar na eventual prescrição da responsabilidade sancionatória, no caso de o Tribunal continuar com o mesmo entendimento”;*

- f) As cláusulas 2.<sup>a</sup> e 3.<sup>a</sup> do acordo de regularização de juros de mora, celebrado em 2 de janeiro de 2006, e alterado a 29 de dezembro de 2006, previam que *“se a SRPF apurar que o valor dos juros de mora em dívida é inferior ao definido no acordo, são efetuados ajustamentos a esse novo valor nas prestações seguintes (vincendas) se o acordo ainda se encontrar em execução, ou, no caso de ocorrer após a atribuição da última prestação, a empresa restitui os valores recebidos a mais.*

*Pelo que, se o próprio acordo prevê e permite a possibilidade de devolução pela empresa do valor que lhe foi indevidamente pago, inexistem factos que permitam, eventualmente, imputar à interessada a responsabilidade financeira reintegratória”.*

Já o ex-Secretário Regional do Equipamento Social, depois de reiterar que, também neste segundo contraditório, se louva na argumentação exposta pelos seus ex-colaboradores, no caso concreto, na resposta apresentada pela Diretora do Gabinete de Gestão e Controlo Orçamental, põe a tónica das suas alegações na defesa da solução representada pelos acordos de regularização de dívida, salientando

<sup>45</sup> Através do ofício registado nesta Secção Regional com o n.º 1060, em 16 de abril de 2013 (cfr. a Pasta do Processo, págs. 206 a 209).

que “o facto de o Governo Regional, ter conseguido um acordo de regularização de dívida, sem pagamento de indemnizações ao empreiteiro, deveria ser salientado pelo Tribunal de Contas como uma proeza de gestão pública, e não como um ato a merecer censura. Com efeito, seria útil, e oportuno, que a Secção Regional laborasse um pouco no que ocorreria se não fossem celebrados os citados acordos: os empreiteiros processariam a RAM, solicitando a reposição do equilíbrio financeiro, mas sem prescindir do pagamento dos juros de mora (...). A crítica que a Secção Regional faz é dirigida à posição ativa e responsável do Governo Regional que, cumprindo as normas aprovadas pelo Parlamento Regional, enfrentou a situação, não renegou a negociação com os credores, e conseguiu um entendimento que só previa o pagamento de juros”.

Junta ainda cópia de um ofício da SRFPP, datado de 18 de abril de 2013, dirigido à Zagope – Construções e Engenharia, S.A., onde vem “nos termos e para os efeitos do n.º 2 da cláusula segunda e n.º 3 da cláusula terceira do Acordo de Pagamento de Juros de Mora (...) celebrado em 2 de Janeiro de 2006 alterado em 29 de dezembro do mesmo ano, solicitar a V. Exas. a restituição da quantia de 6 893,74€ a que correspondiam as facturas n.ºs 143/001, de 30.04.2004, 143/002, de 31.05.2004 e 143/003, de 30.06.2004” [sic].

Por sua vez, o Secretário Regional do Plano e Finanças<sup>46</sup> assenta o seu contraditório nas seguintes premissas:

- ◆ “Os acordos de regularização de dívidas são instrumentos permitidos por lei que possibilitam ao Governo Regional, em situações excepcionais, proceder ao pagamento das mesmas nos limites dos exercícios orçamentais programados evitando o seu avolumar assim como o seu desenquadramento orçamental ao mesmo tempo que atenuam ou mesmo eliminam outras penalidades advinentes do seu não cumprimento atempado”;
- ◆ “A celebração de acordos de dívida e consequente assunção de encargos plurianuais não viola ou desvirtua o Princípio orçamental da Anualidade”, uma vez que, “na execução do Orçamento pela Administração, de acordo com o princípio da anualidade incluem-se no Orçamento tanto todas as receitas a cobrar efetivamente durante o ano como todas as despesas a realizar efetivamente no mesmo, independentemente do momento em que juridicamente tenham origem, o que permite programar a situação de tesouraria face à execução da despesa.  
As únicas exigências legais relativas às despesas plurianuais prendem-se com a obrigatoriedade de que na elaboração do Orçamento se faça um enquadramento da perspetiva plurianual (...) e que os orçamentos dos organismos do setor público administrativo integrem programas, medidas, projetos ou ações que impliquem encargos plurianuais, prevendo a despesa total de cada programa, as parcelas desses encargos relativos ao ano em causa e as despesas de cada um ou dois anos seguintes com carácter indicativo”;
- ◆ Quanto ao facto de o reescalonamento das dívidas desvirtuar os normais mecanismos de recurso ao crédito, invoca que “(...) o recurso ao crédito por parte dos organismos públicos mormente a Região, ao contrário do que se passa com os particulares é fortemente regulamentado e restritivo, o que impede que, dessa forma e exatamente ao contrário do alegado, sequer exista a possibilidade de, em alternativa ao reescalonamento das dívidas com pagamento de juros legalmente pré-determinados, a regularização das mesmas pode ser realizada, face às alternativas existentes no mercado, de uma forma muito menos onerosa”;
- ◆ A propósito do princípio da equidade intergeracional, alega que os juros de mora são “(...) despesas legalmente obrigatórias que não podem ter em consideração quaisquer opções”, estando na sua base “uma despesa reprodutiva sem a qual não é possível o aumento de rendimento e con-

<sup>46</sup> Alegações que, recorde-se, são aproveitadas pelo Presidente do Governo Regional, Alberto João Cardoso Gonçalves Jardim, pelo Vice-Presidente, João Carlos Cunha e Silva, e pelo ex-Secretário Regional do Turismo e Cultura, João Carlos Nunes Abreu, pelo ex-Secretário Regional da Educação, Francisco José Vieira Fernandes.



*sequentemente uma adequada distribuição intergeracional dos recursos criados em resultado do aumento do investimento público”, concluindo não ser “possível afirmar que o reescalamento da dívida tem um efeito negativo nas gerações futuras, sem também se afirmar que os investimentos executados tenham tido um efeito positivo para essas gerações. A questão será a de saber se o «efeito líquido» será positivo ou negativo, mas tal apreciação leva-nos para um campo teórico que não permite tirar conclusões absolutas. Existiu a convicção, legítima, dos decisores de que o efeito seria positivo”;*

- ◆ *Considera, então que “ (...) a celebração dos presentes acordos de regularização de dívida substanciaram a forma menos onerosa e possível do Governo Regional, face aos constrangimentos inevitáveis em qualquer governação e alheios à sua vontade, proceder ao pagamento das mesmas de acordo com a sua programação orçamental evitando o seu avolumar assim como o seu desenquadramento orçamental, atenuando ou mesmo eliminando outras penalidades advinentes do seu não cumprimento atempado (nomeadamente indemnizações complementares – ver n.º 3 do art.º 4.º do DL n.º 32/2003 de 17 de fevereiro)”;*
- ◆ *Não é possível avaliar a racionalidade económica da despesa adveniente do pagamento de juros, uma vez que tal obrigação resulta de imposição legal (do art.º 213.º do DL n.º 59/99, de 2 de março), sendo nulas, nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 5.º do DL n.º 32/2003, as cláusulas contratuais que “excluem ou limitem, de modo direto ou indireto, a responsabilidade pela mora”;*
- ◆ *As despesas resultantes dos acordos de regularização cumpriam todos os requisitos legais, nomeadamente os do art.º 18.º da LEORAM, uma vez que:*
  - *Possuíam cabimento orçamental;*
  - *Radicavam em normas autorizadoras previstas nos diplomas que aprovaram os orçamentos da RAM para os anos de 2006, 2008 e 2010;*
  - *Encontravam-se devidamente discriminados nos orçamentos regionais;*
  - *Para além de serem despesas de natureza obrigatória, justificavam-se, “ (...) face ao circunstancialismo em que foram geradas, quanto ao fim a que se destinavam em termos de economia, eficácia e eficiência”.*
- ◆ *No que tange ao pagamento indevido de juros de mora relativamente às faturas n.ºs 143/001, de 30.04.2004, 143/002, de 31.05.2004, e 143/003, de 30.06.2004, alegou que “ (...) irá esta Secretaria Regional providenciar no sentido de ser acionado o n.º 2 da cláusula 2.ª em conjugação com o disposto no n.º 3 da cláusula 3.ª do Acordo de Regularização de Dívida respetivo exigindo-se à Empresa a restituição dos montantes indevidamente pagos”, conforme comprovou posteriormente, através da remessa de cópia do ofício enviado à Zagope – Construções e Engenharia, S.A., em 18 de abril de 2013, onde se solicitou a devolução dos aludidos valores, a qual veio a se registar a 30 de maio passado<sup>47</sup>.*
- ◆ *Sobre a posição no procedimento do Presidente do Governo Regional, o Secretário Regional do Plano e Finanças veio defender que o mesmo “ (...) não tem, nem nunca teve, intervenção, direta ou indireta, na elaboração e tramitação administrativa dos processos que são da alçada dos respetivos Secretários Regionais, em função das áreas em que os mesmos se inserem, sendo que, o presente caso não constitui exceção.*

*Significa isto que o Presidente do Governo Regional tem uma responsabilidade e inerente solidariedade, única e exclusivamente políticas, o que não se confunde com a responsabilização pes-*

---

<sup>47</sup> Vd. o ofício com a ref.ª 3386/13/SRF, de 6 de junho de 2013, remetido pela Chefe do Gabinete do Secretário Regional do Plano e Finanças, que traz em anexo o duplicado da guia de pagamento n.º 165, no montante de 6893,74€, efetuado pela Zagope – Construções e Engenharia, S.A., à Região, respeitante à restituição de juros de mora indevidamente faturados (cfr. a Pasta do Processo, págs. 233 a 235).

*soal característica da responsabilidade financeira sancionatória referida no Relato da Auditoria*";

- ◆ E no que concerne aos “ (...) Secretários Regionais cujas Secretarias não acompanharam, em razão da matéria, o processo em causa (...)” sustém que os mesmos “ (...) apenas tiveram uma intervenção ao nível do plenário do Governo, fazendo inteira fé no que era veiculado pelo Secretário Regional da área respetiva, com quem são inteiramente solidários, e relativamente a quem e, por maioria de razão, a todos os demais, aqui se reafirma não ocorrem quaisquer irregularidades e, menos ainda, infrações que envolvam responsabilidade financeira ou de qualquer outra natureza”.

Sobre as alegações trazidas pelos contraditados, anteriormente transcritas, cumpre tecer as seguintes apreciações:

### **A. Do pedido de cabimentação efetuado pelos serviços**

Ordena o art.º 18.º da LEORAM que:

- “1. As dotações orçamentais constituem o limite máximo a utilizar na realização das despesas, tendo em conta as alterações orçamentais que forem efetuadas ao abrigo do art.º 20.º.
2. Nenhuma despesa pode ser efetuada sem que, além de ser legal, se encontre suficientemente discriminada no orçamento da Região Autónoma da Madeira, tenha cabimento no correspondente crédito orçamental e obedeça ao princípio da utilização por duodécimos ressalvadas, nesta última matéria, as exceções autorizadas por lei.
3. Nenhuma despesa deve ainda ser efetuada sem que, além de satisfazer os requisitos referidos no número anterior, seja justificada quanto à sua economia, eficiência e eficácia.
4. Nenhum encargo pode ser assumido sem que a correspondente despesa obedeça aos requisitos dos números anteriores”.

A estatuição legal acima transcrita não se compadece com a invocação preconizada pela Diretora do Gabinete de Gestão e Controlo Orçamental de que a imprevisibilidade dos contratos adicionais justificaria o facto de “*nem sempre os orçamentos previam verbas para cabimentar de imediato essas despesas*” e de que a interessada só tinha “*conhecimento da necessidade de cabimento dessas despesas no momento em que os serviços solicitavam o cabimento com o fim de se proceder à formalização dos contratos*”, pois com isso dá a ideia de que a cabimentação não passa de um simples e inócuo formalismo solicitado pelos serviços apenas e só no momento de oficializar aqueles títulos jurídicos.

Nem a argumentação da mesma responsável de que, no caso das despesas emergentes de contratos adicionais, apenas lhe competia “*efetuar os procedimentos necessários ao respetivo cabimento, assim que o mesmo fosse solicitado*”, é compaginável com o exercício das atribuições cometidas pelos art.ºs 25.º e 26.º do DRR n.º 7/2008/M ao Gabinete que dirigia, por que daqueles dispositivos sobressai que este detinha atribuições para “*Elaborar o processamento de todas as despesas e proceder ao serviço de escrituração da contabilidade*” [al. d) do n.º 1 do art.º 25.º], e “*Controlar administrativa e financeiramente a execução dos contratos*” [al. f) do n.º 1 do art.º 25.º], e que ao respetivo Diretor (vide o art.º 26º) cabia:

- a) Assegurar o controlo orçamental da SRES, assistindo e apoiando o Secretário Regional, a quem prestará informações e fornecerá elementos e análises necessárias às suas decisões;
- b) Coordenar todas as ações ligadas aos serviços de finanças e contabilidade, garantindo a coordenação com todos os organismos da SRES e assegurando o bom funcionamento do Gabinete, de modo a propiciar uma ação dinamizante do mesmo”.



## **B. De uma anterior imputação de responsabilidade pelos mesmos factos**

Ainda em sede do primeiro contraditório apresentado pela Diretora do Gabinete de Gestão e Controlo Orçamental, foi aduzido o seguinte: “ (...) se o Tribunal mantiver o entendimento de que a Auditoria em apreço evidencia algum facto que possa constituir responsabilidade financeira que deva recair sobre a interessada, saliente-se que à conta desses factos já lhe foram imputadas responsabilidades no âmbito da anterior «Auditoria aos acordos de regularização de dívida da Administração Regional Direta», a que se refere o Relatório n.º 7/2012-FS/SRMTC, cujo processo correu termos no Ministério Público sob o n.º 45/2012”.

Do despacho de acusação proferido em 1 de outubro de 2012, pelo Procurador-Geral Adjunto junto da SRMTC, no âmbito do *supra* identificado processo, e para aquilo que aqui nos interessa, extrai-se este teor<sup>48</sup>: “Em concordância com as conclusões da auditoria, quanto à responsabilidade da Exm.ª Sr.ª Diretora do Gabinete de Gestão e Controlo Orçamental da ex-SRES, esta cometeu uma infração financeira por falta de registo e processamento de despesas (falta de controlo interno) e outra por falta de reporte de encargos assumidos e não pagos, com a consequente violação do limite de endividamento (...)”, tendo, por isso, sido decidido notificar a “Exm.ª Sr.ª Dr.ª Diretora do Gabinete de Gestão e Controlo Orçamental da SRES, Dr.ª Amélia Gouveia de Freitas Gonçalves, (...) para, querendo, nos termos regulados neste T. Contas, proceder ao pagamento voluntário, sem encargos emolumentares (ou, no mesmo prazo, requerer, o que tiver por conveniente), de (15 UC x €105,00=) €1.575,00, por cada uma das infrações financeiras, ou seja, o total de €3.150,00, sob cominação de, não pagando ou nada requerendo naquele prazo, se requerer julgamento”<sup>49</sup>.

Ora, no âmbito da presente auditoria, a responsabilidade financeira sancionatória imputada àquela Diretora, resulta da violação de normas legais sobre assunção de encargos, no caso, do art.º 18.º, n.ºs 3 e 4 da LEORAM, decorrente do considerável agravamento dos custos da empreitada de obra pública vertente por via de juros de mora, em virtude da não liquidação e pagamento atempados dos encargos emergentes dos contratos (do inicial e do adicional), e sem que tal agravamento de custos se encontre suficientemente justificado quanto à sua economia, eficiência e eficácia.

Não se trata aqui, pois, de responsabilidade financeira emergente de um desadequado controlo interno, nem, tão pouco, de violação dos limites de endividamento.

Do que se trata é de uma situação que a Diretora do Gabinete de Gestão e Controlo Orçamental deveria conhecer, por força das competências que lhe estavam cometidas, e dela alertar os seus superiores hierárquicos, demonstrando, com essa atuação, que tudo o que estava na sua alçada havia sido articulado com vista a obviar a situação de acumulação da dívida e dos juros devidos pelos atrasos nos pagamentos reportados à obra vertente.

Pois sobre o serviço que aquela Diretora dirigia impendia a responsabilidade de elaborar o processamento de todas as despesas, tal como emana da *supra* citada al. d) do n.º 1 do art.º 25.º do DRR n.º 7/2008/M, e de controlar administrativa e financeiramente a execução dos contratos, em virtude do consignado na al. f) do n.º 1 do art.º 25.º, cabendo ainda àquela titular assegurar o controlo orçamental da SRES, assistindo e apoiando o Secretário Regional, a quem deveria prestar informações e fornecer elementos e análises necessárias às suas decisões, e coordenar todas as ações ligadas aos serviços de finanças e contabilidade, garantindo a coordenação com todos os organismos daquela Secretaria, por imposição do art.º 26.º, als. a) e b).

A *contrario*, aquela responsável não reconhece que o seu papel não foi desempenhado em toda a sua amplitude no âmbito da obra em análise, e que contribuiu, por omissão, para o agravamento da despesa assumida, não tendo sido capaz de afastar o entendimento de que a sua atuação ficou aquém daquilo que lhe era legalmente exigido e, em consequência, a ilicitude do seu comportamento.

<sup>48</sup> Cfr. a Pasta da Documentação de suporte, págs. 349 a 354.

<sup>49</sup> Multa que foi paga voluntariamente a 25 de outubro seguinte.

Por último, no âmbito da invocada Auditoria aos acordos de regularização de dívida da Administração Regional Direta, a que a contraditada faz alusão, cumpre notar que somente foi analisado o acordo subscrito pelo Secretário Regional do Plano e Finanças a 30 de dezembro de 2010, que alude a 5 das faturas que ainda se encontravam por pagar nessa data (com os n.ºs 143/091, 143/093, 143/102, 143/103, 143/099 e 143/101), no valor total de 2 420 861,14€ (c/IVA), isto quando estamos perante uma ordem de grandeza de 16 787 197,42 (c/IVA), correspondente à soma das faturas apresentadas, ao qual há que ainda adicionar 1 536 434,47€, decorrentes dos juros de mora contabilizados, pelo que a eventual coincidência que aqui se registasse no que tange à qualificação jurídica da infração cometida reportar-se-ia a apenas parte do montante em dívida, assumido com desrespeito pelos *retro* citados n.ºs 3 e 4 do art.º 18.º da LEORAM.

### **C. Do pagamento de juros de mora**

Considerando que a censura efetuada à atuação da Administração Regional neste ponto radica no diferimento dos pagamentos emergentes da obra pública em apreço, sendo o não cumprimento dos prazos acordados o que determinou a oneração dos contratos com juros de mora, não colhe a argumentação expendida no sentido de que, afinal, o aumento de custos é o menor dos males, devendo, até, ser considerado um ato de boa gestão, ou no dizer de um dos responsáveis, “*uma proeza da gestão pública*”.

Como já se demonstrou, e agora se reitera, quando a Administração transfere para momento posterior o pagamento de encargos em desrespeito por aquilo que assumiu por via contratual:

- aumenta o valor do encargo assumido por força dos juros moratórios que assim origina sem outra contraprestação que não seja a da dilação do prazo de pagamento contratualizado;
- não respeita o princípio da anualidade do orçamento em vigor ao momento em que o compromisso foi assumido, nem o eventual escalonamento plurianual, também definido naquele momento;
- onera os orçamentos futuros com encargos que, por não terem sua génese no planeamento financeiro inicialmente efetuado, se revelam injustificados quanto à sua economia, eficiência e eficácia.

E não basta apelar à proibição legal de exclusão ou limitação da mora, quando o que aqui se censura é o incumprimento do contratado por parte da Administração, no caso, a causa exclusiva do surgimento da obrigação de pagamento dos juros.

### **D. A responsabilidade financeira decorrente do pagamento dos juros de mora devidos pelo atraso na liquidação das faturas n.ºs 143/001, de 30.04.2004, 143/002, de 31.05.2004, e 143/003, de 30.06.2004**

Sobre este ponto, os responsáveis vieram enfatizar (e demonstrar) que apenas em 13 de julho de 2004 tinha sido concedido o visto ao contrato a que respeitavam e que somente em 6 de setembro desse ano o adjudicatário fez prova do pagamento dos emolumentos devidos a esta Secção Regional, em cumprimento da obrigação que sobre ele impendia, nos termos do n.º 2 do art.º 6.º do DL n.º 66/96, de 31 de maio, diploma cujo art.º 1.º aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC<sup>50</sup>.

E bem andaram quando invocaram que, o n.º 1 do art.º 45.º da LOPTC, e o n.º 2 do art.º 7.º do DL n.º 66/96, impediam que houvesse pagamentos antes da concessão de visto e da demonstração da liquidação dos correspondentes emolumentos, questionando-se, nessa medida, como poderiam ser responsabilizados pela contabilização de juros desde 3 de julho de 2004, quando não podiam, por força da lei, proceder ao pagamento atempado das despesas emergentes do contrato objeto de fiscalização prévia.

---

<sup>50</sup> Retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de junho, e alterado 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.



De facto, no caso, se tivessem ocorrido pagamentos daquelas faturas antes da concessão do visto e da liquidação dos emolumentos estaríamos perante uma atuação que ia contra a lei. Pelo que se conclui que, nesta vertente da questão, não há lugar a imputação de responsabilidade financeira.

Contudo, tendo por referência a disciplina jurídica fornecida pelos art.ºs 804.º a 808.º do Código Civil, dir-se-á que existe *mora solvendi* (mora do devedor) quando o devedor injustificadamente não realizar o pagamento no momento oportuno. E para que se concretize a mora concorrem os três fatores que se enunciam, fundamentais e cumulativos, sem os quais o devedor não poderá suportar a obrigação de reparar os danos causados ao credor (que nas obrigações pecuniárias corresponderá aos juros). São eles:

- a) A dívida deve ser exigível, líquida e certa. Por outras palavras, a dívida deve estar vencida, pois só a partir do vencimento se torna exigível; deve ser líquida, ou seja, o objeto da prestação deve ser conhecido ou determinado; deve ser certa, isto é, de causa indiscutível.
- b) O atraso no pagamento deve ser ilegítimo por ser injustificado e imputável ao devedor.
- c) A possibilidade e utilidade do pagamento tardio, pois se não houver, em virtude do pagamento tardio, interesse do credor nesse pagamento, não estaremos perante uma situação de mora, mas no âmbito do inadimplemento do contrato.

No domínio das referidas faturas, não se verifica (exatamente porque por imperativo legal elas não poderiam ter sido pagas antes de 6 de setembro de 2004) um dos pressupostos da mora: a ilegitimidade do atraso. O atraso, no caso, estava justificado e era legítimo, dir-se-ia até que era imposto.

O que significa que, até 6 de setembro de 2004, não havia lugar à contabilização de juros moratórios.

Mas não foi isso que sucedeu. O que conduziu a que se apurasse uma diferença entre o valor dos juros contabilizados pela SRES e o calculado em função da alteração da data de início da contagem dos mesmos, deslocada para o referido dia 6 de setembro de 2004, na decorrência da aplicação das normas legais acima mencionadas, registada no **Quadro VIII**<sup>51</sup>:

---

<sup>51</sup> Conforme decorre do Quadro apresentado no Anexo III.

Quadro VIII – Diferença entre o valor dos juros apurado pela SRES e o valor efetivamente devido

(em euros)

Faturas				Valor dos juros calculado pela SRES (taxa de juro de 5%)				Valor dos juros corretamente calculado (taxa de juro de 5%)			
N.º	Montante (c/IVA)	Emissão	Pagamento	Início	Final	Dias de mora	Juros de mora	Início	Final	Dias de mora	Juros de mora
143/001	395 393,34	30.04.04*		03.07.04		106	5 741,33	06.09.04		40	2 220,70
143/002	642 937,58	31.05.04**	10.12.04	03.08.04	16.10.04	75	6 605,52	06.09.04	16.10.04	30	3 611,02
143/003	552 777,31	30.06.04***		01.09.04		46	3 483,25	06.09.04		5	3 104,64
<b>Total</b>						<b>227</b>	<b>15 830,10</b>	<b>Total</b>		<b>75</b>	<b>8 936,36</b>
<b>DIFERENÇA = VALOR DOS JUROS EFETIVAMENTE DEVIDO</b>							<b>15 830,10 – 8 936,36 = 6 893,74</b>				

\* Coincide com a data do auto de medição 1LN.

\*\* Coincide com a data do auto de medição 2LN.

\*\*\* Coincide com a data do auto de medição 3LN.

Da sua leitura, infere-se que foram contabilizados e pagos indevidamente 6 893,74€, a coberto de juros de mora, fazendo incorrer o Secretário Regional do Equipamento Social, Luís Manuel dos Santos Costa, e a Diretora do Gabinete de Gestão e Controlo Orçamental, Amélia Gouveia de Freitas Gonçalves, em responsabilidade financeira reintegratória, em sintonia com o articulado nos n.ºs 1 e 4 do art.º 59.º e nos n.ºs 1 e 3 do art.º 61.º da mesma Lei, em virtude do incumprimento dos deveres que lhes foram conferidos pelos anteriormente citados art.ºs 3.º, al. b), e 25.º, n.º 1, als. d) e f), e 26.º, als. a) e b), do DRR n.º 7/2008/M, respetivamente, pois estes pagamentos, para além de ilegais, causaram dano para o erário público, e a eles não correspondeu qualquer contraprestação efetiva adequada ou proporcional às prossecuções das atribuições da ex-SRES.

Termos em que o Tribunal pode condená-los a repor as importâncias abrangidas pela infração, sem prejuízo de poderem ser ainda sancionados com multa, prevista na al. b) do n.º 1 e no n.º 2 do art.º 65.º da LOPTC, também na decorrência do estatuído no n.º 1 do art.º 61.º, desta feita aplicável por força do n.º 3 do art.º 67.º, ambos da mesma Lei, por estar em causa a violação de normas sobre a autorização e pagamentos de despesas públicas, vertidas no n.º 1 do art.º 45.º da LOPTC, no n.º 2 do art.º 7.º do DL n.º 66/96, e ainda nos art.ºs 804.º a 808.º do Código Civil.

Não obstante, a Diretora do Gabinete de Gestão e Controlo Orçamental, no âmbito das suas alegações, invocou a questão da prescrição do procedimento por responsabilidade sancionatória no que toca à liquidação dos juros de mora devidos pelo atraso no pagamento das faturas de que agora se cuida, o que nos leva a anuir que, em sintonia com os n.ºs 1 e 2 do art.º 70.º da LOPTC, aquele procedimento extinguiu-se no prazo de 5 anos a contar da prática da infração a qual ocorreu com o pagamento, ou seja, em 10 de dezembro de 2004.

Quanto ao montante de 6 893,74€, indevidamente pago a título de juros de mora, caso se comprove que na sequência da solicitação já efetuada pela SRPF foi efetivamente devolvido pela *Zagope – Construções e Engenharia, S.A.*, não subsistirão motivos para imputação da correspondente responsabilidade financeira reintegratória.

## E. Da responsabilidade do Presidente do Governo Regional e dos Secretários Regionais

Em relação ao Presidente do Governo Regional e dos restantes Secretários Regionais que deliberaram no sentido de autorizar a celebração dos vários acordos de regularização de dívidas, as alegações trazidas a este Tribunal em sede de contraditório vão todas no sentido de demonstrar inexistência de culpa destes responsáveis, alicerçadas no facto de que, tratando-se de um órgão colegial (o CGR), a anuência de cada uma destas entidades, no domínio dessas tomadas de decisão, a uma proposta apresentada pelo



titular da pasta com competências na matéria especificamente em causa (no caso, o Secretário Regional do Plano e Finanças) seria apenas formal e política.

Ora, quando se exige que as decisões sejam tomadas por órgãos colegiais (revestindo, assim, a forma de deliberações) o que se pretende, ao contrário do que é defendido, é que haja um verdadeiro empenho por parte das pessoas que os compõem no processo de tomada de decisão, isto porque, tratando-se, em regra, de matérias que exigem maiores cautelas, deverão ter como primeiro filtro, ainda no âmbito do órgão, os próprios elementos que o compõem, através da externalização da vontade esclarecida de cada um deles.

Defender a posição expendida pelos contraditados, seria concluir que, apesar de tomadas colegialmente, afinal as decisões apenas obrigariam e responsabilizariam um dos intervenientes naquele processo (de decisão), sendo os restantes membros do órgão meros partícipes formais da deliberação.

Não é o que sobre esta matéria defendem Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim<sup>52</sup>, quando a propósito da Secção II do CPA sustêm que:

*“Os órgãos colegiais são compostos por uma pluralidade de titulares ou membros (...) formando-se a vontade do órgão (da pessoa coletiva) da confluência da vontade individual, paritária ou não, das diversas pessoas que o compõem.*

*(...) Em confronto com o que se passa nos órgãos colegiais, nos órgãos singulares, a competência legalmente conferida é exercida por (vontade de) um único titular. As duas espécies de órgãos correspondem a conceções ou opções diversas de política administrativa, implicando o princípio colegial uma diminuição das exigências de eficiência e rapidez na atuação das autoridades administrativas em favor dos valores do debate e da discussão entre pessoas, juízos e interesses diversos, para a determinação do conteúdo e sentido dos respetivos atos.*

*(...) quanto ao modo de formação da vontade, também há colégios em que a vontade orgânica não se forma por **maioria**, mas por **consenso**, estando normalmente um dos «pares» em posição de proeminência em relação aos outros, cuja decisão orienta e consagra. Como acontece, por exemplo, com o Conselho de Ministros” (e, dizemos nós, também com o CGR).*

E continuam:

*“A colegialidade tem implicações ou **corolários jurídicos** vários, que é importante destacar, pois que não aparecem afirmados diretamente na lei, embora a doutrina e a jurisprudência as considerem iminentes ao princípio colegial.*

*O primeiro é que só há «vontade» orgânica quando haja vontade colegial subjacente: a vontade (pretensamente) imputada por qualquer um dos seus membros ao órgão colegial – incluindo aquele que o representa – só tem essa qualidade se tiver sido tomada colegialmente. Caso contrário, não existe «vontade» do órgão e, portanto não existe ato – ou é nulo(...).*

*Por outro lado, não se manifesta apenas na pluralidade de vontades, mas no próprio **funcionamento do órgão**: as deliberações são apreciadas e tomadas **conjunta e presencialmente** pelos membros do órgão colegial (...).*

*É evidente também que a vontade colegial vincula os diversos membros do órgão, mesmo daqueles que votarem contra ou estiverem ausentes: todos devem atuar em conformidade com a deliberação colegial, mesmo se no plano da responsabilidade civil (disciplinar ou penal), ela não obrigue os que a tiverem votado desfavoravelmente – melhor, que hajam feito declaração de voto vencido”.*

De tal modo que o n.º do art.º 28.º do CPA prevê expressamente que “Aqueles que ficarem vencidos na deliberação tomada e fizeram registo da respetiva declaração de voto na ata ficam isentos da res-

<sup>52</sup> In *Código do Procedimento Administrativo*, 2.ª edição, atualizada, revista e aumentada, Livraria Almedina, Coimbra – 1997, pág. 144 e ss. .

*ponsabilidade que daquela eventualmente resulte*". Mas porque das atas das reuniões do CGR ora em apreciação não consta qualquer referência a votos vencidos, conclui-se no sentido de que as deliberações nelas tomadas vinculam e responsabilizam todos os seus membros presentes.

Termos em que se mantêm as conclusões anteriormente retiradas dos factos vertidos neste documento, com as ressalvas feitas a propósito da responsabilidade inicialmente assacada pelo pagamento de juros de mora decorrente do atraso no pagamento das faturas n.ºs 143/001, de 30.04.2004, 143/002, de 31.05.2004, e 143/003, de 30.06.2004.

#### **4. EMOLUMENTOS**

Em conformidade com o disposto nos art.ºs 10.º, n.ºs 1 e 2, e 11.º, n.º 1, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo art.º 1.º do DL n.º 66/96, de 31 de maio<sup>53</sup>, são devidos emolumentos, a suportar pela VPGR, no montante de 1 716,40€ (cfr. o Anexo V).

---

<sup>53</sup> Retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de junho, e alterado 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.



## 5. 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 LOPTC, decide:

1. Aprovar o presente relatório de auditoria e as recomendações nele formuladas.
2. Ordenar que um exemplar deste relatório seja remetido:
  - ◆ Ao Presidente do Governo Regional, Alberto João Cardoso Gonçalves Jardim;
  - ◆ Ao Vice-Presidente do Governo Regional, João Cunha e Silva;
  - ◆ Ao Secretário Regional do Plano e Finanças, José Manuel Ventura Garcês;
  - ◆ Ao Secretário Regional do Ambiente e Recursos Naturais, Manuel António Rodrigues Correia;
  - ◆ À Secretária Regional da Cultura, Turismo e Transportes, Conceição Maria Nunes Almeida Estudante;
  - ◆ Ao ex-Secretário Regional do Equipamento Social, Luís Manuel dos Santos Costa;
  - ◆ Ao ex-Secretário Regional dos Recursos Humanos, Eduardo António Brazão de Castro;
  - ◆ Ao ex-Secretário Regional da Educação, Francisco José Vieira Fernandes;
  - ◆ Ao ex-Secretário Regional do Turismo e Cultura, João Carlos Nunes Abreu;
  - ◆ Ao ex-chefe do Gabinete do ex-Secretário Regional do Equipamento Social, João Ricardo Luís dos Reis;
  - ◆ À Diretora do Gabinete de Gestão e Controlo Orçamental, Amélia Gouveia de Freitas Gonçalves;
3. Entregar o processo da auditoria à Excelentíssima Magistrada do Ministério Público junto desta Secção Regional, em conformidade com o disposto nos art.ºs 29.º, n.º 4, e 57.º, n.º 1, da LOPTC;
4. Determinar que a Vice-Presidência do Governo Regional da Madeira, no prazo de seis meses, informe o Tribunal de Contas sobre as diligências por si efetuadas para dar acolhimento às recomendações constantes do relatório agora aprovado;
5. Fixar os emolumentos nos termos descritos no ponto 4.
6. Mandar divulgar este relatório no sítio 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, aos 25 de setembro de 2013.

*O Juiz Conselheiro,*

*(João Francisco Aveiro Pereira)*

**A Assessora,**

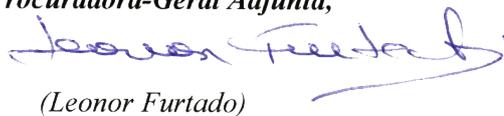
Ana Mafalda Morbey Affonso  
(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

**O Assessor,**

  
(Alberto Miguel Faria Pestana)

**Fui Presente,**

**A Procuradora-Geral Adjunta,**

  
(Leonor Furtado)



## **ANEXOS**





### I – Quadro síntese de eventuais infrações

As situações de facto e de direito integradoras de eventual responsabilidade financeira, à luz da LOPTC, encontram-se sintetizadas no quadro seguinte:

ITENS DO RELATO	DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO DE FACTO	NORMAS NÃO OBSERVADAS	RESPONSABILIDADE FINANCEIRA (LOPTC)	RESPONSÁVEIS
3.1.5 e 3.1.5.2.	Violação de normas legais sobre assunção de encargos	Art.º 18.º, n.ºs 3 e 4, da LEORAM	Sancionatória Al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC	<b>Presidente do Governo Regional:</b> Alberto João Cardoso Gonçalves Jardim <b>Vice-Presidente do Governo Regional:</b> João Carlos Cunha e Silva <b>Secretária Regional dos Assuntos Sociais:</b> Conceição Maria de Sousa Nunes A. Estudante <b>Secretário Regional do Plano e Finanças:</b> José Manuel Ventura Garcês <b>Secretário Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais:</b> Manuel António Rodrigues Correia <b>Secretário Regional dos Recursos Humanos:</b> Eduardo António Brazão de Castro <b>Secretário Regional do Equipamento Social:</b> Luís Manuel dos Santos Costa <b>Secretário Regional da Educação:</b> Francisco José Vieira Fernandes <b>Secretário Regional do Turismo e Cultura:</b> João Carlos Nunes Abreu <b>Diretora do Gabinete de Gestão e Controlo Orçamental:</b> Amélia Gouveia de Freitas Gonçalves

**Nota:** Os elementos de prova encontram-se arquivados na Pasta da Documentação de Suporte da auditoria, a págs. 137 a 328 C.





## II – A execução financeira do contrato inicial e do adicional

N.º e data do auto	Valor s/IVA (e em Euros)	Valor c/IVA (e em Euros)	N.º e data da fatura	N.º e data da aut. do pagamento	N.º e data do recibo	Obs.
1/LN, de 30.04.2004	351 460,74	395 393,34	143/001, de 30/04/2004	35848, de 13/01/2004	143/001, de 13/01/2005	A fatura menciona ajudas de custo
2/LN, de 31.05.2004	571 500,07	642 937,58	143/002, de 11/05/2004	35847, de 10/12/2004	143/001, de 13/01/2005	A fatura menciona ajudas de custo
3/LN, de 30.06.2004	491 357,61	552 777,31	143/003, de 30/06/2004	36075, de 10/12/2004	143/001, de 13/01/2005	A fatura menciona ajudas de custo Inclui ajudas de custo - 24 600,00€
4/LN, de 30.07.2004	274 155,37	308 424,79	143/004, de 30/07/2004	36076, de 10/12/2004	143/001, de 13/01/2005	A fatura menciona ajudas de custo
5/LN, de 31.08.2004	628 356,42	706 900,97	143/005, de 31/08/2004	37317, de 16/12/2004	04/012729/F, de 30/12/2004	O recibo foi emitido pela BES Leasing e Factoring A fatura menciona ajudas de custo
6/LN, de 30.09.2004	611 094,74	687 481,59	143/011, de 30/09/2004	37557, de 21/12/2004	143/01, de 13/01/2005	A fatura menciona ajudas de custo
7/LN, de 31.10.2004	303 507,57	341 446,01	143/022, de 28/02/2005	24097, de 16/08/2005	143/022, de 11/08/2005	A fatura menciona ajudas de custo
8/LN, de 30.11.2004	280 111,79	315 125,76	143/023, de 28/02/2005	24096, de 16/08/2005	-	A fatura menciona ajudas de custo
9/LN, de 31.12.2004	160 426,82	180 480,18	143/024, de 28/02/2005	23233, de 16/08/2005	143/024, de 11/08/2005	A fatura menciona ajudas de custo
10/LN, de 31.01.2005	288 619,23	324 139,73	143/025, de 28/02/2005	22853, de 16/08/2005	-	A fatura menciona ajudas de custo
11/LN, de 28.02.2005	239 681,39	269 641,56	143/031, de 30/06/2005	3074, de 13/02/2006	143/031, de 13/02/2006	A fatura menciona ajudas de custo
12/LN, de 31.03.2005	214 109,85	240 873,58	143/033, de 30/06/2005	3878, de 13/02/2006	143/033, de 13/02/2006	A fatura menciona ajudas de custo
13/LN, de 30.04.2005	251 234,97	282 639,35	143/059, de 01/02/2006	24800, de 26/09/2006	143/059, de 27/09/2006	A fatura menciona ajudas de custo
14/LN, de 31.05.2005	298 348,87	335 642,48	143/060, de 01/02/2006	24801, de 26/09/2006	143/060, de 27/09/2006	A fatura menciona ajudas de custo
15/LN, de 30.06.2005	341 390,88	384 064,74	143/062, de 01/02/2006	24802, de 26/09/2006	143/062, de 27/09/2006	A fatura menciona ajudas de custo
16/LN, de 29.07.2005	495 591,94	567 452,77	143/063, de 01/02/2006	24803, de 26/09/2009	143/063, de 27/09/2006	A fatura menciona ajudas de custo
17/LN, de 31.08.2005	519 951,68	595 344,67	143/064, de 01/02/2006	24804, de 26/09/2006	143/064, de 27/09/2006	A fatura menciona ajudas de custo
18/LN, de 30.09.2005	825 213,34	944 869,27	143/076, de 30/03/2007	33492, de 30/12/2007	-	A fatura menciona ajudas de custo
19/LN, de 30.10.2005	160 667,55	1836 964,34	143/077, de 30/03/2007	33493, de 31/12/2007	-	A fatura menciona ajudas de custo
20/LN, de 20.11.2005	116 728,94	133 654,64	143/079, de 30/03/2007	33492, de 30/12/2007	-	A fatura menciona ajudas de custo
21/LN, de 30.12.2005	76 736,12	87 862,86	143/079, de 30/03/2007	33491, de 31/12/2007	-	A fatura menciona ajudas de custo
22/LN, de 20.01.2006	36 362,75	41 817,16	143/080, de 30/03/2007	33489, de 31/12/2007	-	A fatura menciona ajudas de custo
23/LN, de 28.02.2006	123 243,21	141 113,74	143/081, de 30/03/2007	33488, de 31/12/2007	-	A fatura menciona ajudas de custo
24/LN, de 25.03.2009	143 568,48	162 950,23	143/084, de 31/03/2009	18730, de 28/01/2010	-	A fatura menciona ajudas de custo
25/LN, de 27.04.2009	212 956,08	241 705,15	143/087, de 30/04/2009	19291, de 28/01/2010	-	A fatura menciona ajudas de custo
26/LN, de 25.05.2009	304 716,78	345 853,55	143/088, de 29/05/2009	19293, de 28/01/2010	Comprovativo de depósito de 29/01/2010	A fatura menciona ajudas de custo
27/LN, de 25.06.2009	304 015,78	345 057,91	143/091, de 30/06/2009	-	-	A fatura menciona ajudas de custo

Auditoria de FC à empreitada de execução das "Infraestruturas Gerais do Madeira Tecnopolo - 3.ª Fase"

N.º e data do auto	Valor s/IVA (e em Euros)	Valor c/IVA (e em Euros)	N.º e data da fatura	N.º e data da aut. do pagamento	N.º e data do recibo	Obs.
28/LN, de 30.07.2009	380 877,01	432 295,40	143/093, de 03/08/2009	1520, de 06/07/2011	-	A fatura menciona ajudas de custo
29/LN, de 31.08.2009	775 874,51	880 617,57	143/102, de 29/04/2011	-	-	A fatura menciona ajudas de custo
30/LN, de 28.09.2009	65 585,92	74 440,02	143/103, de 29/04/2011			A fatura menciona ajudas de custo
1/TM, de 14.09.2011	1 449 588,69	1 627 274,94	143/104, de 16/12/2011			
1/RV, de 31.08.2004	175 750,20	197 718,98	143/15, de 03/01/2005	12589, de 15/04/2005	143/015, de 15/04/2005	
2/RV, de 31.01.2005	244 062,01	274 569,76	143/026, de 28/02/2005	30301, de 26/10/2005	05/014378/F, de 07/11/2005, 143/026, de 26/10/2005	Existem 2 recibos, um do BES Leasing e Factoring e outro da Zagope pelo mesmo valor.
3/RV, de 28.02.2005	37 769,17	42 490,31	143/058, de 01/02/2006	28723, de 06/11/2006	143/058, de 07/11/2006	
4/RV, de 31.05.2005	134 834,43	151 688,74	143/061, de 01/02/2006	28724, de 06/11/2006	143/061, de 07/11/2006	
5/RV, de 31.08.2005	161 262,27	184 645,30	143/065, de 01/02/2006	28725, de 06/11/2006	143/065, de 07/11/2006	
6/RV, de 30.10.2005	132 108,04	151 263,71	143/082, de 30/03/2007	33495, de 31/12/2007	-	
7/RV, de 30.12.2005	175 717,30	201 196,31	143/083, de 30/03/2007	33496, de 31/12/2007	Comprovativo de depósito de 31/12/2007	
8/RV, de 30.11.2009	575 942,95	653 695,25	143/099, de 30/11/2009			
9/RV, de 31.01.2011	20 899,58	24 139,01	143/101, de 31/01/2011			
10/RV, de 16.12.2011	414 560,05	478 816,86	143/105, de 16/12/2011			
<b>Total</b>	<b>13 369 941,10</b>	<b>16 787 197,42</b>				

\* O descritivo das faturas dos trabalhos normais refere que o valor apurado inclui um montante referente a ajudas de custo correspondente a 5% dos trabalhos executados, totalizando 457 020,00€, isto quando no âmbito do concurso público, o consórcio, junto com a sua proposta, apresentou uma lista de preços unitários que não contemplava esse tipo de despesas.

Questionada sobre o fundamento para a faturação de ajudas de custo, a VPGR afirmou que<sup>54</sup> "A referência nas faturas a ajudas de custo em nada tem a ver com eventuais pagamentos feitos a esse título, pois (...) existe total correspondência entre as medições, os seus valores, e a correspondente fatura. Não foram, assim, feitos quaisquer pagamentos a título de ajudas de custo, sendo que essa referência na fatura apenas poderá ser justificada pelo autor da mesma, o adjudicatário, que previsivelmente a utilizou para efeitos fiscais".

Esta matéria remete para o regime aplicável à tributação das pessoas coletivas, em especial para a atribuição abonos relativos a ajudas de custo, previsto no Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas coletivas que vigorou até 31 de dezembro de 2009, donde se afigura resultar que para que o consórcio adjudicatário pudesse deduzir como custo (ou gasto), para efeitos de determinação do lucro tributável, os encargos com ajudas de custo teria de possuir documentação de suporte comprovativa da sua realização.

<sup>54</sup> Cfr. o ofício com a referência 1144, de 6 de agosto de 2012.



### III – Juros de mora

Fatura				Auto de medição		Datas contagem de juros		Dias de mora	Taxa de juro	Juros de mora
N.º	Montante	Emissão	Pagamento	N.º	Data	Inicial	Final			
143/001	395.393,34	30.04.04	10.12.04	1 LN	30.04.04	03.07.04	16.10.04	106	5,00%	5.741,33
						17.10.04	10.12.04	55	9,01%	5.368,14
143/002	642.937,58	31.05.04	10.12.04	2 LN	31.05.04	03.08.04	16.10.04	75	5,00%	6.605,52
						17.10.04	10.12.04	55	9,01%	8.728,98
143/003	552.777,31	30.06.04	10.12.04	3 LN	30.06.04	01.09.04	16.10.04	46	5,00%	3.483,25
						17.10.04	10.12.04	55	9,01%	7.504,90
143/004	308.424,79	30.07.04	12.12.04	4 LN	30.07.04	01.10.04	16.10.04	16	5,00%	679,00
						17.10.04	12.12.04	57	9,01%	4.339,66
143/005	706.900,97	31.08.04	16.12.04	5 LN	31.08.04	04.11.04	16.12.04	43	9,01%	7.503,41
143/011	987.481,59	30.09.04	21.12.04	6 LN	30.09.04	07.12.04	12.12.04	15	9,01%	2.545,57
<b>143/015*</b>	<b>197.718,98</b>	<b>05.01.03</b>	<b>15.04.05</b>	<b>1 RV</b>	<b>31.08.04</b>	<b>03.11.04</b>	<b>31.12.04</b>	<b>58</b>	<b>9,01%</b>	<b>2.830,79</b>
						<b>31.12.04</b>	<b>15.04.05</b>	<b>105</b>	<b>9,09%</b>	<b>5.170,22</b>
143/022	341.446,01	28.02.2005	16.08.2005	7 LN	31.10.2004	04.01.05	30.06.05	177	9,09%	15.051,03
						30.06.05	16.08.05	47	9,05%	3.979,02
143/024	180.480,18	28.02.05	16.08.05	9 LN	31.12.04	03.03.05	30.06.05	119	9,09%	5.348,69
						30.06.05	16.08.05	47	9,05%	2.103,21
143/023	315.125,76	28.02.05	16.08.05	8 LN	30.11.04	02.02.05	30.06.05	148	9,09%	11.614,93
						30.06.05	16.08.05	47	9,05%	3.672,29
143/025	324.696,63	28.02.05	16.08.05	10 LN	31.01.05	04.04.05	30.06.05	87	9,09%	7.035,06
						30.06.05	16.08.05	47	9,05%	3.783,83
143/06	274.569,76	28.02.05	26.10.05	2RV	31.01.05	04.04.05	30.06.05	87	9,09%	5.948,99
						30.06.05	26.10.05	118	9,05%	8.033,23
143/031	269.641,56	30.06.05	13.02.06	11 LN	28.02.05	03.05.05	30.06.05	58	9,09%	3.894,81
						30.06.05	31.12.05	184	9,05%	12.301,57
						31.12.05	13.02.06	44	9,25%	3.006,69
143/033	240.873,58	30.06.05	13.02.06	12 LN	31.03.05	03.06.05	30.06.05	27	9,09%	1.619,66
						30.06.05	31.12.05	184	9,05%	10.989,11
						31.12.05	13.02.06	44	9,25%	2.685,91
143/058	42.490,31	01.02.06	06.11.06	3 RV	28.02.06	03.05.05	30.06.05	58	9,09%	613,75
						30.06.05	31.12.05	184	9,05%	1.938,49
						31.12.05	30.06.2006	181	9,25%	1.949,02
						30.06.06	06.11.2006	129	9,83%	1.476,18
143/59	282.639,35	01.02.06	27.09.06	13 LN	30.04.05	04.07.05	31.12.05	180	9,05%	12.614,23
						31.12.05	30.06.06	181	9,25%	12.964,63
						30.06.06	27.09.06	89	9,83%	6.774,59
143/061	151688,74	01.02.06	06.11.06	4 RV	31.05.05	02.08.05	31.12.05	151	9,05%	5.679,18
						31.12.05	30.06.06	181	9,25%	6.957,94
						30.06.06	06.11.06	129	9,83%	5.269,92
143/060	335.642,48	01.02.06	27.09.06	14 LN	31.05.05	02.08.05	31.12.05	151	9,05%	12.566,36
						31.12.05	30.06.06	181	9,25%	15.395,87
						30.06.06	27.09.06	89	9,83%	8.045,03
143/062	384.064,74	01.02.06	27.09.06	15 LN	30.06.05	01.09.05	31.12.05	121	9,05%	11.522,47
						31.12.05	30.06.06	181	9,25%	17.617,00
						30.06.06	27.09.06	89	9,83%	9.205,66
143/064	595.344,67	01.02.06	27.09.06	17 LN	31.08.05	03.11.05	31.12.05	58	9,05%	8.561,55
						31.12.05	30.06.06	181	9,25%	27.308,38
						30.06.06	27.09.06	89	9,83%	14.269,84

Auditoria de FC à empreitada de execução das "Infraestruturas Gerais do Madeira Tecnopolo - 3.ª Fase"

Fatura				Auto de medição		Datas contagem de juros		Dias de mora	Taxa de juro	Juros de mora
N.º	Montante	Emissão	Pagamento	N.º	Data	Inicial	Final			
143/063	567.452,77	01.02.06	27.09.06	16 LN	29.07.05	30.09.05	31.12.05	92	9,05%	12.944,14
						31.12.05	30.06.06	181	9,25%	26.028,98
						30.06.06	27.09.06	89	9,83%	13.601,30
143/065	184.645,30	01.02.06	06.11.2006	5 RV	31.08.05	03.11.05	31.12.05	58	9,05%	2.655,35
						31.12.05	30.06.06	181	9,25%	8.469,65
						30.06.06	60.11.06	129	9,83%	6.414,88
143/076	944.869,27	30.03.07	31.12.07	18 LN	30.09.05	06.12.05	31.12.05	25	9,05%	5.856,90
						31.12.05	30.06.06	181	9,25%	43.341,02
						30.06.06	31.12.06	184	9,83%	46.822,03
						31.12.06	30.06.07	181	10,58%	49.572,76
143/078	133.654,64	30.03.07	31.12.07	20 LN	20.11.05	30.06.07	31.12.07	184	11,07%	52.728,36
						23.01.06	30.06.06	158	9,25%	5.351,68
						30.06.06	31.12.06	184	9,83%	6.623,12
						31.12.06	30.06.07	181	10,58%	7.012,22
143/077	183.964,34	31.03.07	31.12.07	19 LN	31.10.05	30.06.07	31.12.07	184	11,07%	7.458,59
						03.01.06	30.06.06	178	9,25%	8.298,56
						30.06.06	31.12.06	184	9,83%	9.116,16
						31.12.06	30.06.07	181	10,58%	9.651,73
143/079	87.862,86	30.03.07	31.12.07	21 LN	31.12.05	30.06.07	31.12.07	184	11,07%	10.266,12
						02.03.06	30.06.06	120	9,25%	2.671,99
						30.06.06	31.12.06	184	9,83%	4.353,95
						31.12.06	30.06.07	181	10,58%	4.609,74
143/081	141.113,47	30.03.07	31.12.07	23 LN	28.02.06	30.06.07	31.12.07	184	11,07%	4.903,18
						04.05.06	30.06.06	57	9,25%	2.038,41
						30.06.06	31.12.06	184	9,83%	6.992,73
						31.12.06	30.06.07	181	10,58%	7.403,55
143/080	41.635,35	30.03.07	31.12.07	22 LN	20.01.06	30.06.07	31.12.07	184	11,07%	7.874,83
						23.03.06	30.06.06	99	9,25%	1.044,59
						30.06.06	31.12.06	184	9,83%	2.063,20
						31.12.06	30.06.07	181	10,58%	2.184,41
143/082	151.263,71	30.03.07	31.12.07	6 RV	30.10.05	30.06.07	31.12.07	184	11,07%	2.323,46
						03.01.06	30.06.06	178	9,25%	6.823,44
						30.06.06	31.12.06	184	9,83%	7.495,72
						31.12.06	30.06.07	181	10,58%	7.936,08
143/083	201.196,31	31.03.07	31.12.07	7 RV	30.12.05	30.06.07	31.12.07	184	11,07%	8.441,26
						02.03.06	30.06.06	120	9,25%	6.118,57
						30.06.06	31.12.06	184	9,83%	9.970,08
						31.12.06	30.06.07	181	10,58%	10.555,81
143/084	162.950,23	31.03.09	28.01.10	24 LN	25.03.09	30.06.07	31.12.07	184	11,07%	11.227,75
						28.05.09	30.06.09	33	9,50%	1.399,59
						30.06.09	31.12.09	184	8,00%	6.571,58
143/087	241.705,15	30.04.09	28.01.10	25 LN	27.04.09	31.12.09	28.01.10	28	8,00%	1.000,02
						01.07.09	31.12.09	183	8,00%	9.694,69
143/088	345.853,55	29.05.09	28.01.10	26 LN	25.05.09	31.12.09	28.01.10	28	8,00%	1.483,34
						28.07.09	31.12.09	156	8,00%	11.825,35
						31.12.09	28.01.10	28	8,00%	2.122,50



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

Fatura				Auto de medição		Datas contagem de juros		Dias de mora	Taxa de juro	Juros de mora
N.º	Montante	Emissão	Pagamento	N.º	Data	Inicial	Final			
143/091	345.057,91	30.06.09	30.11.12	27 LN	25.06.09	26.08.09	31.12.09	127	8,00%	9.604,90
						31.12.09	30.06.10	181	8,00%	13.688,87
						30.06.10	31.12.10	184	8,00%	13.915,76
						31.12.10	30.06.11	181	8,00%	13.688,87
						30.06.11	31.12.11	184	8,25%	14.350,63
						31.12.11	30.06.12	182	8,00%	13.764,50
143/093	432.295,40	03.08.09	06.07.11	28 LN	30.07.09	30.06.12	31.11.12	153	8,00%	11.571,26
						30.09.09	31.12.09	92	8,00%	8.716,97
						31.12.09	30.06.10	181	8,00%	17.149,69
						30.06.10	31.12.10	184	8,00%	17.433,94
						31.12.10	30.06.11	181	8,00%	17.149,69
143/099	653.695,25	30.11.09	30.11.12	8 RV	30.09.09	30.06.11	06.07.11	6	8,25%	586,26
						03.12.09	31.12.09	28	8,00%	4.011,72
						31.12.09	30.06.10	181	8,00%	25.932,90
						30.06.10	31.12.10	184	8,00%	26.362,72
						31.12.10	30.06.11	181	8,00%	25.932,90
						30.06.11	31.12.11	184	8,25%	27.186,56
143/101	24.139,01	31.01.11	30.11.12	9 RV	31.01.11	31.12.11	30.06.12	182	8,00%	26.076,17
						30.06.12	30.11.12	153	8,00%	21.921,18
						01.04.11	30.06.11	90	8,00%	476,17
						30.06.11	31.12.11	184	8,25%	1.003,92
143/103	74.440,02	29.04.11	30.11.12	30 LN	28.09.09	31.12.11	30.06.12	182	8,00%	962,92
						30.06.12	31.11.12	153	8,00%	809,48
						30.11.09	31.12.09	31	8,00%	505,78
						31.12.09	30.06.10	181	8,00%	2.953,13
						30.06.10	31.12.10	184	8,00%	3.002,07
						31.12.10	30.06.11	181	8,00%	2.953,13
143/102	880.617,57	29.04.11	30.11.12	29 LN	31.08.09	30.06.11	31.12.11	184	8,25%	3.095,89
						31.12.11	30.06.12	182	8,00%	2.969,44
						30.06.12	31.11.12	153	8,00%	2.496,29
						02.11.09	31.12.09	59	8,00%	11.387,71
						31.12.09	30.06.10	181	8,00%	34.935,18
						30.06.10	31.12.10	184	8,00%	35.514,22
143/104	1.627.274,94	16.12.11	30.11.12	1 TM	30.09.11	31.12.10	30.06.11	181	8,00%	34.935,18
						30.06.11	31.12.11	184	8,25%	36.624,04
						31.12.11	30.06.12	182	8,00%	35.128,20
143/105	478.816,86	16.12.11	30.11.12	10 RV	16.12.11	30.06.12	30.11.12	153	8,00%	29.530,85
						06.12.11	31.12.11	25	8,25%	9.460,80
						31.12.11	30.06.12	182	8,00%	66.787,52
Total	15.434.842,24					30.06.12	30.11.12	153	8,00%	56.145,55
						16.02.12	30.06.12	135	8,00%	14.167,73
						30.06.12	30.11.12	153	8,00%	16.056,76
										1.536.590,00

\* Registe-se que o auto de medição n.º 1-RV, datado de 31 de agosto de 2004, já se encontrava faturado em 5 de janeiro de 2003, o que evidencia a existência de um lapso aquando da elaboração de um destes documentos.





#### IV – Taxas de juros de mora (2004-2012)

PERÍODO	TAXA	SUPORTE LEGAL
De 17.04.1999 a 30.09.2004	12%	Portaria n.º 262/99, de 12.04.2009
De 01.10.2004 a 31.12.2004	9,01%	Aviso n.º 10 097/2004, de 31.10.2004
1.º Semestre de 2005	9,09%	Aviso n.º 310/2005, de 14.01.2005
2.º Semestre de 2005	9,05%	Aviso n.º 6 923/2005, de 25.07.2005
1.º Semestre de 2006	9,25%	Aviso n.º 240/2006, de 11.01.2006
2.º Semestre de 2006	9,83%	Aviso n.º 7 705/2006, de 10.07.2006
1.º Semestre de 2007	10,58%	Aviso n.º 191/2007, de 05.01.2007
2.º Semestre de 2007	11,07%	Aviso n.º 13 665/2007, de 30.07.2007
1.º Semestre de 2008	11,20%	Aviso n.º 2 152/2008, de 28.01.2008
2.º Semestre de 2008	11,07%	Aviso n.º 19 995/2008, de 14.07.2008
1.º Semestre de 2009	9,50%	Aviso n.º 1 261/2009, de 14.01.2009
2.º Semestre de 2009	8,00%	Aviso n.º 12 184/2009, de 10.07.2009
1.º Semestre de 2010	8,00%	Despacho n.º 597/2010, de 11.01.2010
2.º Semestre de 2010	8,00%	Despacho n.º 13 746/2010, de 12.07.2010
1.º Semestre de 2011	8,00%	Aviso n.º 2 284/2011, de 21.01.2011
2.º Semestre de 2011	8,25%	Aviso n.º 14 190/2011, de 14.07.2011
1.º Semestre de 2012	8,00%	Aviso n.º 692/2012, de 17.01.2012
2.º Semestre de 2012	8,00%	Aviso n.º 9 944/2012, de 24.07.2012





## V – Nota de emolumentos e outros encargos

(DL n.º 66/96, de 31 de maio)

<b>AÇÃO:</b>	<b>Auditoria de fiscalização concomitante à empreitada de execução das “Infraestruturas Gerais do Madeira Tecnopolo – 3.ª Fase”</b>
<b>ENTIDADE FISCALIZADA:</b>	Vice-Presidência do Governo Regional
<b>SUJEITO PASSIVO:</b>	Vice-Presidência do Governo Regional

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
<b>ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS</b>			
<b>EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (artigo 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 (artigo 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)</b>	<b>CUSTO STANDARD a)</b>	<b>UNIDADES DE TEMPO</b>	
AÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	119,99 €	0	0,00€
AÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	88,29 €	120	10 594,80€
<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 atualmente 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 (atualiza em 2,9 % os índices 100 de todas as escalas salariais).</p>	<b>EMOLUMENTOS CALCULADOS:</b>		<b>10 594,80€</b>
	<b>LIMITES b)</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>