

Auditoria à Secretaria Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas

RELATÓRIO N.º 11/2023-FS/SRMTTC

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA



TC
**TRIBUNAL DE
CONTAS**

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA

PROCESSO N.º 03/2023–AUD/FS

Auditoria à Secretaria Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas

RELATÓRIO N.º 11/2023-FS/SRMTC

30/novembro/2023

ÍNDICE

1. CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO	3
1.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS	3
1.2. METODOLOGIA	4
1.3. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	4
1.4. CONDICIONANTES	4
1.5. QUADRO NORMATIVO	5
1.5.1. DA SECRETARIA REGIONAL DE AMBIENTE, RECURSOS NATURAIS E ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS	5
1.5.2. DO INSTITUTO DAS FLORESTAS E CONSERVAÇÃO DA NATUREZA, IP-RAM	5
1.5.3. POLÍTICA FLORESTAL	6
1.5.4. ESTRATÉGIA CLIMA-MADEIRA	7
1.5.5. PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO RURAL DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA (PRODERAM 2020)	8
1.6. AUDIÇÃO PRÉVIA DOS RESPONSÁVEIS	10
2. ANÁLISE JURÍDICO-FINANCEIRA	10
2.1. CARACTERIZAÇÃO E ENQUADRAMENTO DO PROJETO	10
2.2. PROCEDIMENTOS EM SEDE DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA	13
2.2.1. CONTRATO DE EMPREITADA	13
2.2.2. ADENDA AO CONTRATO DE EMPREITADA	14
2.3. EXECUÇÃO DO PROJETO	24
2.3.1. EXECUÇÃO FÍSICA	24
2.3.2. EXECUÇÃO FINANCEIRA	29
2.4. PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS	36
3. CONCLUSÕES	38
4. RECOMENDAÇÕES	39
5. DECISÃO	40
ANEXOS	43
I. ALEGAÇÕES PRODUZIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO	44
II. FOTOS ILUSTRATIVAS DO PROJETO “INSTALAÇÃO DE REDE HÍDRICA NO CAMINHO DOS PRETOS”	76
III. CARTAZ INFORMATIVO DO FINANCIAMENTO PRODERAM 2020	79
IV. NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS	80

RELAÇÃO DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS

SIGLA/ ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO	SIGLA/ ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO
CCP	Código dos Contratos Públicos	N.º(s)	Número(s)
Cfr.	Confrontar	PG	Plenário Geral
DAT	Departamento de Apoio Técnico		Plano e Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira
FAQ	Questão Frequentemente Perguntada	PIDDAR	Despesas de Desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural	POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
IFAP, I.P.	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, Instituto Público	POT-RAM	Plano de Ordenamento Territorial da Região Autónoma da Madeira
IFCN, IP-RAM	Instituto das Florestas e Conservação da Natureza, IP-RAM	PRODERAM 2020	Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma da Madeira para o período 2014-2020
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions	PROF-RAM	Plano Regional de Ordenamento Florestal da Região Autónoma da Madeira
IP-RAM	Instituto Público da Região Autónoma da Madeira	RAM	Região Autónoma da Madeira
JC	Juiz Conselheiro	S.A.	Sociedade Anónima
JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira	SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas	SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
LREC	Laboratório Regional de Engenharia Civil	UAT	Unidade de Apoio Técnico
M ³	Metro cúbico		

FICHA TÉCNICA

Supervisão	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
Coordenação	
Andreia Bernardo	Auditora-Chefe
Equipa	
Alice Ferreira ¹	Técnica Verificadora Assessora
Marlene Teixeira	Técnica Verificadora Superior
Liliana Jardim ²	Técnica Superior

¹ A partir de 2 de maio de 2023.

² Até 28 de abril de 2023.

1. CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO

1.1. Fundamento, âmbito e objetivos

Em cumprimento do Programa Anual de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas para o ano 2023³, realizou-se a “Auditoria à Secretaria Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas”, que se insere no objetivo estratégico de fomentar uma gestão de recursos públicos rigorosa, eficiente, sustentável e focada em resultados, e no eixo de ação prioritário de auditar as medidas de mitigação e adaptação às alterações climáticas e a transição energética, estabelecido no Plano Trienal do Tribunal de Contas para o período 2023-2025.

De entre os projetos promovidos por esta Secretaria Regional e previstos no Plano e Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira (PIDDAR), foi selecionado o projeto com maior expressão financeira, denominado “Instalação de Rede Hídrica no Caminho dos Pretos”, estimado em 2,4 milhões de euros⁴. A sua implementação visa melhorar os tempos de primeira intervenção por parte das forças de combate e reduzir o número de ignições. O projeto é da responsabilidade do Instituto das Florestas e Conservação da Natureza, IP-RAM (IFCN, IP-RAM), entidade sob a tutela e superintendência da Secretaria Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas.

Assumindo preponderantemente a natureza de uma auditoria de conformidade, a ação teve por finalidade apreciar o cumprimento da legalidade e regularidade dos contratos celebrados no âmbito do referido projeto, tendo em conta as normas de contratação pública e as normas de enquadramento e execução orçamental, assim como o registo contabilístico correto e apropriado dos apoios recebidos e das despesas realizadas. A análise incidu sobre o período relacionado com a execução do projeto, designadamente, entre 2018, quando este foi inscrito no plano de investimentos, e 2023, na medida da disponibilidade da informação relativa a este ano.

Para alcançar tal desiderato, foram definidos os seguintes objetivos operacionais:

1. Estudo do quadro legal e regulamentar aplicável;
2. Análise da legalidade e regularidade dos contratos;
3. Análise da despesa;
4. Avaliação do grau de execução física e financeira do projeto e da sua capacidade para cumprir os objetivos/metapas para que foi desenhado;
5. Avaliação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

³ Aprovado ao abrigo da Resolução n.º 7/2022-PG, publicada no JORAM, II Série, n.º 238, de 22 de dezembro de 2022, e no Diário da República, 2.ª Série, n.º 4, de 5 de janeiro de 2023.

⁴ Cofinanciado pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), no âmbito do Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma da Madeira (PRODERAM), em 2 072 303,69€, e pelo Governo Regional em 365 700,65€.

1.2. Metodologia

Na concretização do Plano Global da Auditoria, foram aplicadas as normas, métodos e técnicas de auditoria adotadas pelo Tribunal de Contas, nomeadamente as constantes dos Manuais de Auditoria – Princípios Fundamentais e de Resultados, aprovados em 2016⁵, que seguem as normas aprovadas pela INTOSAI⁶.

1.3. Identificação dos responsáveis

A análise realizada incidiu sobre a atuação do Instituto das Florestas e Conservação da Natureza, IP-RAM, enquanto entidade responsável pela execução do projeto “*Instalação de Rede Hídrica no Caminho dos Pretos*”, cujos responsáveis constam do quadro seguinte.

Quadro 1 – Relação nominal dos responsáveis

Responsável	Cargo	Período
Manuel António Marques Madama de Sousa Filipe	Presidente	Desde 01/01/2018
Paulo Jorge dos Santos Gomes Oliveira	Vogal	Desde 01/01/2018 ⁷
José Américo Gouveia de Jesus	Vogal	15/01/2018 a 31/03/2020
Sandra Fabricia Tavares Teixeira	Vogal	02/04/2020 a 30/04/2021
Francisco Renato Rodrigues da Silva	Vogal	Desde 01/05/2021

1.4. Condicionantes

O trabalho decorreu dentro da normalidade, realçando-se a disponibilidade e o espírito de cooperação demonstrados por todos os responsáveis e colaboradores contactados, quer na disponibilização atempada de elementos informativos e documentais na fase de planeamento, quer no decorrer dos trabalhos de campo, bem como nas posteriores solicitações de esclarecimentos e de elementos, não sendo de apontar quaisquer condicionantes ou limitações aos trabalhos de auditoria.

⁵ Concretamente em 13/10/2016, pelo Plenário da 2.ª Secção, publicitados no sítio institucional do Tribunal na *Internet*. Os manuais foram adotados pelo Despacho Regulamentar n.º 1/17 – JC/SRMTC, de 22/2/2017 que salvaguardou a vigência das matérias do Manual de Auditoria e de Procedimentos de 1999. Este último, aprovado pela Resolução n.º 2/99, da 2.ª Secção, de 28 de janeiro, e aplicado à SRMTC pelo Despacho Regulamentar n.º 1/01-JC/SRMTC, de 15 de novembro, em termos que não colida com o disposto nos referidos Manuais de 2016.

⁶ Acrónimo de *International Organization of Supreme Audit Institutions*.

⁷ Vice-presidente entre 01 e 12 de janeiro de 2018.

1.5. Quadro normativo

1.5.1. Da Secretaria Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas

A Secretaria Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas integrou a composição inicial do XIII Governo Regional da Madeira, constante do Decreto Regulamentar Regional n.º 8-A/2019/M, de 19 de novembro⁸, tendo-se mantido sem alterações na nova estrutura de organização e funcionamento do executivo, aprovada pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 9/2021/M, de 27 de agosto⁹.

Segundo o estabelecido nos diplomas referidos, bem como no Decreto Regulamentar Regional n.º 5/2020/M, de 15 de janeiro, a Secretaria Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas tinha por missão definir, coordenar e executar a política regional em setores como os recursos hídricos, ambiente e economia circular, alterações climáticas, conservação da natureza, geo e biodiversidade, florestas, áreas protegidas e paisagem, entre outros.

De acordo com o disposto nos artigos 4.º a 7.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 5/2020/M, de 15 de janeiro, aquela Secretaria Regional prosseguia as suas atribuições através:

- Do Gabinete do Secretário Regional, da Direção Regional do Ambiente e Alterações Climáticas e da Direção Regional do Ordenamento do Território, que pertencem à administração direta da Região Autónoma da Madeira;
- Do Instituto das Florestas e Conservação da Natureza, IP-RAM, que integra a administração indireta da Região Autónoma da Madeira;
- Da ARM - Águas e Resíduos da Madeira, S.A. e da AREAM - Agência Regional da Energia e Ambiente da Região Autónoma da Madeira.

1.5.2. Do Instituto das Florestas e Conservação da Natureza, IP-RAM

O Instituto das Florestas e Conservação da Natureza, IP-RAM (IFCN, IP-RAM), que resultou da fusão da Direção Regional de Florestas e Conservação da Natureza e do Serviço do Parque Natural da Madeira, foi criado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 21/2016/M, de 13 de maio¹⁰, e os respetivos estatutos foram aprovados pela Portaria n.º 294/2016, de 11 de agosto.

Este Instituto configura uma pessoa coletiva de direito público, dotada de personalidade jurídica, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, integrada na administração indireta da Região Autónoma de Madeira, que se encontrava sob a tutela e superintendência da Secretaria Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas, conforme se alcança do disposto no artigo 2.º do Decreto Legislativo Regional n.º 21/2016/M, de 13 de maio.

⁸ Sucedendo à Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais, que integrava a estrutura orgânica do XII Governo Regional da Madeira, aprovada pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 13/2017/M, de 7 de novembro.

⁹ Este diploma, que revogou o Decreto Regulamentar Regional n.º 8-A/2019/M, de 19 de novembro, foi, entretanto, alterado pelos Decretos Regulamentares Regionais n.ºs 10/2021/M, de 3 de novembro, 16/2021/M, de 20 de dezembro, e 1/2023/M, de 6 de janeiro.

¹⁰ Alterado pelos Decretos Regulamentares Regionais n.ºs 42/2016/M, de 29 de dezembro, e 3/2018/M, de 12 de janeiro.

Segundo determina o artigo 4.º do mesmo diploma, o IFCN, IP-RAM tem como missão “(...) *promover a conservação da natureza, o ordenamento e a gestão sustentável da bio e geodiversidade, da paisagem e da floresta, bem como dos recursos a ela associados e ainda a gestão das áreas protegidas.*”, dispondo, para a sua prossecução, de um conjunto de atribuições enumeradas no subseqüente artigo 5.º, de onde se destacam as seguintes:

- *“Promover ao nível da RAM a execução e coordenação da política definida pelo Governo Regional para a conservação da natureza, o ordenamento e a gestão sustentável da bio e geodiversidade terrestre e marinha, da paisagem e da floresta bem como dos recursos a ela associados e ainda a gestão das áreas classificadas e áreas protegidas.”* [alínea a)];
- *“Coordenar as medidas e ações necessárias à proteção, conservação e recuperação dos ecossistemas florestais e associados, bem como a gestão do património e espaço florestal.”* [alínea b)];
- *“Assegurar a elaboração, aprovação, execução e monitorização dos planos de gestão, proteção e conservação da natureza e de outros instrumentos de planeamento, sem prejuízo da articulação com outras entidades envolvidas na matéria.”* [alínea g)];
- *“Assegurar a gestão sustentável e a certificação das áreas sujeitas ao regime florestal.”* [alínea h)];
- *“Promover as medidas e as ações necessárias à prevenção e deteção de incêndios florestais.”* [alínea i)].

1.5.3. Política florestal

No seguimento da Lei de Bases da Política Florestal, aprovada pela Lei n.º 33/96, de 17 de agosto, foi adotada, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2006, de 15 de setembro, a Estratégia Nacional para as Florestas, que estabelece seis linhas de ação estratégicas para minimizar os riscos de incêndios e dos agentes bióticos¹¹, a curto prazo, e assegurar a competitividade do sector florestal, a médio prazo.

A Estratégia Nacional dedicou uma parte à Região Autónoma da Madeira corporizando, na prática, a estratégia regional para as suas florestas.

A Resolução do Conselho do Governo Regional n.º 600/2015, de 11 de agosto, aprovou o Plano Regional de Ordenamento Florestal da Região Autónoma da Madeira, abreviadamente designado por PROF-RAM, dando cumprimento ao disposto pela Lei de Bases da Política Florestal, nos termos da qual o ordenamento e gestão florestal se materializam através de planos regionais de ordenamento florestal, nos quais são explicitadas as práticas de gestão a aplicar aos espaços florestais.

¹¹ As árvores possuem um vasto leque de agentes nocivos, que podem ser de natureza biótica (por exemplo, pragas, infestantes, roedores, caracóis, insetos, ácaros, nemátodes, fungos, bactérias, vírus, etc.) ou abiótica (poluição, carência ou excesso de nutrientes no solo, compactação do solo, falta ou excesso de água, radiação solar intensa, geadas tardias, relâmpagos, ventos fortes, incêndios, etc.).

O PROF-RAM “(...) constitui um instrumento de política sectorial que incide sobre os espaços florestais e que visa enquadrar e estabelecer normas específicas de uso, ocupação, utilização e ordenamento florestal, por forma a promover e garantir a produção de bens e serviços e o desenvolvimento sustentado destes espaços.”¹².

O PROF-RAM, que vigora por um período máximo de 25 anos, integra as seguintes funções¹³:

- a) *Conservação;*
- b) *Proteção;*
- c) *Suporte ao recreio e valorização da paisagem;*
- d) *Produção;*
- e) *Suporte à caça, pesca, apicultura e atividade silvopastoril.”*

O âmbito de aplicação territorial do PROF-RAM corresponde ao território da ilha da Madeira, da ilha do Porto Santo, das ilhas Desertas e das ilhas Selvagens, e é enquadrado pelos princípios orientadores da política florestal consagrados na Lei de Bases da Política Florestal, e pela Estratégia Regional para as Florestas, assegurando a sua compatibilização com o Plano de Ordenamento Territorial da Região Autónoma da Madeira (POT-RAM)^{14 15}.

1.5.4. Estratégia CLIMA-MADEIRA

Visando adotar medidas que vão ao encontro das orientações europeias e da estratégia nacional, mas enquadradas nas especificidades e necessidades do território da Região, em matéria de ambiente e alterações climáticas, a RAM, através da (então) Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais, elaborou a “Estratégia de Adaptação às Alterações Climáticas da Região Autónoma da Madeira – Estratégia CLIMA-MADEIRA”, que foi objeto de aprovação pela Resolução do Conselho do Governo n.º 1062/2015, de 2 de dezembro.

A Estratégia CLIMA-MADEIRA consagra-se num documento que engloba o conhecimento sobre a influência do clima em vários importantes setores regionais como agricultura, florestas, biodiversidade, energia, recursos hídricos, entre outros, e define uma abordagem integrada com medidas orientadoras que permitem a adaptação da Região às alterações climáticas e reduzir o seu impacto, e que sustentem as medidas governativas¹⁶.

¹² Cfr. o artigo 1.º, n.º 1 do Regulamento do PROF-RAM, anexo à Resolução do Conselho do Governo n.º 600/2015, de 11 de agosto.

¹³ Cfr. o artigo 1.º, n.º 2 do Regulamento do PROF-RAM, anexo à Resolução do Conselho do Governo n.º 600/2015, de 11 de agosto.

¹⁴ Cfr. o artigo 3.º do Regulamento do PROF-RAM, anexo à Resolução do Conselho do Governo n.º 600/2015, de 11 de agosto.

¹⁵ Note-se que, antes da adoção desta estratégia, a gestão e utilização dos recursos florestais já se encontrava sujeita a regulamentação, nomeadamente, através do Decreto Legislativo Regional n.º 35/2008/M, de 14 de agosto, que estabelece o regime de proteção dos recursos naturais e florestais.

¹⁶ Define igualmente um conjunto de objetivos, medidas e indicadores com o intuito de avaliar o processo de adaptação da RAM ao longo do tempo.

A Estratégia CLIMA-MADEIRA definiu as aluviões e os fogos florestais como eventos climáticos extremos relevantes para a RAM, e, em particular quanto a estes, estabeleceu as seguintes medidas de adaptação prioritárias^{17 18}:

- *Aumento da resiliência do território aos incêndios florestais (gestão ativa; gestão do combustível), através da valorização da biomassa e outras atividades que promovam a criação de barreiras à propagação dos fogos.*
- *Redução da incidência de incêndios (sensibilização; investigação de causas; prevenção; fiscalização).*
- *Criação de um sistema de alerta rápido de fogos florestais e de informação territorial de apoio à intervenção na luta contra os incêndios, com a localização de hidrantes, tanques hidroagrícolas e outras infraestruturas necessárias a intervenções de emergência.*
- *Criação de um plano de monitorização e divulgação de medidas de recuperação para situações pós fogos florestais.”.*

1.5.5. Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma da Madeira (PRODERAM 2020)

O projeto “*Instalação de Rede Hídrica no Caminho dos Pretos*” foi cofinanciado pelo Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma da Madeira para o período 2014-2020. O também designado PRODERAM 2020, foi aprovado através da Decisão de Execução da Comissão Europeia C (2015) 853, de 13 de fevereiro de 2015¹⁹ e financiado pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), estabelecido pelo Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013²⁰.

Este Regulamento “*(...) define os objetivos para os quais a política de desenvolvimento rural deve contribuir e as prioridades específicas da União em matéria de desenvolvimento rural. (...) descreve o contexto estratégico no qual se inscreve a política de desenvolvimento rural e define as medidas a tomar para aplicar a política de desenvolvimento rural. (...) estabelece as regras relativas à programação, à ligação em rede, à gestão, ao acompanhamento e à avaliação, com base em responsabilidades partilhadas entre os Estados-Membros e a Comissão e as regras que garantem a coordenação do FEADER com outros instrumentos da União.*”

Por seu turno, o Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro, adaptado à Região Autónoma através do Decreto Legislativo Regional n.º 12/2014/M, de 4 de novembro, veio estabelecer o Modelo de Governação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, compreendendo o FEADER, entre outros, para o período de 2014-2020. Definiu também a estrutura orgânica relativa ao exercício, designadamente, das competências de apoio, monitorização, gestão, acompanhamento e avaliação,

¹⁷ Cfr. a tabela 5 da Estratégia CLIMA-MADEIRA.

¹⁸ Que reforçam outras medidas constantes do Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios, do Plano Regional de Ordenamento Florestal e dos Planos de Ordenamento e Gestão de Áreas Protegidas.

¹⁹ Entretanto alterada pela Decisão de Execução da Comissão Europeia C (2021) 4874, de 28 de junho de 2021.

²⁰ Estabelece as regras gerais que regulam o apoio da União ao desenvolvimento rural, financiado pelo FEADER.

certificação, auditoria e controlo, na sequência do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013.

As condições de aplicação do PRODERAM 2020 encontram-se definidas no Decreto Legislativo Regional n.º 4/2015/M, de 1 de julho. A Autoridade de Gestão do PRODERAM 2020 foi criada junto da (então) Secretaria Regional de Agricultura e Pescas, através da Resolução do Conselho do Governo n.º 557/2015, de 20 de julho.

O IFCN, IP-RAM apresentou uma candidatura ao PRODERAM 2020, inserida na *Medida 8 – Investimentos no desenvolvimento das zonas florestais e na melhoria da viabilidade das florestas*²¹, concretamente ao abrigo da submedida 8.3 – *Apoio à prevenção da floresta contra incêndios florestais, catástrofes naturais e acontecimentos catastróficos*, regulamentada pela Portaria n.º 177/2016, de 5 de maio²².

Nos termos do artigo 2.º da referida Portaria, a submedida 8.3 visa alcançar os seguintes objetivos:

- a) Reforçar a função da floresta, no que concerne à defesa do ambiente, ao controlo da erosão e à manutenção e melhoria da paisagem;*
- b) Implementar, melhorar ou adequar a rede de infraestruturas dos espaços florestais, em conformidade com as acessibilidades necessárias às medidas de proteção da floresta contra incêndios;*
- c) Promover o apoio a ações e investimentos em espaços florestais com vista à prevenção de incêndios e de outras situações de emergência, visando em particular a redução do risco de ignição e de progressão e a aplicação de técnicas de silvicultura preventiva;*
- d) Melhorar e contribuir para a estabilidade da floresta e a sua resiliência aos agentes abióticos e bióticos nocivos;*
- e) Contribuir para a conservação do solo e da água, fomentando a biodiversidade;*
- f) Contribuir para uma mais adequada gestão florestal, conservação de habitats e de espécies;*
- g) Promover a melhoria ambiental, nomeadamente quanto à atenuação das alterações climáticas;*
- h) Fomentar a gestão sustentável das florestas e espaços agroflorestais.”.*

²¹ Cfr. a memória descritiva do projeto “*Instalação de Rede Hídrica no Caminho dos Pretos*”, remetida através do escritório do IFCN, IP-RAM n.º 614, de 10/02/2023 (registo de entrada n.º E402/2023, de 10/02).

²² Entretanto alterada pelas Portarias n.º 427/2016, de 11 de outubro, n.º 700/2019, de 17 de dezembro, n.º 120/2020, de 6 de abril, n.º 143/2020, de 24 de abril, n.º 674/2020, de 23 de outubro, n.º 751/2020, de 18 de novembro, e n.º 31/2022, de 4 de fevereiro.

1.6. Audição prévia dos responsáveis

Em observância do princípio do contraditório, consagrado no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)²³, procedeu-se à audição do Secretário Regional das Finanças, Rogério de Andrade Gouveia, da ex-Secretária Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas, Susana Luísa Rodrigues Nascimento Prada, dos membros do Conselho Diretivo do IFCN, IP-RAM²⁴ identificados no ponto 1.3., bem como do Presidente do referido órgão, em representação deste Instituto.

Dentro do prazo concedido para o efeito, vieram apresentar alegações o Secretário Regional das Finanças²⁵, a ex-Secretária Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas²⁶, assim como os membros do Conselho Diretivo do IFCN, IP-RAM acima mencionados²⁷, a saber, Manuel António Marques Madama de Sousa Filipe, Paulo Jorge dos Santos Gomes Oliveira, Francisco Renato Rodrigues da Silva e Sandra Fabrícia Tavares Teixeira²⁸. O ex-vogal José Américo Gouveia de Jesus não se pronunciou nesta sede.

As alegações oferecidas pelos contraditados foram apreciadas e tidas em consideração no presente documento, designadamente através da sua transcrição e inserção nos pontos pertinentes, em simultâneo com a sua análise.

Dando expressão plena ao princípio do contraditório, as respostas fazem parte integrante do presente Relatório, estando integralmente reproduzidas no Anexo I²⁹.

2. ANÁLISE JURÍDICO-FINANCEIRA

2.1. Caracterização e enquadramento do projeto

As alterações climáticas causadas por algumas atividades humanas constituem um dos maiores desafios ambientais à escala global no século XXI. Estas manifestam-se, sobretudo, por uma

²³ Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26/08, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de nove de março, e novamente alterada pelas Leis n.ºs 42/2016, de 28 de dezembro, 2/2020, de 31 de março, 27-A/2020, de 24 de julho, 12/2022, de 27 de julho, e 56/2023, de 6 de outubro.

²⁴ Cfr. os ofícios com os registos de saída n.ºs S3779/2023, S3780/2023, S3781/2023, S3782/2023, S3783/2023, S3784/2023, S3785/2023, todos de 28/9 (de fls. 265 a 271 da Pasta do Processo).

²⁵ Por meio do ofício n.º SRF/14951/2023, de 11/10, subscrito pela Chefe do Gabinete, Ana Soares de Freitas, e com o registo de entrada n.º E2660/2023, de 11/10 (de fls. 275 a 279 da Pasta do Processo).

²⁶ Ofício n.º 9835/2023, de 13/10, enviado por e-mail registado neste Serviço sob o n.º 2692/2023, de 16/10/2023 (de fls. 310 a 319 da Pasta do Processo).

²⁷ Ofícios com os registos de entrada n.ºs E2678/2023, E2680/2023, E2681/2023, e E2682/2023, de 13/10 (de fls. 280 a 309 da Pasta do Processo).

²⁸ Embora tivessem sido remetidas em documentos separados, as alegações oferecidas pelos responsáveis do IFCN, IP-RAM apresentavam conteúdo idêntico, o qual foi seguido de perto no contraditório produzido pela ex-Secretária Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas.

²⁹ Encontram-se reproduzidos no referido anexo os contraditórios do Secretário Regional das Finanças, da ex-Secretária Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas, e do Presidente do Conselho Diretivo do IFCN, IP-RAM. Os contraditórios dos restantes membros e ex-membros do Conselho Diretivo do instituto não foram reproduzidos, uma vez que são semelhantes ao do Presidente daquele órgão.

tendência de subida da temperatura média global e pelo aumento da frequência e intensidade de fenómenos climáticos e meteorológicos extremos tais como, ondas de calor, secas e precipitação intensa em períodos curtos. Muitos são os setores³⁰ que estão vulneráveis a eventos extremos e à variabilidade climática, sendo as florestas um dos que maior risco corre.

Na RAM, o principal risco para a floresta³¹ são os incêndios florestais que, nos últimos anos, têm atingido proporções catastróficas³². A vulnerabilidade da floresta regional a este fenómeno resulta das condições estruturais das áreas florestais, em particular, o declive, o tipo de ocupação florestal e a continuidade ao nível da paisagem, e é afetada pelas condições meteorológicas predominantes³³. Tanto a floresta Laurissilva, como a floresta plantada³⁴, encontram-se em áreas de acentuados declives, o que favorece a propagação do fogo, dificultando o seu combate. Na vertente Sul, onde predomina a floresta plantada, o clima é mais seco que na vertente norte, aumentando o risco de incêndios.

Segundo a Estratégia CLIMA-MADEIRA³⁵, o histórico recente é tão preocupante que, mesmo num cenário onde a vulnerabilidade futura não aumentasse, a necessidade de adotar medidas para a redução dos incêndios florestais continuaria a ser urgente, já que envolvem elevados danos.

De modo a contrariar os riscos de grandes incêndios na Região Autónoma da Madeira quando ocorrem condições meteorológicas desfavoráveis, foram previstas medidas de prevenção das ocorrências e de mitigação das suas consequências.

Exemplo prático de medidas preventivas é a criação de faixas corta-fogo ou zonas “*tampão*” nas localidades mais vulneráveis ao risco de incêndio. Por definição, estas são zonas que se caracterizam pela baixa combustibilidade ao encontro da qual o fogo se extingue ou diminui de intensidade, facilitando o combate aos incêndios e a proteção de pessoas e bens. As faixas são criadas através da limpeza da floresta, plantação e permanente manutenção de espécies folhosas higrófilas³⁶.

O projeto “*Instalação de Rede Hídrica no Caminho dos Pretos*”, em análise na presente auditoria, insere-se na criação de uma faixa corta-fogo que se estende do Terreiro da Luta ao Palheiro Ferreiro, e tem como objetivos principais aumentar a disponibilidade de água em espaço florestal, facilitar o acesso das forças de combate à água e melhorar a eficácia da primeira intervenção no combate a incêndios no município do Funchal.

³⁰ Nomeadamente, Agricultura, Florestas, Biodiversidade, Energia, Recursos Hídricos, Riscos Hidrogeomorfológicos, Saúde Humana e Turismo.

³¹ A área florestal da RAM compreende cerca de 16 000 hectares de floresta natural, 16 500 hectares de floresta plantada e 1 500 hectares de outras áreas arborizadas (segundo dados de 2015, presentes na Estratégia CLIMA-MADEIRA). A floresta natural é constituída, quase na totalidade, por floresta Laurissilva e a floresta plantada é constituída maioritariamente por pinheiro-bravo e eucalipto.

³² Os incêndios ocorridos em 2016, segundo noticiado, devastaram cerca de 1 666 hectares de área no município do Funchal (esta área ardida corresponde, aproximadamente, a 22% do território total do município), cujo balanço final relata 600 pessoas retiradas das suas casas, de hospitais e de hotéis, 36 casas ardidas, e três vítimas mortais.

³³ Nomeadamente, temperaturas superiores a 25 °C, humidade relativa do ar próxima ou inferior a 30% e rajadas de ventos próximos ou superiores a 30 km/h.

³⁴ Florestas plantadas podem resultar de ações de florestação por plantação ou sementeira (compostas por mais de 50% da área), e podem ser constituídas por espécies nativas ou introduzidas.

³⁵ Aprovada pela Resolução do Conselho do Governo n.º 1062/2015, de 2 de dezembro.

³⁶ Por exemplo, o loureiro, o til, o vinhático, entre outras.

A área de intervenção escolhida do projeto foi a freguesia do Monte, por se tratar de uma zona afetada de forma significativa por incêndios (como foi o caso dos ocorridos em 2010, em 2013 e em 2016), quer em termos de área ardida, quer em termos de efeitos provocados sobre a vegetação, que prejudicaram de forma irreversível a vitalidade da globalidade dos espécimes existentes no local.

O projeto “*Instalação de Rede Hídrica no Caminho dos Pretos*” foi enquadrado no âmbito:

- Do PIDDAR de 2018, designadamente no programa *051 – Atividades tradicionais*, tendo-lhe sido atribuído o número 51965³⁷;
- Da candidatura ao PRODERAM 2020, mais precisamente *na Submedida 8.3 – Prevenção da floresta contra agentes abióticos e acontecimentos catastróficos*, inserida na medida *8 – Investimentos no desenvolvimento das zonas florestais e na melhoria da viabilidade das florestas* (que suportou na íntegra a despesa prevista deste projeto);
- Do Plano Regional de Ordenamento Florestal da Região Autónoma da Madeira (PROF-RAM), **que constitui “(...) um instrumento de política sectorial que incide sobre os espaços florestais e que visa enquadrar e estabelecer normas específicas de uso, ocupação, utilização e ordenamento florestal, por forma a promover e garantir a produção de bens e serviços e o desenvolvimento sustentado destes espaços”.**

Encontram-se em vigor na RAM outras estratégias e planos relacionados com medidas de mitigação e adaptação às alterações climáticas, que abrangem o âmbito e objetivos deste projeto e que se mostravam igualmente aptas a acolhê-lo, como é o caso da assinalada Estratégia CLIMA-

³⁷ Apesar de não ter sido inicialmente inscrito no PIDDAR de 2018 (aprovado através da Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira n.º 3/2018/M, de 9 de janeiro), nem na alteração aprovada através da Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira n.º 22/2018/M, de 6 de agosto, consta no respetivo relatório de execução do PIDDAR de 2018.

O Instituto veio esclarecer que «*Na proposta de orçamento do Instituto para o ano de 2018, bem como no Plano e Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira (PIDDAR) a construção do reservatório foi inscrita no projeto 51931 “Faixa de Gestão de Combustíveis”. Em junho de 2018, após submissão da candidatura ao PRODERAM, constatou-se que o PIDDAR não estaria ajustado à candidatura e optou-se por inscrever um novo projeto 51965, denominado “Instalação da Rede Hídrica no Caminho dos Pretos”.*». Cfr. a resposta ao questionário realizado durante os trabalhos de campo, enviado através do ofício do IFCN, IP-RAM n.º 3045/2023, de 31/03 (registo de entrada n.º E966/2023, de 03/04).

MADEIRA^{38 39}, onde é dado enfoque à necessidade da sua ligação a outros instrumentos estratégicos da Região.

Esta visão não é, contudo, partilhada pela Secretaria Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas⁴⁰, nem pelo IFCN, IP-RAM que alegou que o mesmo “(...) *foi concebido tendo em atenção as atribuições do IFCN, IP-RAM, designadamente, a coordenação das medidas e ações necessárias à proteção, conservação e recuperação dos ecossistemas florestais e associados, bem como a gestão do património e espaço florestal; e, ainda, a promoção das medidas e das ações necessárias à prevenção e deteção de incêndios florestais, conforme resulta do disposto nas alíneas b) e i) do artigo 5.º do Decreto Legislativo Regional n.º 21/2016/M, de 13 de maio, na sua atual redação.*”. Mais defendeu que “*Não foi equacionado o enquadramento deste projeto na concretização da Estratégia CLIMA–Madeira – Estratégia de Adaptação às Alterações Climáticas da RAM, na medida em que se teve por escopo proteger o ecossistema florestal e salvaguardar a vida e a integridade de pessoas e bens e a proteção da zona urbana a jusante do concelho do Funchal, tal como se infere da informação interna n.º 2091, de 21/05/2019, a pedir autorização para a abertura do respetivo procedimento pré-contratual*”⁴¹.

2.2. Procedimentos em sede de contratação pública

2.2.1. Contrato de empreitada

O IFCN, IP-RAM adotou um procedimento pré-contratual de concurso limitado por prévia qualificação sem publicidade no Jornal Oficial da União Europeia, ao abrigo do artigo 19.º, alínea b) do Código dos Contratos Públicos^{42 43}, para “(...) *a execução da empreitada para construção de reservatório e rede de incêndios no Caminho dos Pretos, Funchal, no âmbito do Programa de*

³⁸ De acordo com a Estratégia CLIMA-MADEIRA “(...) *as medidas de adaptação propostas [na Estratégia CLIMA-MADEIRA] devem ser integradas no ciclo de decisão da RAM, utilizando, para isso, os instrumentos de governança e as estruturas já existentes, tornando o uso de recursos mais eficiente.*”, sendo “(...) *também, necessário ter em consideração que o clima não é o único perigo para a RAM (...)*”, já que a mesma “(...) *é afetada por vários fatores não climáticos, como são os socioeconómicos.*”, fazendo com que esta estratégia deva “(...) *estar ligada a outros instrumentos estratégicos da RAM.*”.

³⁹ Mormente quando aí se fez constar “(...) *que as zonas altas do Funchal têm sido assoladas por incêndios de grandes proporções e que põem em risco as populações destas zonas (...)*” tornando prioritária a instalação de “(...) *um sistema de combate a incêndio em toda a extensão do Caminho dos Pretos de modo a criar um tampão a propagação e extinção de incêndios (...)*”.

Em reforço desta afeção, anota-se que no cartaz de informação relativo ao financiamento é indicado como objetivo principal do projeto “*Promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos*” (vide anexo III).

⁴⁰ Que defendeu que o “(...) *o projeto 5165 – Instalação de Rede Hídrica no Caminho dos Pretos – não é enquadrável na implementação da Estratégia de Adaptação às Alterações Climáticas da Região Autónoma da Madeira (...)*” tendo remetido para a fundamentação constante da candidatura do PRODARAM 2020 [cfr. o ofício n.º 1197/2023, de 13/02 (registro de entrada n.º E415/2023, de 13/02), em resposta ao ofício da SRMTC n.º S364/2023, de 26/01].

⁴¹ Cfr. a resposta ao questionário realizado durante os trabalhos de campo, enviado através do ofício do IFCN, IP-RAM n.º 3045/2023, de 31/03.

⁴² Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, e adaptado à RAM pelo Decreto Legislativo Regional n.º 34/2008/M, de 14 de agosto, em ambos os casos, aplicável na versão então vigente.

⁴³ Tramitado nos termos dos artigos 162.º a 191.º do mesmo Código.

*Desenvolvimento Rural para a Região Autónoma da Madeira – PRODERAM – Cofinanciado pelo FEADER (...)*⁴⁴.

O referido procedimento culminou com a celebração de contrato escrito com a adjudicatária AFAVIAS – Engenharia e Construções, S.A., a 6 de agosto de 2020, pelo preço de 1 755 000,00€ (um milhão, setecentos e cinquenta e cinco mil euros), como figura na cláusula 35.^a do referido título jurídico, registado no Portal dos Contratos Públicos – Base.Gov, a 11 do mesmo mês.

O contrato em questão foi submetido à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, em conformidade com o disposto no artigo 46.º, n.º 1, alínea b), conjugado com os artigos 2.º, n.º 1, alínea d), e 5.º, n.º 1, alínea c), da Lei n.º 98/97⁴⁵, de 26 de agosto, tendo sido visado em sessão diária desta Secção Regional em 05/11/2020⁴⁶.

O prazo (máximo) de execução da obra foi fixado em 270 (duzentos e setenta) dias a contar da data da sua consignação ou da data em que o contraente público comunicasse ao cocontratante a aprovação do plano de segurança e saúde, caso esta última data fosse posterior, como resulta da alínea c) do ponto 1 da cláusula 9.^a do contrato e do caderno de encargos que o integra. Neste sentido, cumpre referir que o auto de consignação foi formalizado a 6 de novembro de 2020, tendo o Plano de Segurança sido aprovado a 13 de novembro de 2020.

Da análise à documentação disponibilizada não resulta a existência de qualquer suspensão do prazo de execução dos trabalhos.

No decorrer da execução da empreitada, foram detetadas desconformidades entre o projeto e a realidade encontrada *in loco*, nomeadamente no que respeita às características do terreno onde havia sido prevista a construção do reservatório (cota), que conduziram à alteração do plano de trabalhos, do cronograma inicialmente estabelecido e, conseqüentemente, dos custos envolvidos.

Tal alteração traduziu-se, em concreto, na necessidade de execução de trabalhos complementares, que foram objeto de um contrato adicional e que serão analisados no próximo ponto.

2.2.2. Adenda ao contrato de empreitada

A celebração da adenda ao contrato de empreitada e a realização da correspondente despesa foi autorizada por despacho da Secretária Regional de Ambiente e das Alterações Climáticas, de 22 de julho de 2021.

A referida adenda foi formalizada a 16 de agosto de 2021, produzindo efeitos a partir da sua outorga, em conformidade com a sua cláusula 6.^a.

Segundo o estabelecido na cláusula 1.^a da adenda, “*Os trabalhos complementares aditados ao contrato (...)*” compreendem “*(...) os trabalhos de espécie e quantidades não incluídos no mesmo, nos termos discriminados na informação técnica n.º 1335, do 07/04/2021 (...)*”, devidamente identificados na “*(...) lista de quantidades e espécies (...)*” anexa àquele título jurídico, constando expressamente da cláusula 2.^a que aqueles **assumiam** “*(...) a natureza de trabalhos complementares,*

⁴⁴ Cfr. a cláusula 1.^a do caderno de encargos.

⁴⁵ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, na redação vigente à data.

⁴⁶ No âmbito do Processo de Visto n.º 111/2020.

dado que a sua necessidade (...)" resultava "(...) de circunstâncias não previstas nos termos do n.º 2 do artigo 370.º do CCP."

Por seu turno, na cláusula 3.ª da adenda foi definido um prazo de 30 (trinta) dias para a execução dos aludidos trabalhos, correspondendo a uma prorrogação, por igual período, do prazo inicialmente fixado para a realização da empreitada, que passou, por essa via, a totalizar 300 (trezentos) dias.

O preço destes trabalhos foi quantificado na cláusula 4.ª da adenda em 174 414,41€ (sem IVA), elevando o preço total do contrato de empreitada para 1 929 414,41€ (sem IVA).

Nos termos preceituados no artigo 27.º, n.º 2, alínea b) da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, as alterações introduzidas ao Código dos Contratos Públicos aplicavam-se aos contratos que se encontrassem em execução à data da entrada em vigor desta lei (20/06/2021), desde que o fundamento da modificação derivasse de facto ocorrido após essa data. Tal significa, *a contrario*, que, se as razões determinantes da modificação tiverem ocorrido em momento anterior, ser-lhes-ia aplicável o regime decorrente da redação dada às normas do Código dos Contratos Públicos pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto.

Dado que a necessidade de execução dos trabalhos que integram o objeto da adenda ao contrato de empreitada consta das informações internas n.º 568, de 15/02/2021, e n.º 1335, de 07/04/2021, do gestor do contrato, conclui-se que o fundamento para a modificação objetiva operada ocorreu antes da entrada em vigor do primeiro daqueles diplomas.

Fica assim assente, que o regime específico que se lhe aplica é o constante da versão do Código dos Contratos Públicos saída do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto. Nessa redação, pese embora o artigo 370.º, n.º 1 do Código dos Contratos Públicos acolha a definição de "*trabalhos complementares*" que foi mantida pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, designando-os como aqueles "*(...) cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato.*", o legislador estabeleceu nos n.ºs 2 e 4 do referido dispositivo um regime distinto para os trabalhos dessa natureza que resultem de "*(...) circunstâncias não previstas (...)*" e para os que resultem de "*(...) circunstâncias imprevisíveis ou que uma entidade adjudicante diligente não pudesse ter previsto (...)*".

Assim, nos termos do aludido n.º 2, "*Quando os trabalhos complementares resultem de circunstâncias não previstas, pode o dono da obra ordenar a sua execução ao empreiteiro desde que, de forma cumulativa:*

- a) Não possam ser técnica ou economicamente separáveis do objeto do contrato sem inconvenientes graves e impliquem um aumento considerável de custos para o dono da obra;*
- b) O preço desses trabalhos, incluindo o de anteriores trabalhos complementares igualmente decorrentes de circunstâncias não previstas, não exceda 10 % do preço contratual;⁴⁷ e*
- c) O somatório do preço contratual com o preço atribuído aos trabalhos complementares não exceda os limites previstos na alínea d) do artigo 19.º, quando o procedimento adotado tenha*

⁴⁷ Determina o artigo 97.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos que, para efeitos deste Código, "*(...) entende-se por preço contratual o preço a pagar, pela entidade adjudicante, em resultado da proposta adjudicada, pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato*", ditando o n.º 3, alínea a), do mesmo dispositivo que no preço contratual "*não está incluído (...)* o acréscimo de preço a pagar em resultado de (...) [m]odificação objetiva do contrato".

sido o ajuste direto, na alínea c) do mesmo artigo quando o procedimento tenha sido o da consulta prévia ou na alínea b) do artigo 19.º quando o procedimento adotado tenha sido o concurso público ou o concurso limitado por prévia qualificação sem publicação do respetivo anúncio no Jornal Oficial da União Europeia.”.

Por sua vez, nos termos do mesmo artigo, n.º 4 quando estes “(...) resultem de circunstâncias imprevisíveis ou que uma entidade adjudicante diligente não pudesse ter previsto, pode o dono da obra ordenar a sua execução desde que, de forma cumulativa:

- a) Não possam ser técnica ou economicamente separáveis do objeto do contrato sem inconvenientes graves e impliquem um aumento considerável de custos para o dono da obra;*
- e*
- b) O preço desses trabalhos, incluindo o de anteriores trabalhos complementares igualmente decorrentes de circunstâncias imprevisíveis, não exceda 40 % do preço contratual.”.*

Neste domínio releva ainda o artigo 370.º, n.º 5, que determina que “Os trabalhos complementares que excedam os limites previstos no presente artigo devem ser adjudicados na sequência de novo procedimento.”.

Tendo por base esta referência legal, o contraente público fundamentou a premência na realização de trabalhos complementares na ocorrência de circunstâncias não previstas, trazendo à colação o regime previsto no citado artigo 370.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos.

No âmbito da análise efetuada à documentação de suporte à referida adenda apuraram-se as seguintes factuaisidades:

- a) Na informação interna n.º 568, de 15/02/2021, remetida à Secretaria Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas, o gestor do contrato fez constar o seguinte:

“O reservatório de 1.500,00m³ a construir junto à Estrada Regional está projetado para ser implementado a cota 967.5 metros.

O que temos no local e a cota de implantação é terreno depositado no local e que apresenta solto pouco compactado e com muitos espaços vazios e que não tem estrutura para suportar 150 KN/m².

O terreno natural e com as característica[s] para suportar as cargas do sistema (estrutura + líquido), está a dois metros abaixo da cota de implementação do lado de montante e a quatro metros abaixo da cota de implantação do lado de jusante (...).

No local e com este tipo de terreno não é possível implantar o reservatório a cota previstas, porque a estrutura do solo existente não suporta as cargas máximas do reservatório e provocará assentamentos diferenciados e que poderá levar a rotura da[s] estruturas das paredes e fundo do reservatório.

Para termos uma solução que garanta a segurança de todo o sistema, seria mais prudente solicitar um parecer geológico ao Laboratório Regional de Engenharia Civil (LREC).”;

- b) O Laboratório Regional de Engenharia Civil emitiu e enviou ao IFCN, IP-RAM, em 03/03/2021⁴⁸, um primeiro parecer técnico em que recomendou a reformulação do projeto da

⁴⁸ A coberto do ofício com o registo de entrada no IFCN, IP-RAM n.º 2978, de 03/03/2021.

execução na componente mencionada, assim como a realização de sondagens de prospeção adicionais;

- c) Obtidos os resultados das sondagens, o Laboratório Regional de Engenharia Civil emitiu um segundo parecer⁴⁹, rececionado pelo IFCN, IP-RAM em 12/03/2021,⁵⁰ no qual desenvolveu e consolidou o posicionamento anteriormente manifestado, assinalando nomeadamente que: *“Para além da camada detrítica sobre a qual assenta o ensoleiramento geral do reservatório não possuir capacidade mecânica compatível com os pressupostos do projeto de execução, o muro que contém a plataforma a leste não parece dimensionado para suportar a componente horizontal das ações transmitidas pela estrutura do reservatório aos solos de fundação.(...) Caso se comprove que, a cotas inferiores às indicadas pela entidade adjudicatária, a capacidade resistente e o índice de deformabilidade dos solos sejam compatíveis com as exigências do projeto de execução da empreitada, poder-se-ia equacionar, como possível solução, a remoção total da camada detrítica existente sob área de implantação do reservatório (acrescida de 3 metros para além do respetivo diâmetro), a sua substituição por pedrapleno de granulometria variada, incluindo o preenchimento de vazios com argamassa de betão numa faixa perimetral com, no mínimo, 2 metros de largura, para assegurar o seu confinamento e minimização da transmissão de cargas ao muro de suporte a leste, em conjugação com o rebaixamento da soleira do reservatório em cerca de L,50 metros.”;*
- d) Apoiando-se neste último documento técnico, em que foi concretamente aconselhada a revisão do projeto de execução para garantia da segurança e estabilidade do reservatório e das infraestruturas de suporte (v.g. muros de suporte e ER103) na zona intervencionada, o gestor do contrato, através da Informação Interna n.º 1335, de 07/04/2021, propôs superiormente a realização de trabalhos complementares, que justificou com as *“(...) alterações introduzidas devido as características geotécnicas do terreno de fundação do reservatório, cumprindo os pareceres do LREC (...)”*, incluindo também nesse conjunto os trabalhos de adaptação da rede de incêndio, que fundamentou na necessidade de assegurar a *“(...) manutenção e reparação de eventuais avarias.”* dos equipamentos, uma vez que o traçado definido no projeto criava sérias dificuldades à concretização futura dessas operações;
- e) Na citada informação interna, o gestor do contrato identificou separadamente os trabalhos complementares relativos a quantidades a mais não previstas, que denominou por *“Trabalhos a mais”*, cifrados em 106 157,73€ (sem IVA), e os respeitantes a espécies não previstas, que designou por *“Trabalhos (...) não previstos”*, quantificados em 68 256,68€, os quais, na sua globalidade, correspondiam a *“(...) custos adicionais no valor total 174.414,41 €, equivalente a 9,94% do valor da adjudicação”*;
- f) Por deliberação do Conselho Diretivo do IFCN, IP-RAM, de 14 de julho de 2021, foi solicitada à tutela a autorização para executar os aludidos trabalhos, nos termos e com os fundamentos constantes das invocadas informações internas, bem como a aprovação da minuta da adenda ao contrato da empreitada;

⁴⁹ Vide o ofício com a referência de saída LREC n.º 91, de 11/03/2021.

⁵⁰ Com o registo de entrada n.º 3510, de 12/03/2021.

- g) Indo ao encontro do proposto, a Secretária Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas, por despacho datado de 22 de julho de 2022, autorizou a execução dos trabalhos e aprovou a minuta da adenda contratual nos moldes enunciados⁵¹;
- h) Embora fosse mencionado na Informação Interna n.º 1335 que esta integrava em anexo o “(...) *Mapa de trabalhos a mais e não previstos, a menos e suprimidos*”, não só esse mapa era omissivo acerca da identificação de eventuais trabalhos a menos ou suprimidos em resultado das alterações pretendidas⁵², como o próprio corpo do documento não lhes fazia referência. Não foi também localizada no processo qualquer ordem emitida pelo dono da obra no sentido de ser suprimida a execução de trabalhos contratuais.

Considerando que a adenda em questão foi remetida ao Tribunal de Contas nos termos e para os efeitos preconizados no artigo 47.º, n.ºs 1, alínea d), e 2 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto^{53 54}, que dita a obrigatoriedade de envio a este Tribunal dos atos ou contratos que, no âmbito de empreitadas de obras públicas já visadas, titulem a execução de trabalhos a mais ou de suprimento de erros omissões, no prazo de 60 dias a contar do início da sua execução⁵⁵, ficando sujeitos a fiscalização concomitante e sucessiva, procedeu-se ao cruzamento dos dados *supra* relatados com os elementos e esclarecimentos fornecidos nessa sede pela Secretaria Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas⁵⁶. Da sua apreciação resultaram apurados os seguintes factos novos tidos por relevantes para aferir acerca da conformidade normativa deste adicional⁵⁷:

- i) Os trabalhos executados no âmbito da empreitada, refletidos na respetiva conta corrente, e quantificados em **1 881 852,98€** (sem IVA), foram registados em dez autos de medição, correspondendo os trabalhos identificados nos Autos de Medição e Vistoria n.ºs 1 a 9, no montante global de **1 707 438,57€** (sem IVA), a trabalhos previstos no contrato inicialmente celebrado, e os inscritos no Auto de Medição n.º 1TM aos trabalhos complementares que

⁵¹ Em observância do disposto nos artigos 30.º, n.º 1, e 33.º, n.º 1, do Decreto Legislativo n.º 18/2020/M, de 31 de dezembro, a alteração e redistribuição dos encargos plurianuais, assim como a realização da correspondente despesa foram objeto de autorização prévia pelo então Vice-Presidente do Governo Regional e dos Assuntos Parlamentares, conforme despacho de 30 de junho de 2021, e Portaria n.º 372/2021, publicada no JORAM, I Série, n.º 120, de 7 de julho.

⁵² Cumpre notar que, no decurso do trabalho de campo da auditoria, foi localizada no processo administrativo consultado uma segunda informação interna identificada com o mesmo número e data (n.º 1335, de 07/04/2021), mas com conteúdo diverso, onde constava, entre outras referências, a alusão à existência de trabalhos a menos e de trabalhos suprimidos, no montante de **36 468,05€**.

Sem embargo, não foi essa a versão da informação que viria a ser submetida a despacho da Secretária Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas, não tendo, nessa medida, fundamentado o ato autorizador da celebração da adenda ao contrato da empreitada, o que lhe retira relevância jurídica no âmbito da análise efetuada.

⁵³ Na redação introduzida pela Lei n.º 2/2012, de 2 de janeiro.

⁵⁴ De acordo com a aplicação conjugada dos artigos 2.º, n.º 1, alínea b), e 5.º, n.º 1, alínea c), da Lei n.º 98/97.

⁵⁵ No caso vertente foi assegurado o cumprimento do prazo indicado, porquanto os trabalhos contemplados na adenda tiveram início em 17/07/2021 e a mesma foi rececionada nesta Secção Regional em 22/10/2021.

⁵⁶ Cfr. os ofícios n.ºs S3970/2021, de 10/11, S560/2023, de 07/02, S1614/2023, de 14/04, e S2333/2023, de 07/06, da SRMTC, o ofício com o registo de entrada na SRMTC n.º E2906/2021, de 25/11, da Secretaria Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas, da comunicação eletrónica de 23/02/2023, com o registo de saída daquela Secretaria Regional n.º 1498/2023, bem como o ofício registado na mesma entidade com o n.º S6064/2023, de 22/06, remetido através de comunicação eletrónica datada de 22/06/2023.

⁵⁷ Extraídos da Informação n.º 33/23-DAT-UAT 1, de 18 de julho.

constituíram o objeto do termo adicional assinado pelas partes, cujo valor totalizou 174 414,41€ (sem IVA), conforme se reflete no próximo quadro:

Quadro 2 – Autos de medição dos trabalhos executados e faturados no âmbito da empreitada

(em euros)

Auto de Medição				Fatura			
N.º	Data	Descrição	Valor	N.º	Data	Montante ⁵⁸	Data de pagamento
1	30/11/2020	V. Trabalhos	236 182,41	FAU2020/71	30/11/2020	283 418,89	24/12/2020
		Garantia (2%)	4 723,65				
		IVA 22%	51 960,13				
		Valor Liquidar	283 418,89				
2	29/01/2021	V. Trabalhos	157 436,82	FAU2021/3	29/01/2021	188 924,18	26/04/2021
		Garantia (2%)	3 148,74				
		IVA 22%	34 636,10				
		Valor Liquidar	188 924,18				
3	26/02/2021	V. Trabalhos	197 509,27	FAU2021/10	26/02/2021	237 011,12	26/04/2021
		Garantia (2%)	3 950,19				
		IVA 22%	43 452,04				
		Valor Liquidar	237 011,12				
4	31/03/2021	V. Trabalhos	211 730,57	FAU2021/21	31/03/2021	254 076,69	29/04/2021
		Garantia (2%)	4 234,61				
		IVA 22%	46 580,73				
		Valor Liquidar	254 076,68				
5	30/04/2021	V. Trabalhos	221 708,80	FAU2021/29	30/04/2021	266 050,56	27/05/2021
		Garantia (2%)	4 434,18				
		IVA 22%	48 775,94				
		Valor Liquidar	266 050,56				
6	28/05/2021	V. Trabalhos	200 204,31	FAU2021/38	28/05/2021	240 245,17	09/07/2021
		Garantia (2%)	4 004,09				
		IVA 22%	44 044,95				
		Valor Liquidar	240 245,17				
7	25/06/2021	V. Trabalhos	234 932,26	FAU2021/49	30/06/2021	281 918,71	03/08/2021
		Garantia (2%)	4 698,65				
		IVA 22%	51 685,10				
		Valor Liquidar	281 918,71				
8	23/07/2021	V. Trabalhos	159 207,63	FAU2021/57	30/07/2021	191 049,16	01/09/2021
		Garantia (2%)	3 184,15				
		IVA 22%	35 025,68				
		Valor Liquidar	191 049,16				
9	02/09/2021	V. Trabalhos	88 526,50	FAU2021/81	02/09/2021	106 231,80	15/10/2021
		Garantia (2%)	1 770,53				
		IVA 22%	19 475,83				
		Valor Liquidar	106 231,80				
1TM	02/09/2021	V. Trabalhos	174 414,41	FAU2021/82	02/09/2021	209 297,29	29/12/2021

⁵⁸ Com IVA e com acerto respeitante ao reforço da garantia.

Auto de Medição				Fatura			
N.º	Data	Descrição	Valor	N.º	Data	Montante ⁵⁸	Data de pagamento
		Garantia (2%)	3 488,29				
		IVA 22%	38 371,17				
		Valor Liquidar	209 297,29				
Total empreitada inicial (sem IVA)			1 707 438,57	Total pago		2 258 223,58	
Valor final da empreitada com os trabalhos complementares (sem IVA)			1 881 852,98				

Fonte: Informação n.º 33/23-DAT-UAT 1, de 18 de julho.

j) Os valores globais *retro* apresentados evidenciaram uma diferença de **47 561,43€** entre o preço contratual estabelecido no n.º 1 da cláusula 35.^a do contrato inicial (1 755 000,00€) e o valor dos trabalhos previstos em projeto e efetivamente executados (1 707 438,57€, sem IVA). Questionado a este propósito, o IFCN, IP-RAM, a par da contextualização da necessidade de realização dos trabalhos complementares anteriormente mencionados, invocou, em síntese, que as alterações construtivas adotadas no decurso da execução da obra relativamente à rede de incêndio conduziram à supressão de trabalhos projetados, que “(...) *juntamente com ajustes de pequenas quantidades que sobram da execução da obra (os quais só foram possíveis contabilizar no final do lançamento da conduta de incêndio), ascenderam ao valor de 47.561,43€ (quarenta e sete mil, quinhentos e sessenta e um e quarenta e três cêntimos)*”⁵⁹, que coincide com o montante da diferença acima apurada.

Não obstante os esclarecimentos prestados assinala-se que os documentos remetidos ao Tribunal em cumprimento do disposto no artigo 47.º, n.ºs 1, alínea d), e 2 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, não continham qualquer alusão a alterações do projeto que tivessem implicado uma eventual supressão de trabalhos, não fornecendo também quaisquer evidências de que a mesma tivesse sido oportunamente fundamentada e ordenada pelo dono da obra.

À luz destes dados, e tendo presente o enquadramento legal aplicável à situação vertente, extraem-se as seguintes conclusões:

- i. Determinando o n.º 2 do artigo 379.º do Código dos Contratos Públicos que “*O preço correspondente aos trabalhos a menos é deduzido ao preço contratual (...)*”⁶⁰ [1 755 000,00€ (preço contratual) - 47 561,43€ (trabalhos a menos) = 1 707 438,57€], constata-se que o valor dos trabalhos complementares que foram adjudicados e executados excedeu o preço contratual corrigido nos termos desta norma em 10,21% [174 414,41€ (valor dos trabalhos realizados ao abrigo do adicional) / 1 707 438,57€

⁵⁹ Cfr. o ofício registado na Secretaria Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas com o n.º S6064/2023, de 22/06, remetido através de comunicação eletrónica datada de 22/06/2023, em resposta aos ofícios deste Serviço identificados com os n.ºs S1614/2023, de 14 de abril, e S2333/2023, de 7 de junho.

⁶⁰ Por força desta norma, os trabalhos suprimidos de uma empreitada devem ser deduzidos ao preço contratual, sendo o acréscimo de custos dos trabalhos complementares aferido para efeitos de cálculo daquela baliza à luz do preço corrigido.

(valor contratualizado corrigido dos trabalhos a menos) = 0,10215], ultrapassando por isso o teto de 10% então fixado pelo artigo 370.º, n.º 2, alínea b), do mesmo Código.

Sem embargo, considera-se que a ilegalidade detetada perde relevância jurídica, porquanto o limite indicado foi excedido em apenas 0,21%, ou seja, em 3 670,56€, o que, de acordo com o preceituado no n.º 5 do mencionado artigo, teria permitido ao dono da obra adjudicar esses trabalhos complementares à empresa AFAVIAS – Engenharia e Construções, S.A. por recurso a um ajuste direto no regime simplificado, ao abrigo do artigo 128.º do Código dos Contratos Públicos⁶¹, ou seja, sem adoção obrigatória de um procedimento pré-contratual de natureza concorrencial e com especiais requisitos de forma.

- ii. Não foi igualmente observada a norma do n.º 1 do artigo 379.º do Código dos Contratos Públicos, que determina que *“Salvo em caso de impossibilidade de cumprimento, o empreiteiro só pode deixar de executar quaisquer trabalhos previstos no contrato desde que o dono da obra emita uma ordem com esse conteúdo, especificando os trabalhos a menos.”*.

Não obstante, também as consequências jurídicas desta irregularidade devem considerar-se minimizadas, uma vez que tanto a conta corrente da empreitada (cfr. os autos de medição e vistoria elaborados e a documentação comprovativa dos trabalhos faturados e pagos) como o auto de receção provisória da obra⁶² comprovam que, apesar de o dono da obra não ter autorizado fundamentadamente a supressão de trabalhos contratualmente previstos e ordenado expressamente essa supressão ao empreiteiro, os mesmos não foram efetivamente realizados.

Debruçando-se no exercício do contraditório sobre a primeira das questões suscitadas, os membros do Conselho Diretivo do IFCN, IP-RAM à data dos factos rejeitaram a conclusão de que *“(…) o valor dos trabalhos complementares contratados no âmbito da empreitada em apreço [ultrapassou] em 0,21% o limite legalmente admitido para o efeito fixado no artigo 370.º, n.º 2, alínea b) do CCP (…), na redação do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto (…)”*, alegando, em suma, que:

- *«[O] preço contratual, conforme resulta da definição constante do n.º 1 do artigo 97.º do CCP, é “o preço a pagar, pela entidade adjudicante, em resultado da proposta adjudicada, pela execução de todas as prestações que constituem o objeto contrato”, nele não se incluindo, segundo prevê a alínea a) do n.º 3 do citado artigo, o acréscimo de preço a pagar em resultado de modificações objetivas do contrato.»*;
- *“[O]s trabalhos a menos no contrato de empreitada sobre o qual incidiu a Auditoria do Tribunal de Contas são uma decorrência dos trabalhos complementares contratados, tendo-lhes sucedido e não precedido (…), factualmente nunca a entidade pública contratante podia ter começado por*

⁶¹ Nos termos do n.º 1 do artigo invocado, este procedimento pré-contratual pode ser adotado para aquisições de bens e serviços que não ultrapassem 5 000,00€ (sem IVA), valor esse que na Região Autónoma da Madeira ascende, à data dos factos, a 6 750,00€ (sem IVA), por via da aplicação do coeficiente de 1,35 previsto no artigo 4.º, n.º 1, do Decreto Legislativo Regional n.º 34/2008/M, de 14/08, diploma que adapta o Código dos Contratos Públicos à RAM, na sua redação então vigente.

⁶² Assinado pelos representantes das partes em 17/09/2021.

deduzir o valor dos trabalhos a menos ao preço contratual para então depois apurar se o valor dos trabalhos complementares que se mostram necessários realizar excedia ou não os 10% desse preço corrigido (...)”;

- «[É] nesse mesmo sentido que evolui o CCP, porquanto a redação do seu artigo 370.º, que resulta da alteração aprovada pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, e que se mantém hoje em vigor, já não diz que o preço dos trabalhos complementares não pode exceder 10% do preço contratual, passando antes a estipular que “o valor dos trabalhos complementares não pode exceder, de forma acumulada, 50% do preço contratual inicial” (...)».

Os fundamentos acima transcritos foram também os aduzidos pela ex-Secretária Regional de **Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas** para solicitar a “(...) alteração do sentido [das conclusões (...)]” extraídas acerca desta matéria no relato.

Sucede que a factualidade descrita não pode ser dissociada do quadro normativo vigente no momento da sua prática, sendo ponto assente que, no caso concreto, a versão aplicável do artigo 370.º do Código dos Contratos Públicos era a fixada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, e não a que saiu da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio. Nesse pressuposto, e seguindo a jurisprudência uniforme e consolidada do Tribunal de Contas com referência àquela moldura legal⁶³, mantém-se o entendimento de que a exigência de correção do preço contratual, por via da dedução do valor dos trabalhos suprimidos, para efeitos de aferição do cumprimento do limite legal de acréscimo de custos *supra* mencionado emanava das disposições concatenadas daquele normativo e do artigo 379.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos .

Por conseguinte, reitera-se que o valor acumulado dos trabalhos complementares resultantes de circunstâncias não previstas que foram adjudicados pelo dono da obra ultrapassou o limiar percentual estabelecido pelo citado artigo 370.º, n.º 2, alínea b), do mesmo Código, na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto. Sem embargo, e como foi desde logo assinalado no relato, as repercussões jurídicas da inobservância do aludido regime consideram-se minimizadas, uma vez que aquele teto foi excedido em apenas 0,21%, que corresponde a **3 670,56€**, valor esse que, de acordo com o estabelecido no artigo 128.º do Código dos Contratos Públicos, permitia que tais trabalhos fossem contratados ao empreiteiro por ajuste direto no regime simplificado.

Em sede de contraditório, os responsáveis do IFCN, IP-RAM manifestaram igualmente o seu desacordo quanto à análise da segunda das matérias cuja legalidade foi questionada, arguindo, em síntese, que “[a] *pesar de não ter havido uma ordem expressa do dono da obra ao empreiteiro [para supressão dos trabalhos a menos], o empreiteiro tomou conhecimento dos trabalhos que devia deixar de executar [através dos autos de vistoria e medição dos trabalhos n.ºs 9 e 1TM], e cumpriu com essa obrigação, tal como resulta evidenciado na documentação relacionada com a conta corrente da empreitada e no auto de receção provisória da obra*”, **sustentando**, com essa base, que “(...) a norma prevista no n.º 1 do artigo 379.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) foi respeitada (...), não tendo ocorrido qualquer irregularidade formal que tivesse posto em causa as posições

⁶³ Cfr. designadamente os Relatórios n.ºs 1/2020-Audit. 1.ª Secção, de 7 de julho, 2/2020-Audit. 1.ª Secção, de 13 de outubro, e 1/2022 - Audit. 1.ª Secção, de 8 de março.

jurídicas das partes contratantes, o equilíbrio e a estabilidade do contrato celebrado ou os princípios e normas que regulam a execução dos contratos públicos”.

No mesmo sentido pronunciou-se a ex-Secretária Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas, que reforçou o posicionamento exposto, **defendendo que “(...) o legislador não impõe que essa ordem seja escrita, (...) como se extrai do disposto (...)” no preceito invocado.**

Entende-se, porém, que também neste caso não assiste razão aos alegantes.

Conforme foi reconhecido pelo próprio IFCN, IP-RAM⁶⁴, a supressão da maioria dos trabalhos descritos teve origem na revisão do projeto de execução da obra decidida pelo contraente público, tornando patente que a sua tipificação, quantificação e custo deveria ter sido apurada e documentada concomitantemente com a definição e identificação dos trabalhos complementares que a reprogramação do projeto tornou necessários, ao invés de ser relegada para a fase da sua medição e registo em auto e, em momento posterior, na conta final da empreitada⁶⁵.

Como frisa Miguel Assis Raimundo⁶⁶, à semelhança do que se verifica com o “(...) **acréscimo de trabalhos (como sucede com os trabalhos complementares) (...)**” que tem respaldo no artigo 370.º do Código dos Contratos Públicos, também as alterações introduzidas ao projeto de execução pelo dono da obra que envolvem a retirada de trabalhos representam “*uma forma de exercício do poder de modificação unilateral*” do objeto do contrato, com consagração expressa no artigo 379.º, n.º 1, do mesmo Código⁶⁷.

Nestes termos, a decisão do contraente público que ordena a supressão de trabalhos previstos no projeto de execução consubstancia um ato administrativo, de conformação da relação jurídica contratual, que deve ser reduzido a escrito e atempadamente transmitido ao cocontratante, por correio eletrónico ou outro meio de transmissão escrita e eletrónica de dados, como perpassa da disciplina emanada dos artigos 304.º, n.º 3⁶⁸, 379.º, n.º 1, e 467.º⁶⁹ deste Código.

⁶⁴ Ao abrigo do já identificado ofício registado na Secretaria Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas com o n.º S6064/2023, de 22/06, remetido a este Serviço através de comunicação eletrónica datada de 22/06/2023.

⁶⁵ Tanto mais que, sendo o projeto de execução do dono da obra, era exigível, por força do consignado no artigo 371.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos, que o Instituto assegurasse a entrega ao empreiteiro, conjuntamente com a ordem de execução dos trabalhos complementares, das alterações aos elementos da solução da obra necessárias à sua concretização, onde se impunha que estivessem refletidas as supressões de trabalhos daí decorrentes.

⁶⁶ *In Direito dos Contratos Públicos, Volume 2, Regime Substantivo*, AAFDL Editora, 2022, página 294.

⁶⁷ Na mesma linha, e fazendo apelo à aceção acolhida no artigo 379.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos, José Manuel de Oliveira Antunes, *in A execução do contrato de empreitada, Código dos Contratos Públicos (Parte III, Título II - Capítulo I)*, Almedina, 2023, pág. 138, define “(...) [t]rabalhos a menos no âmbito de uma empreitada de obra pública [como os] trabalhos previstos no contrato, que o dono da obra decide que o empreiteiro não deve executar, fazendo-o através de uma ordem com esse conteúdo, especificando quais são esses trabalhos”.

⁶⁸ Preceitua este inciso que as ordens do contraente público “(...) **devem ser emitidas por escrito ou, quando as circunstâncias impuserem a forma oral, reduzidas a escrito e notificadas ao cocontratante no prazo de cinco dias, salvo justo impedimento.**”

⁶⁹ **Nos termos do qual “[a]s notificações previstas no presente Código devem ser efetuadas através de correio eletrónico ou de outro meio de transmissão escrita e eletrónica de dados.”**

Logo, representando o poder de modificação unilateral do conteúdo das prestações contratuais uma perturbação do princípio do *pacta sunt servanda*⁷⁰, impunha-se, em nome da boa fé contratual, da transparência e da segurança jurídicas, que esse ato e a sua transmissão tivessem observado os requisitos enunciados, mormente por também serem decisivos na aferição do eventual direito do empreiteiro à indemnização (por redução do preço contratual) prevista no artigo 381.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos⁷¹, assim como do seu direito de resolver o contrato, na situação prevista no artigo 406.º, alínea c)⁷², do mesmo Código.

Sem prejuízo do exposto, e como ficara já expresso no relato, concede-se, ainda assim, que, no caso em apreço, o incumprimento do positivado nas normas *retro* apontadas não fragilizou a posição jurídica do empreiteiro nem comprometeu o equilíbrio do contrato, como se retira dos dados registados nos autos de medição, na conta final da empreitada e na faturação emitida.

2.3. Execução do projeto

2.3.1. Execução física

Tendo em vista a concretização dos objetivos propostos na candidatura PRODERAM 2020, a execução física do projeto incluía inicialmente a realização das seguintes principais rubricas:

- a) Construção de um reservatório de água de 1 500m³;
- b) Construção de uma rede de incêndio de adução aos hidrantes⁷³, a ser abastecida através do referido reservatório, com ligação para as mangueiras dos bombeiros, distribuídas, aproximadamente, de 500 em 500 metros ao longo de 10 000 metros de canalização;
- c) Recuperação de uma infraestrutura⁷⁴ com condições para albergar reuniões da Unidade de Coordenação das Equipas de Sapadores Florestais em situações de incêndios, ou sempre que tal se mostre necessário, numa perspetiva de planeamento e de gestão dos ecossistemas florestais;
- d) Limpeza de 1,36 hectares de área florestada; e

⁷⁰ Segundo o qual o empreiteiro está obrigado a executar todos os trabalhos incluídos no objeto do contrato, salvo em casos de impossibilidade de cumprimento.

⁷¹ O qual, na versão vigente à data dos factos, preceituava que “[q]uando, por virtude da ordem de supressão de trabalhos ou de outros atos ou factos imputáveis ao dono da obra, os trabalhos executados pelo empreiteiro tenham um valor inferior em mais de 20 /prct. ao preço contratual, este tem direito a uma indemnização correspondente a 10 /prct. do valor da diferença verificada.”, consubstanciando esta indemnização uma medida destinada a proteger as expectativas de lucro do empreiteiro.

⁷² Que pode ser acionado “[s]e, avaliados os trabalhos complementares e os trabalhos a menos, relativos ao contrato e resultantes de atos ou factos não imputáveis ao empreiteiro, ocorrer uma redução superior a 20 /prct. do preço contratual.”

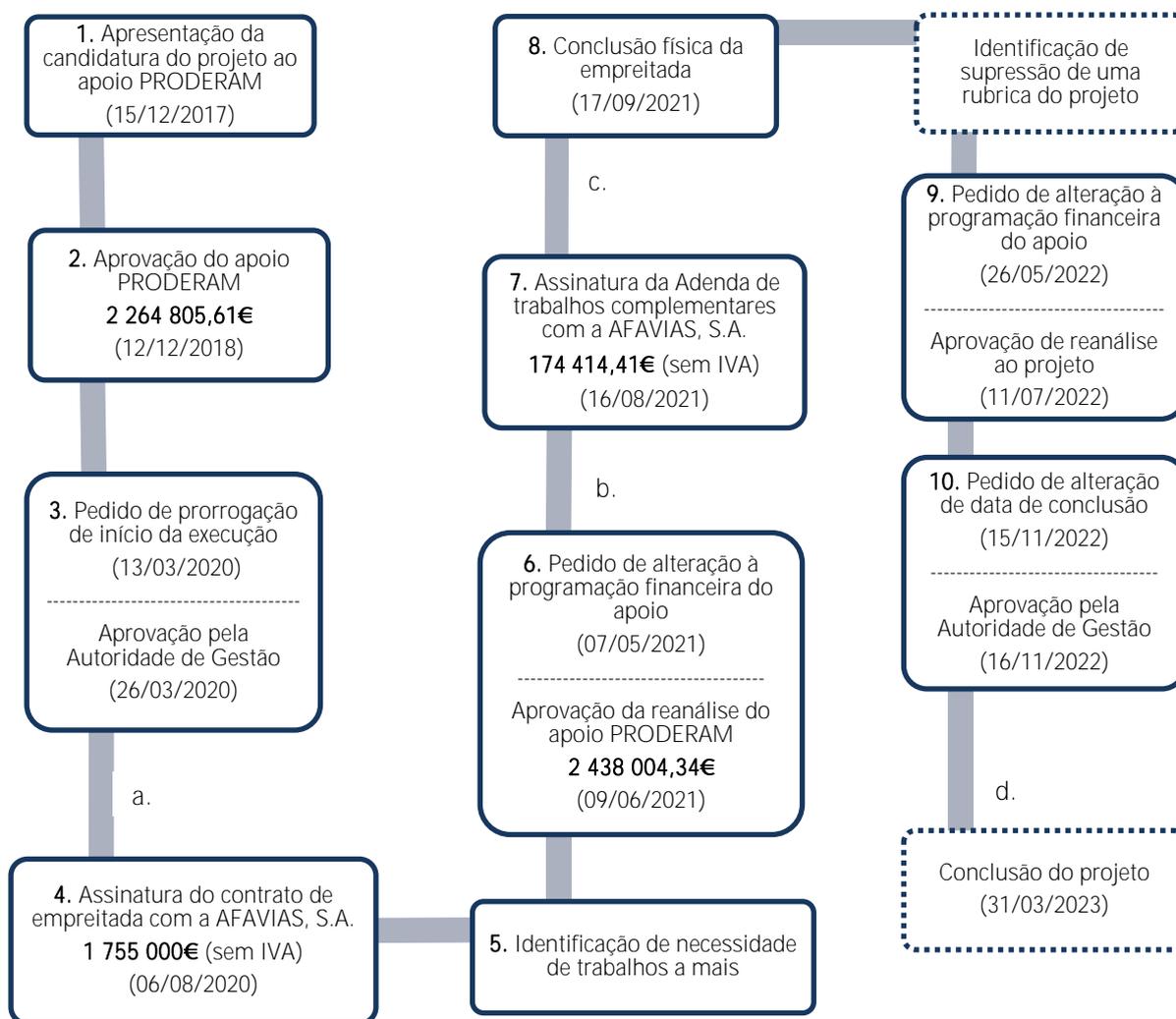
⁷³ Designam-se como hidrantes os marcos de incêndio (hidrantes de incêndio de coluna, para colocação acima do solo), e as bocas-de-incêndio de fachada (ou de parede, para embutimento mural) e de pavimento (ou de passeio, para colocação encastrada em passeios ou noutros pavimentos).

⁷⁴ Na área de intervenção, encontrava-se um prédio urbano, totalmente degradado, registado com o número 276 da Secção B da freguesia do Monte que foi doado pela Empresa de Eletricidade da Madeira, S.A. ao IFCN, IP-RAM, conforme escritura de doação e respetivo registo predial.

- e) Plantação de espécies herbáceas e arbustivas nas bermas do Caminho dos Pretos, e folhosas higrófilas na restante área de intervenção.

O esquema seguinte sintetiza as fases da execução do projeto, com enfoque nas etapas da candidatura do PRODERAM 2020, desde a sua apresentação e aprovação, passando pelas várias alterações até à sua conclusão.

Figura 1 – Cronograma do projeto PRODERAM20-8.3.0-FEADER-001043



- a. Pedido de adiantamento, realizado a 04/05/2020, no montante de 1 132 402,81€⁷⁵;
Pedidos de pagamento realizados em:
b. 14/05/2021, no montante de 721 176,77€;

⁷⁵ Realizado pelo montante de 50% do valor do apoio aprovado à data (2 264 805,61€).

- c. 02/12/2021, no montante de **1 334 966,37€**⁷⁶;
- d. 15/02/2023, no montante de **239 717,51€**.

Fonte: Anexos aos ofícios do IFCN, IP-RAM n.ºs 614, de 10/02/2023, 3045/2023, de 31/03, e 5159/2023, de 25/05.

Com base na informação recolhida, verificou-se que:

1. A 15/12/2017, o IFCN, IP-RAM apresentou a candidatura do projeto para financiamento pelo PRODERAM 2020, no montante de **2 211 815,76€**. A 09/07/2018, ocorreu uma revisão da proposta apresentada, após surgir a necessidade de uma alteração orçamental⁷⁷, tendo o montante solicitado aumentado para **2 265 141,40€**;
2. A 12/12/2018, a Autoridade de Gestão do PRODERAM 2020 aprovou a candidatura PRODERAM20-8.3.0-FEADER-001043, pelo montante de **2 264 805,61€**⁷⁸, suportado em 85% pelo FEADER e os restantes 15% pelo orçamento regional, com execução física prospetivada entre 15/12/2017 a 25/01/2021.

A 21/02/2019 foi assinado o termo de aceitação⁷⁹.

3. A 13/03/2020, foi solicitada a prorrogação da data de início da execução física e financeira do projeto, atento o atraso no processo de contratação pública da empreitada referente às suas **rubricas mais expressivas, a saber, a “Instalação da rede de combate a incêndios” e a “Construção de pontos de água”**, que impediu o início dos trabalhos na data prevista^{80 81}.

O pedido foi aceite pela Autoridade de Gestão do PRODERAM 2020, a 26/03/2020, que prorrogou o início de execução para 01/09/2020;

4. A empreitada foi adjudicada à AFAVIAS – Engenharia e Construções, S.A., por despacho da Secretária Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas, de 25/06/2020, tendo o respetivo contrato sido celebrado em 06/08/2020, pelo montante total de **1 755 000€**, sem IVA⁸².
5. No início de 2021, o gestor do contrato da empreitada alertou⁸³ para a necessidade de realização de **“trabalhos a mais e não previstos”**, maioritariamente fundamentada nos

⁷⁶ A este pedido de pagamento foi deduzido o valor do adiantamento de **1 132 402,81€** (contra a apresentação das faturas pagas), pelo que o montante efetivamente solicitado foi de **202 563,56€**.

⁷⁷ Decorrente da alteração do projeto inicial, relativamente à rubrica relacionada com a recuperação do prédio urbano existente, devido a um lapso na medição do imóvel.

⁷⁸ Distribuídos da seguinte forma: **1 642 118,38€ para a rubrica “Instalação da rede de combate a incêndios”, 502 763,62€ para “Construção de pontos de água”, 111 142,00€ “Estruturas de controlo de incêndios florestais, pragas e doenças” e 8 781,61€ para as restantes rubricas relacionadas com plantação de espécies.**

No caso em concreto, o financiamento PRODERAM 2020 suporta o IVA do projeto.

⁷⁹ A aceitação do apoio, por parte do beneficiário, é efetuada/oficializada mediante a submissão eletrónica do termo de aceitação, documento que funciona na prática como um contrato de financiamento.

⁸⁰ A Autoridade de Gestão, no seu ofício de aprovação do projeto, alerta para o facto de **“(…) a execução física e financeira da operação ter de se iniciar impreterivelmente no prazo máximo de seis meses após a submissão autenticada do termo de aceitação (...)”**. Note-se que é admissível que a execução do projeto se inicie além dos 6 meses, desde que devidamente autorizado pela Autoridade de Gestão, mediante pedido fundamentado apresentado pelo beneficiário.

⁸¹ **Cfr. o documento intitulado “Pedido de atualização de datas de execução”.**

⁸² O valor da empreitada, com IVA incluído (22%), é de **2 141 100€**.

⁸³ Através das Informações Internas n.ºs 568, de 15/02/2021, e 1335, de 07/04/2021.

resultados de um novo estudo do perfil geotécnico do local levado a cabo pelo Laboratório Regional de Engenharia Civil, que recomendou a reformulação do projeto de modo a garantir a segurança e estabilidade das estruturas.

6. A 07/05/2021, o Instituto submeteu à Autoridade de Gestão do PRODERAM 2020 o pedido de reforço do montante do apoio, no valor correspondente aos trabalhos complementares da empreitada (174 414,41€, sem IVA).

A 09/06/2021, a Autoridade de Gestão externalizou a sua decisão favorável na sequência da reanálise financeira do projeto, aumentando o financiamento para 2 438 004,34€⁸⁴;

7. A 22/07/2021, por despacho da Secretária Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas, foi autorizada a despesa e a celebração da adenda, referente a trabalhos complementares, com a AFAVIAS – Engenharia e Construções, S.A., no valor de 174 414,41€ (sem IVA)⁸⁵, que viria a ser formalizada a 16/08/2021.

8. A execução física da empreitada ficou concluída no final de 2021, tendo esta sido registada e classificada como um único Ativo Fixo Tangível nas contas do Instituto (mais precisamente, em “*Edifícios e Outras Construções*”);

9. A 26/05/2022, o Instituto submeteu um novo pedido de alteração financeira do projeto, **suprimindo a execução da rubrica “*arranque e destruição mecanizada de toijas/cepos*”.**

A 11/07/2022, foi emitida a segunda reanálise financeira com decisão favorável da Autoridade de Gestão do PRODERAM 2020, que alterou o montante das rubricas do plano financeiro/investimento do projeto, mas manteve o valor global⁸⁶;

10. A 28/12/2022, estava programada a realização da assinatura do contrato relativo à recuperação do prédio urbano (a ser utilizado pelas equipas de Sapadores Florestais). Porém, o atraso nos inerentes procedimentos de contratação pública não permitiu a sua execução atempada, pelo que o Instituto solicitou, a 15/11/2022, a alteração da data de conclusão do projeto de 30/11/2022 para 31/03/2023, o que foi aceite pela Autoridade de Gestão a 16/11/2022.

Posteriormente, em 2023, “*(...) por uma questão de operacionalização e rentabilização das equipas de Sapadores Florestais da RAM (...)*”, o Instituto optou por não efetuar mais nenhuma intervenção ao abrigo desta candidatura⁸⁷.

Constata-se, assim, que apesar de o projeto PRODERAM 2020 ter perspetivado a concretização de várias intervenções até 31/03/2023, a sua execução física e financeira cingiu-se à construção do reservatório de água e da rede hídrica ao abrigo da empreitada analisada.

⁸⁴ Notando-se a alteração dos montantes das rubricas “*Instalação da rede de combate a incêndios*”, que diminuiu para 1 580 215€ (- 61 903,38€), e “*Construção de pontos de água*”, que aumentou para 737 865,72€ (+ 235 102,10€). Os montantes das restantes rubricas mantiveram-se.

⁸⁵ O valor da adenda, com IVA incluído (22%), é de 212 785,58€.

⁸⁶ O montante da referida rubrica (1 214,01€) foi transferido para a rubrica “*Estruturas de controlo de incêndios florestais, pragas e doenças*”.

⁸⁷ Cfr. a resposta ao questionário realizado durante os trabalhos de campo, enviado através do ofício do IFCN, IP-RAM n.º 3045/2023, de 31/03.

A equipa de auditoria, acompanhada pelos responsáveis pela execução do projeto referenciado, deslocou-se, no dia 23/03/2023, ao Caminho dos Pretos e à Ribeira das Cales, na freguesia do Monte, tendo confirmado visualmente a existência do conjunto de equipamentos e componentes construídos no âmbito da empreitada contratualizada, designadamente: (i) a rede hídrica de combate a incêndios florestais, que comporta 20 marcos de incêndio distribuídos, aproximadamente, de 500 em 500 metros, ao longo de cerca de nove quilómetros de condutas; (ii) o reservatório de água com capacidade de 1 500 m³ em betão armado e respetiva câmara de manobras, bem como diversas câmaras de perda de carga e caixas redutoras de pressão⁸⁸, conforme corroborado pelas imagens presentes no anexo II⁸⁹.

O reservatório de água foi construído de forma a possibilitar a recolha de água por parte de helicópteros de combate a incêndios, permitindo a otimização da primeira intervenção no local⁹⁰.

Os marcos de incêndio, distribuídos ao longo de toda a rede hídrica, são standardizados para se adaptarem com facilidade ao equipamento de combate utilizado pelos bombeiros, em conformidade com a especificidade definida no Decreto Regulamentar Regional n.º 10/96/M, de 12 de agosto, que estabelece, no âmbito da RAM, a padronização de equipamento de combate a incêndios.

Como não houve registo de incêndios desde a construção da rede hídrica e do reservatório, os equipamentos não foram utilizados num cenário real de operações. Porém, por motivos de prevenção, o reservatório está normalmente na capacidade máxima, sendo o nível de água disponível monitorizado mensalmente⁹¹. As câmaras de perda de carga e caixas redutoras de pressão são, igualmente, alvo de monitorização para prevenir a ocorrência de situações que prejudiquem o bom funcionamento da rede hídrica.

A operacionalização destes equipamentos obedece às normas estabelecidas nos Planos Operacionais de Combate a Incêndios Florestais em vigor⁹², que são o corolário das políticas de prevenção e vigilância do espaço florestal, de combate a incêndios florestais e de reforço da segurança da população na RAM. Estes planos têm aplicação em todo o território da Região Autónoma da Madeira e assentam na especial cooperação e articulação dos municípios, corpos de bombeiros, agentes, organismos e instituições que concorrem para a defesa do ambiente da floresta contra incêndios, nomeadamente o IFCN, IP-RAM, o Comando Territorial da Madeira da Guarda Nacional Republicana, as Forças Armadas e o Comando Regional da Polícia de Segurança Pública.

Os Planos Operacionais de Combate aos Incêndios Florestais contemplam, desde 2018, a utilização de um meio aéreo – designadamente um Helicóptero de Ataque Inicial (HEATI) e respetiva equipa helitransportada – para missões de primeira intervenção e combate a incêndios rurais.

⁸⁸ Estes equipamentos regulam a pressão ao longo da rede.

⁸⁹ Por motivos de praticabilidade e de eficiência de gestão dos recursos hídricos e humanos, não se considerou viável a realização de um teste ao funcionamento dos equipamentos.

⁹⁰ Porém, é de notar que, devido à perda de água que ocorre durante o trajeto percorrido pelo helicóptero, a eficácia deste tipo de equipamento circunscreve-se a uma área territorial limitada.

⁹¹ Este é abastecido pela levada da Ribeira das Cales, sempre que necessário.

⁹² À data do relato, encontrava-se em vigor o Plano Operacional de Combate aos Incêndios Florestais - 2021, aprovado pela Resolução do Conselho do Governo n.º 497/2021, de 31 de maio.

Com o objetivo de testar a operacionalidade da rede de combate a incêndios e a capacidade de abastecimento do meio de combate aéreo, foi realizado um simulacro, na manhã de 17/08/2022, através de um exercício prático, que envolveu diversos agentes de proteção civil, designadamente, Bombeiros Sapadores do Funchal, Bombeiros Voluntários Madeirenses, Corpo de Polícia Florestal da RAM e Sapadores Florestais da RAM, de modo a avaliar procedimentos e validar processos. De acordo com o reportado na comunicação social, o funcionamento da rede hídrica decorreu dentro dos parâmetros adequados⁹³.

2.3.2. Execução financeira

Tendo em vista o exame da conformidade do registo contabilístico das despesas realizadas, foram analisados todos os processos de despesa relacionados com o projeto “*Instalação de Rede Hídrica no Caminho dos Pretos*” não tendo sido detetadas, ao nível dos procedimentos de assunção e pagamento das despesas, situações com relevância financeira⁹⁴.

Em termos de execução financeira, constatou-se que foi concretizado 94% do apoio aprovado no âmbito da candidatura do PRODERAM 2020, distribuído da seguinte forma:

Quadro 3 – Execução financeira da candidatura PRODERAM 2020

(em euros)

Rubricas do projeto	Orçamento inicial	Orçamento final	Execução		
			2020	2021	Total
M10455 – Instalação da rede de combate de incêndios	1 642 118,38	1 580 214,99	244 219,49	1 320 552,39	1 564 771,88
M10448 – Construção de pontos de água	502 763,62	737 865,72	43 923,05	687 165,72	731 088,77
M10550 – Estruturas de controlo de incêndios florestais, pragas e doenças	111 142,00	112 634,26	-	-	-
M10430 – Controlo de vegetação espontânea	1 028,16	1 028,16	-	-	-
M10360 – Arranque e destruição mecanizada de toijas/cepos	1 492,26	0,00	-	-	-
M10413 – Abertura de covas	1 214,01	1 214,01	-	-	-
M10412 – Aquisição de plantas	1 033,20	1 033,20	-	-	-
M10410 – Plantação	542,43	542,43	-	-	-
M10411 – Proteções individuais	1 291,50	1 291,50	-	-	-
M10364 – Rega	1 033,20	1 033,20	-	-	-
M10414 – Retanचा ⁹⁵	1 146,85	1 146,85	-	-	-

⁹³ A realização do simulacro foi divulgada em vários meios de comunicação social da Região, nomeadamente Jornal da Madeira, Diário de Notícias, RTP Madeira, entre outros.

⁹⁴ Referimo-nos, concretamente, às seguintes situações tidas como juridicamente não relevantes:

- Em dois casos o pagamento das faturas foi realizado após a data de vencimento (FAU 2021/3 e FAU 2021/82), não tendo sido ultrapassado o prazo limite de 90 dias admitido pela Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso;
- Em duas faturas (FAU 2020/71 e FAU 2021/82) não constava a aprovação para pagamento emitida pelo gestor da empreitada. Porém, o processo de despesa continha o auto de medição respetivo aprovado por aquele responsável.

⁹⁵ A operação da retanचा corresponde à substituição das plantas mortas após a plantação. Permite repor a densidade de plantas prevista no projeto florestal inicial.

(em euros)

Rubricas do projeto	Orçamento inicial	Orçamento final	Execução		Total
			2020	2021	
Total do apoio	2 264 805,61	2 438 004,32	288 142,5 4	2 007 718,1 1	2 295 860,6 5
Revisão de preços contratual	Não aplicável	Não aplicável			172 500,60
Custo total do Ativo Fixo Tangível					2 468 361,25

Fonte: Ofício do IFCN, IP-RAM n.º 614, de 10/02/2023, e informação recolhida no decorrer dos trabalhos de campo.

As despesas com a empreitada foram tituladas por 12 faturas emitidas pela AFAVIAS – Engenharia e Construções, S.A, sendo 9 relativas à execução de trabalhos normais e 3 referentes à posterior revisão de preços.

A revisão de preços, ocorrida em 2022, no montante de 172 500,60€, diz respeito à atualização de preços da mão de obra e dos materiais por força do disposto na cláusula 40.ª do contrato da empreitada⁹⁶ e no artigo 382.º do Código dos Contratos Públicos⁹⁷.

Ao contrário das demais rubricas do projeto, a despesa inerente à revisão de preços não estava prevista no pedido de apoio concedido, e como tal, foi paga pelo orçamento privativo do IFCN, IP-RAM.

Quadro 4 – Quadro-síntese dos custos do projeto

(em euros)

Custos do projeto	Montante ⁹⁸	Fonte de Financiamento		
		PRODERAM 2020	Orçamento da RAM	IFCN, IP-RAM
Empreitada inicial	2 141 100,00	1 819 935,00	321 165,00	-
Adicional	212 785,58	180 867,74	31 917,84	-
Trabalhos a menos	-58 024,93	-49 321,19	-8 703,74	-
<i>Subtotal</i>	<i>2 295 860,65</i>	<i>1 951 481,55</i>	<i>344 379,10</i>	-
Revisão de preços	172 500,60	-	-	172 500,60
Total	2 468 361,25	1 951 481,55	344 379,10	172 500,60

Assim, o projeto totalizou **2 468 361,25€**, financiados em: **1 951 481,55€** pelo PRODERAM 2020, **344 379,10€** pelo Orçamento da RAM e **172 500,60€** pelo orçamento privativo do IFCN, IP-RAM.

⁹⁶ O n.º 2 desta cláusula estabelecia especificamente que era “(...) aplicável à revisão de preços a fórmula tipo (F21) estabelecida para obras da mesma natureza constante de lei (Despacho n.º 22 637/2004, publicado no Diário da República, II Série, n.º 260, de 5 de novembro) (...)”.

⁹⁷ Nos termos do artigo 382.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos “(...) o preço fixado no contrato para os trabalhos de execução da obra é obrigatoriamente revisto nos termos contratualmente estabelecidos e de acordo com o disposto em lei.” (sublinhado nosso), pelo que, ainda que a revisão de preços não estivesse prevista no caderno de encargos ou no clausulado contratual, teria sempre carácter obrigatório, não carecendo de previsão expressa.

O regime da revisão de preços das empreitadas de obras públicas decorre do Decreto-Lei n.º 6/2004, de 6 de janeiro, que conta com a adaptação à RAM conferida pelo Decreto Legislativo Regional n.º 13/2004/M, de 14 de julho.

Na esteira de Gonçalo Guerra Tavares, “(...) a revisão de preços constitui (...) uma componente da gestão financeira das empreitadas de obras públicas, destinando-se a fazer face à alteração dos custos de mão-de-obra, dos materiais e dos equipamentos de apoio, durante a fase de execução do contrato (...)” (In “Comentários ao Código dos Contratos Públicos”, Almedina, 2.ª edição, Coimbra, 2022, página 904).

⁹⁸ Valores com IVA incluído.

Na visita efetuada à zona de implementação física do projeto, confirmou-se que foi afixado o cartaz relativo ao financiamento comunitário, em local visível (entrada para o reservatório, junto à Estrada Regional, *vide* anexo III), no qual está patente a informação relativa ao apoio concedido (a descrição detalhada da componente de financiamento comunitária e regional), acompanhada de uma breve descrição do projeto e respetivo objetivo, em conformidade com o preconizado pelo artigo 13.º do Regulamento de Execução (EU) n.º 808/2014, da Comissão, de 1 de julho de 2014, e pelo artigo 24.º, n.º 1, alínea d) do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro.

Todavia, embora exista a orientação⁹⁹ de que os montantes a inscrever nos cartazes/painéis permanentes devem ser os valores apurados aquando do encerramento do projeto/operação, verificou-se que os valores constantes daquele cartaz (2 264 805,61€) não correspondiam ao totalizado (2 295 860,65€).

2.3.2.1. Registo contabilístico

Tal como acontece na maior parte dos serviços da Administração Pública Regional, o IFCN, IP-RAM utiliza o sistema contabilístico GerFIP – Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado, que funciona com base no Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP).

A versão mais recente deste sistema, adaptada à contabilização em SNC-AP, permite, apesar das limitações, a extração dos mapas necessários à prestação de contas, em conformidade com o novo referencial. Funciona com o auxílio de uma tabela de conversão que, de forma quase automática, converte as contas inseridas no sistema em POCP para as correspondentes em SNC-AP.

O exame desenvolvido não identificou irregularidades na contabilização dos bens construídos que foram apropriadamente registados em conformidade com as normas do SNC-AP, tendo sido inscritos, **enquanto a execução física do projeto decorria, na conta 453 “Ativos em Curso”¹⁰⁰**. Posteriormente, em dezembro de 2021, data em que foi reconhecido que os bens construídos preenchiam as condições necessárias para operar da maneira pretendida, e começaram a ser usados, foram reconhecidos e classificados como um único Ativo Fixo Tangível nas contas do Instituto (mais precisamente, na conta 432 “*Edifícios e Outras Construções*”¹⁰¹), pelo valor bruto de 2 295 860,05€, com vida útil de 35 anos.

Respeitando os procedimentos do SNC-AP, a partir da data do reconhecimento, o ativo começou a ser depreciado, ao método de quotas constantes, incluindo o duodécimo correspondente ao mês de dezembro desse ano. As revisões de preços contratuais representam custos associados ao contrato

⁹⁹ *Vide* a Orientação Técnica Específica n.º 05/2016, versão n.º 2, aprovada pela Autoridade de Gestão do PRODERAM 2020 a 03/02/2020.

¹⁰⁰ Como a construção do bem foi mensurada ao custo histórico, o valor inscrito nesta conta corresponde ao montante das faturas pagas no decurso da obra.

¹⁰¹ Uma vez que o ativo será utilizado por agentes de proteção civil, nomeadamente, bombeiros voluntários para o combate a incêndios, este não se enquadra na normal atividade desenvolvida pelo Instituto, e como tal, o ativo encontra-se **apropriadamente classificado na conta residual de “Edifícios e outras construções”**.
Relativamente à classificação do reservatório e rede hídrica como um único ativo, a Norma de Contabilidade Pública 5 — Ativos Fixos Tangíveis, estabelece que “(...) **se as peças sobressalentes e equipamentos só puderem ser usados em conexão com um bem do ativo fixo tangível, são contabilizadas como ativo fixo tangível.**”.

de construção e, como tal, acresceram ao valor escriturado do Ativo Fixo Tangível, tendo sido igualmente reconhecidas na conta 432, elevando o valor bruto do bem para 2 468 361,25€.

O apoio financeiro do PRODERAM 2020 classifica-se, contabilisticamente, como um rendimento de transações sem contraprestação, cujo reconhecimento nas contas da entidade beneficiária está dependente do cumprimento de condições estipuladas previamente¹⁰².

De acordo com a Norma de Contabilidade Pública 14 – Rendimento de Transações sem Contraprestação, “(...) [u]ma entidade deverá reconhecer um ativo proveniente de uma transação sem contraprestação quando obtiver o controlo de recursos que satisfaçam a definição de um ativo e satisfaça os critérios de reconhecimento. (...)”. Este controlo acontece “(...) seja quando os recursos foram transferidos para a entidade, seja quando a entidade detém um direito vinculativo perante o cedente.”¹⁰³. Sobre esta matéria a FAQ 42¹⁰⁴ da Comissão de Normalização Contabilística veio esclarecer que “(...) na maior parte das situações relativas a transferências com condições decorrentes de acordos ou contratos, (1) só após estar concluído o fornecimento dos bens e serviços ou o investimento, (2) de acordo com as regras estabelecidas (e.g. cumprimento da contratação pública, pagamento ou fornecimento comprovado, cumprimento de regras de contabilidade pública ou outra específica), é que a entidade beneficiária pode considerar estar em condições de controlar o ativo e cumprir com os critérios de reconhecimento (que inclui a mensuração fiável).”.

No caso em análise, considera-se que o controlo do ativo (apoio) ocorreu no momento da validação do pedido de pagamento pela entidade pagadora¹⁰⁵, mediante parecer favorável da Autoridade de Gestão do PRODERAM 2020¹⁰⁶.

Nestes termos, a entidade beneficiária deve contabilizar o montante dos apoios transferidos na conta 2822 “Rendimentos a reconhecer”¹⁰⁷, cujo saldo credor irá refletir o valor do ativo construído com recurso ao financiamento. No momento em que se encontre concluída a totalidade do projeto contratado com o PRODERAM 2020 (distinto do momento da conclusão do ativo fixo tangível) e cumpridas as condições do apoio¹⁰⁸ (ou seja, pedidos de pagamento analisados e aprovados pela

¹⁰² As obrigações dos beneficiários encontram-se identificadas no artigo 7.º da Portaria 177/2016, de 5 de maio.

¹⁰³ No caso em análise, a entidade pagadora transfere o apoio após validação do pedido de pagamento efetuado pelo beneficiário, mediante parecer da Autoridade de Gestão. Os pedidos de pagamento reportam-se a despesas efetivamente realizadas e pagas.

¹⁰⁴ Aprovada pelo Comité de Normalização Contabilística Público em 22 de dezembro de 2020 e alterada em 13 de setembro de 2022 (relativa à inserção do último parágrafo).

¹⁰⁵ Neste momento, ocorre também a operação espelho na contabilidade da entidade pagadora traduzida no registo da obrigação de pagar o apoio ao beneficiário.

¹⁰⁶ Admite-se que o momento do reconhecimento pode ser simultâneo com o do recebimento da transferência, caso o beneficiário não tenha informação atempada da data de validação do pedido de pagamento.

¹⁰⁷ Esta conta “Compreende principalmente os recebimentos do período, que devam ser reconhecidos como rendimentos nos períodos seguintes (rendimentos diferidos)”, como é o caso das “(...) Transferências ou subsídios obtidos, sem contraprestação, mas condicionados à execução de determinada obra ou atividade ou serviço e que poderão ser devolvidos, caso os mesmos não sejam total ou parcialmente executados nas condições previamente estabelecidas (...)”, no qual se insere este projeto. Cfr. as Notas de Enquadramento ao Plano de Contas Multidimensional — Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, publicada pela Portaria n.º 189/2016, de 14 de julho.

¹⁰⁸ Existem condições que o Instituto terá de cumprir por um período significativo (como por exemplo, manter o arquivo documental, afetar a utilização dos ativos ao objetivo definido na candidatura, etc.). Nestes casos, de acordo com a FAQ 42 da Comissão de Normalização Contabilística, “(...) quando o órgão de gestão considerar que estas especificações correspondem substancialmente a restrições e estiver em condições de assegurar que as mesmas serão

Autoridade de Gestão do PRODERAM 2020), deve ser reconhecido o ativo, no montante do apoio, na conta de capital 5931 “*Transferências e subsídios para aquisição de ativos depreciáveis*”¹⁰⁹, saldando assim a conta 2822. Posteriormente, à medida que ocorrerem as depreciações do Ativo Fixo Tangível, a conta de capital será deduzida no mesmo montante em contrapartida da conta 7883 “*Imputação de subsídios e transferências para investimentos*”¹¹⁰, de forma a reconhecer o rendimento quando este efetivamente ocorre¹¹¹.

Após a análise aos documentos contabilísticos remetidos pelo IFCN, IP-RAM¹¹², verificou-se que o apoio foi reconhecido em capital no final de 2021, pelo valor 2 295 860,05€¹¹³, no mesmo momento em que o ativo fixo tangível foi reconhecido, o que contraria o enquadramento regulamentar anteriormente exposto¹¹⁴, fazendo com que, desde o momento do reconhecimento (dezembro de 2021) até à data oficial de conclusão do projeto (abril de 2023), o capital da entidade fosse empolado naquele montante^{115 116}.

Observou-se, igualmente, a falta de desagregação contabilística em função de cada projeto promovido pelo Instituto. Embora esta situação não constitua uma falha contabilística, de um ponto de vista procedimental, aumenta o risco de controlo dos registos contabilísticos e dificulta a identificação dos movimentos em cada projeto.

cumpridas, sendo por isso remota a probabilidade de vir a ocorrer qualquer obrigação decorrente do seu incumprimento, deve divulgar a natureza e duração das mesmas e expressar a sua convicção de que serão cumpridas as exigências por elas impostas durante todo o período em que estiverem em vigor.”.

¹⁰⁹ Cfr. as Notas de Enquadramento ao Plano de Contas Multidimensional — Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, publicada pela Portaria n.º 189/2016, de 14 de julho: “*Incluem-se nesta conta as transferências e os subsídios não reembolsáveis para aquisição de ativos fixos tangíveis e ativos intangíveis (...)*”. Estas devem estar previamente registadas, na “*(...) conta 2821 (v. nota explicativa a esta conta), sendo o valor transferido para a conta 593 (conforme as subcontas) no momento em que se cumprem as condições previamente estabelecidas.*”.

¹¹⁰ “*Esta conta credita-se, por contrapartida da conta 593 Subsídios e Transferências de capital, pela imputação ao período da parcela dos subsídios e transferências para investimentos, proporcionalmente e em paralelo à depreciação ou amortização dos ativos objeto de financiamento.*”. Cfr. as Notas de Enquadramento ao Plano de Contas Multidimensional - Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, publicada pela citada Portaria n.º 189/2016, de 14 de julho.

¹¹¹ Normalmente, o momento de reconhecimento do ativo fixo tangível construído é distinto do momento de reconhecimento do ativo derivado do apoio recebido, pelo que, nesta situação, o bem já está a ser depreciado. Nestes casos, o rendimento das depreciações já ocorridas é reconhecido em resultados transitados conforme decorre da nota explicativa à conta 7883 “*Imputação de subsídios e transferências para investimentos*”.

¹¹² Através do ofício n.º 5159/2023, de 25/05.

¹¹³ As revisões de preços, uma vez que não são suportadas pelo apoio, não podem ser reconhecidas em capital.

¹¹⁴ Aquela data, não se encontravam verificadas todas as condições de reconhecimento daquele ativo, visto ainda existirem montantes por validar pela Autoridade de Gestão, no total de 442 281,07€, referente aos dois últimos pedidos de pagamento processados em 2022 (202 563,56€) e 2023 (239 717,51€).

¹¹⁵ Em 2021, apesar de não estarem verificados os requisitos de reconhecimento deste tipo de ativo, o Instituto registou numa conta de devedores (de transferências), em contrapartida da conta credora 2822, o valor remanescente do apoio PRODERAM 2020 a receber, no montante de 584 424,76€ [obtido através da diferença entre o apoio PRODERAM 2020 acordado (2 438 004,34€) e o valor do apoio recebido, através do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P., até final de 2021 (1 853 579,58€)], empolando assim o saldo de ambas as contas.

¹¹⁶ A partir da data de contabilização, o valor reconhecido em capital passou a ser deduzido pelo montante equivalente às depreciações ocorridas no ativo fixo tangível, em contrapartida da conta 7883 “*Imputação de subsídios e transferências para investimentos*”. Deste modo, como o reconhecimento do apoio em capital foi extemporâneo, os resultados da entidade foram empolados (no valor das depreciações).

2.3.2.2. Financiamento do projeto

Regra geral, o financiamento das candidaturas aprovadas no âmbito do PRODERAM 2020 é processado através de uma componente comunitária, paga pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), e outra nacional, que, no caso dos projetos realizados pela Administração Pública Regional, é assegurada pelo Orçamento da RAM.

Neste projeto específico, o FEADER participou com 85% do apoio, e a RAM com os restantes 15%, em conformidade com o definido na decisão de financiamento.

De acordo com a Portaria n.º 177/2016, de 5 de maio¹¹⁷, que estabelece o regime de execução da submedida 8.3. do PRODERAM 2020, é necessário que os beneficiários submetam pedidos de pagamento, através de um formulário eletrónico¹¹⁸, acompanhado das faturas comprovativas da despesa, ao Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. (IFAP, I.P.)¹¹⁹.

Seguindo os procedimentos enunciados na aludida Portaria, o IFCN, IP-RAM submeteu no total quatro pedidos de pagamento¹²⁰ ao IFAP, I.P., incluindo o pedido de pagamento a título de adiantamento no valor de 50% da despesa pública aprovada¹²¹.

Porém, concomitantemente aos pedidos de pagamento formalizados junto do IFAP, I.P., o Instituto remeteu também nove requisição de fundos à Secretaria Regional das Finanças (através da Secretaria Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas), solicitando 15% do valor de cada fatura recebida, equivalente ao montante da participação da RAM no projeto.

Em resultado desta atuação, o Instituto recebeu, ao todo, 2 640 239,73€¹²², sendo 2 295 860,65€ provenientes do IFAP, I.P. e 344 379,08€ da Secretaria Regional das Finanças, conforme evidenciado pelo quadro seguinte:

¹¹⁷ Alterada pelas Portarias n.º 427/2016, de 11 de outubro, n.º 700/2019, de 17 de dezembro, n.º 120/2020, de 6 de abril, n.º 143/2020, de 24 de abril, n.º 674/2020, de 23 de outubro, n.º 751/2020, de 18 de novembro, e n.º 31/2022, de 4 de fevereiro.

¹¹⁸ Disponível tanto no portal do Portugal 2020, como no portal do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. (cfr. o artigo 21.º, n.º 1 da Portaria 177/2016, de 5 de maio).

No total, podem ser apresentados 5 pedidos de pagamento por candidatura, excluindo o pedido de pagamento a título de adiantamento (cfr. o artigo 21.º, n.º 6 da mesma portaria).

¹¹⁹ Estabelecido como organismo pagador nos termos do artigo 10.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4/2015/M, de 1 de julho. Contudo, a competência para analisar os pedidos de pagamento foi delegada na Autoridade de Gestão do PRODERAM 2020, que emite um parecer após o qual o IFAP, I.P. procede ao respetivo pagamento.

¹²⁰ Referentes a um pedido de adiantamento, submetido a 04/05/2020, no montante de 1 132 402,81€; e a três pedidos de pagamento, submetidos a 14/05/2021 (721 176,77€), a 02/12/2021 (1 334 966,37€) e a 15/02/2023 (239 717,51€). O pedido efetuado a 14/05/2021 foi transferido em duas tranches pelo IFAP, I.P. (no valor de 361 309,56€ e de 359 867,21€, conforme indicado no quadro).

O pedido realizado a 02/12/2021, incluiu as faturas pagas que justificaram o valor do adiantamento. Assim, após a dedução do valor do adiantamento realizado, o IFCN, IP-RAM veio a receber, por conta do pedido, 202 563,56€.

¹²¹ À data, o valor aprovado correspondia a 2 264 805,61€ sendo o adiantamento feito mediante a constituição de garantia a favor do IFAP, I.P.

¹²² Atendendo à proveniência das transferências - RAM ou IFAP, I.P. -, as correspondentes receitas foram registadas, respetivamente, nas classificações económicas R.10.04.02 (transferências de capital da RAM) e R.10.09.01 (transferências de capital da União Europeia, neste caso provenientes do FEADER).

Quadro 5 – Transferências recebidas pelo IFCN, IP-RAM

Transferido pelo IFAP, I.P. R.10.09.01		Transferido pela RAM R.10.04.02	
Data de entrada	Montante (€)	Data de entrada	Montante (€)
30/06/2020	1 132 402,81	17/12/2020	43 221,38
30/07/2021	361 309,56	21/04/2021	64 955,14
30/11/2021	359 867,21	26/04/2021	38 746,70
	721 176,77	25/05/2021	40 572,71
28/02/2022	202 563,56	05/07/2021	36 637,36
14/04/2023	239 717,51	28/07/2021	42 992,60
Total IFAP, I.P.	2 295 860,65	25/08/2021	29 135,00
		11/10/2021	16 200,35
		30/11/2021	31 917,84
		Total RAM	344 379,08

+

Total de transferências recebidas (a) = 2 640 239,73€
Total despesa efetiva com o projeto (b) = 2 295 860,65€
Diferença (a) – (b) = 344 379,08€

Fonte: Elaborado com base na informação recolhida nos quatro pedidos de pagamento submetidos ao IFAP, I.P., e nas Requisições de Fundos submetidas à Secretaria Regional das Finanças.

Tal situação decorre do facto da verba transferida IFAP, I.P. incluir a componente comunitária e a componente regional do apoio. Por isso, ao requisitar à Secretaria Regional das Finanças (e obter) os fundos destinados à comparticipação regional o IFCN, IP-RAM acabou por receber em duplicado aquela componente, ou seja, no caso concreto, mais **344 379,08€**.

Questionado sobre esta situação o IFCN, IP-RAM alegou que, à data dos pedidos de requisição de fundos, desconhecia que as transferências efetuadas pelo IFAP, I.P. já incluíam a comparticipação da Região no projeto, admitindo que lhe foram transferidos valores em duplicado, tanto nesta candidatura, como em outras abrangidas pelo PRODERAM 2020.

Por seu turno, a Secretaria Regional das Finanças¹²³ veio explicar o seguinte:

“O Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P., na qualidade de organismo pagador, assegura os pagamentos aos beneficiários do PRODERAM 2020. Para que tal se concretize é necessário assegurar a transferência da comparticipação inscrita no orçamento da Secretaria Regional de Agricultura e Desenvolvimento Rural. Com a junção das duas componentes FEADER + ORAM, são efetuados os pagamentos aos beneficiários. (...)

De notar que os valores em questão foram identificados pelo serviço, em sede de orçamento para 2020 e 2021, como se a parte regional fosse financiada de forma autónoma, exclusivamente pelo Orçamento da RAM, à semelhança dos demais projetos cofinanciados, tendo a elaboração e pagamento das requisições de fundos obedecido à disciplina orçamental imposta.

¹²³ No seu ofício com a referência SRF/8352/2023, de 02/06.

Salienta-se, ainda, que o pagamento das requisições de fundos pressupunha que os valores não estavam a ser pagos em duplicado e que estas estavam a ser elaboradas nos termos do Decreto Regulamentar Regional que põe em execução o orçamento da RAM em cada ano. (...)

No âmbito do IFCN detetaram-se duplicações noutros projetos afetos a este instituto que, entretanto, já foram devolvidos aos cofres do Governo Regional da Madeira conforme comprovativos em anexo (...).

No caso em concreto, relativamente às verbas em duplicado, já foi enviado ofício à Secretaria Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas a solicitar a devolução das verbas em apreço¹²⁴.

Adicionalmente indicamos que no ORAM de 2023 já ocorreu a correção à situação apontada no Vosso relatório.”.

Embora se constate que a regulamentação aplicável, em particular a Portaria n.º 177/2016, de 5 de maio, não prevê explicitamente que as transferências efetuadas pelo IFAP, I.P. incluem a parte participada pela RAM nos projetos PRODERAM 2020, o que é passível de ter contribuído para a interpretação errónea que ditou as requisições de fundos dirigidas à Secretaria Regional das Finanças¹²⁵, a irregularidade apurada evidencia uma falha comum aos sistemas de controlo interno instituídos do IFCN, IP-RAM, da Secretaria Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas e da Secretaria Regional das Finanças, que não asseguraram um suficiente cruzamento da informação tendente a evitar o sobrefinanciamento deste tipo de projetos.

Cumpra, porém, registar que, entretanto, foram adotadas diligências para a regularização da apontada deficiência, como ficou patente no pedido formal de devolução das verbas dirigido pela Secretaria Regional das Finanças à Secretaria Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas em 2 de junho de 2023¹²⁶, tendo sido remetida, no âmbito do contraditório, documentação comprovativa de que a restituição das verbas pagas em duplicado ocorreu no dia 5 desse mesmo mês e ano¹²⁷.

Nessa sede foi ainda dada a informação de que o IFCN, IP-RAM deixou de fazer requisições de fundos dos projetos aprovados pelo PRODERAM 2020 a partir de janeiro de 2023.

2.4. Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

Na sequência da Recomendação n.º 1/2009, do Conselho de Prevenção da Corrupção de 1 de julho, o Instituto das Florestas e Conservação da Natureza, IP-RAM publicou em 2017 o Plano de Gestão

¹²⁴ No ofício mencionado, identificado com a referência SRF/8346/2023, de 02/06, saído do Gabinete do Secretário Regional das Finanças, foi formalmente solicitado à Secretaria Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas que providenciasse no sentido de o IFCN, IP-RAM **assegurar a “(...) devolução aos cofres da Tesouraria do Governo Regional da Madeira das verbas requisitadas em excesso relativas ao projeto 51965 no montante de 344 379,11 euros com a maior brevidade possível (...)”, sendo aí também solicitado “(...) o apuramento do excesso de valor requisitado relativamente a outros projetos cofinanciados no âmbito do PRODERAM (...)”, estabelecendo-se o final do ano económico de 2023 como termo para a efetivação da restituição devida.**

¹²⁵ Nomeadamente quando esse é o procedimento padrão instituído para a generalidade dos programas que gozam de financiamento comunitário e nacional/regional.

¹²⁶ Através do ofício n.º SRF/8346/2023, da mencionada data.

¹²⁷ Composta por cópias da Guia de receita n.º 158, de 06/06/2023, na importância de 344 379,11€, do comprovativo da transferência das verbas efetuada pelo Instituto, a 05/06/2023, para os cofres da Região, assim como do registo da operação no GerFIP – Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado.

de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, com o intuito de “(...) *identificar os riscos de corrupção e infrações conexas e definir medidas preventivas dos riscos, promovendo a prevenção e deteção de fraudes e o desenvolvimento de condutas que auxiliem na investigação da fraude e de infrações conexas e que garantam que tais casos são tratados de forma oportuna e adequada*”.

O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas do IFCN, IP-RAM, remetido à SRMTC, apresenta uma matriz de risco consentânea com as funções desempenhadas pelas unidades orgânicas da entidade. As atividades de interesse que apresentam um risco considerado moderado, relacionadas com a contratação pública, são:

- i. Identificação de necessidades (risco de existência de um sistema estruturado de avaliação das necessidades e planeamento insuficiente);
- ii. Elaboração de propostas de aquisição de bens/ serviços/ empreitadas e respetivas peças de procedimento (risco de inadequação do preço base proposto, do prazo de execução, dos critérios, fatores e subfactores de avaliação das propostas e das especificações do caderno de encargos);
- iii. Execução dos contratos (risco de discricionariedade ao nível do controlo e da avaliação do cumprimento dos contratos de empreitadas e de aquisição de bens e serviços, e de ocorrência de trabalhos a mais devido a erros e omissões).

O plano identificou também como risco moderado, a ocorrência de falta de fundamentação legal e de competência para autorizar as despesas, a possibilidade de processamento de despesas sem a devida conferência da receção do bem, prestação de serviço ou execução da empreitada, e a falta de rigor na inventariação dos bens.

Em 2021, o relatório de execução do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, agravou a ocorrência de assunção de compromissos sem cobertura orçamental para risco moderado.

Todavia até agosto de 2023, não se encontravam publicados no sítio institucional na *internet* do Instituto das Florestas e Conservação da Natureza, IP-RAM, os seguintes documentos cuja publicitação é obrigatória¹²⁸: Código de Conduta, Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e respetivos relatórios de execução¹²⁹, bem como planos e relatórios de atividades relativos a anos mais recentes.

¹²⁸ A sua obrigatoriedade resulta do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, que cria o Mecanismo Nacional Anticorrupção e estabelece o regime geral de prevenção da corrupção.

Em especial, o artigo 2.º, n.º 2 deste diploma prescreve que “*O presente regime é também aplicável aos serviços e às pessoas coletivas da administração direta e indireta do Estado, das regiões autónomas (...)*”.

Por sua vez, o artigo 5.º, n.º 1 estabelece que “*As entidades abrangidas adotam e implementam um programa de cumprimento normativo que inclua, pelo menos, um plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas (PPR), um código de conduta, um programa de formação e um canal de denúncias, a fim de prevenir, detetarem e sancionarem atos de corrupção e infrações conexas, levados a cabo contra ou através da entidade.*”.

¹²⁹ O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, de 2017 e respetivo relatório de execução, de 2021, foram remetidos pelo Instituto, através do ofício n.º 614, de 10/02/2023, após solicitação destes documentos pela SRMTC.

Questionado sobre o facto de o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e respetivos relatórios de execução não se encontrarem publicitados, o Instituto respondeu, a 03/04/2023, que “*O Plano de Gestão de Riscos e Infrações Conexas, encontra-se em fase de revisão e será ajustado ao regime geral da prevenção da corrupção previsto no DL 109-E/2021, de 9 de dezembro. Presentemente, estamos a recolher os contributos por parte de todos os responsáveis das diferentes unidades orgânicas e contamos finalizar o documento no prazo de 15 dias, sendo posteriormente publicado na sua página oficial de internet.*”¹³⁰.

Esta versão revista foi, entretanto, publicada no sítio institucional na *internet* do Instituto a 06/09/2023¹³¹. Não obstante, considera-se que o facto de o Plano se encontrar em revisão não impedia que o Plano que se encontrava em vigor não fosse publicitado, tal como exige a legislação aplicável. Os restantes documentos de publicitação obrigatória mencionados foram, posteriormente, divulgados em outubro de 2023.

3. CONCLUSÕES

Tendo em conta o âmbito e o resultado das verificações efetuadas, o Tribunal de Contas conclui que:

1. A empreitada de “*Instalação de Rede Hídrica no Caminho dos Pretos*” inseriu-se num projeto mais vasto de criação de uma faixa corta-fogo entre o Terreiro da Luta e o Palheiro Ferreiro, e teve como objetivos principais aumentar a disponibilidade de água em espaço florestal e melhorar a eficácia da primeira intervenção no combate a incêndios no município do Funchal. O projeto foi enquadrado no Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira e beneficiou do financiamento do Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma da Madeira para o período 2014-2020, Submedida 8.3 – *Prevenção da floresta contra agentes abióticos e acontecimentos catastrófico* (cfr. o ponto 2.1.).
2. Apesar de ter sido perspetivada a realização de outras intervenções no âmbito da candidatura, a execução física e financeira do projeto cingiu-se à construção do reservatório de água e da rede hídrica, realizada através de um único contrato de empreitada com a AFAVIAS – Engenharia e Construções, S.A., pelo preço de 1 755 000€ (sem IVA) (cfr. os pontos 2.2.1. e 2.3.1.).
3. Durante a execução da empreitada foram detetadas situações inesperadas que motivaram a realização, pelo Laboratório Regional de Engenharia Civil, de um novo estudo do perfil geotécnico do local, que recomendou a reformulação do projeto de modo a garantir a segurança e estabilidade das estruturas, e visando também introduzir adaptações tidas por essenciais à manutenção e reparação futura da rede incêndio projetada. Nessa sequência foi celebrada uma adenda, referente a trabalhos complementares, com a AFAVIAS – Engenharia e Construções, S.A., pelo preço de 174 414,41€ (sem IVA) [cfr. o ponto 2.2.2.].
4. Embora tivessem sido suprimidos trabalhos da empreitada inicialmente projetada no valor de 47 561,43€ (sem IVA), essa supressão não foi expressamente autorizada pelo dono da obra nem

¹³⁰ Cfr. o ofício com registo de entrada n.º E966/2023, de 03/04.

¹³¹ Contudo, esta versão mais recente não foi analisada, uma vez que à data da publicação do Plano, a presente auditoria já se encontrava em fase de conclusão.

ordenada ao empreiteiro, conforme exige o artigo 379.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos (cfr. o ponto 2.2.2.).

5. O valor dos trabalhos complementares adjudicados e executados ao abrigo do adicional outorgado excedeu o preço contratual (corrigido) em 10,21%, ultrapassando em 0,21% (3 **670,56€**) o limite legalmente admitido para o efeito, fixado no artigo 370.º, n.º 2, alínea b), do Código dos Contratos Públicos, na redação vigente à data dos factos (cfr. o ponto 2.2.2.).
6. O projeto totalizou **2 468 361,25€**, financiados em: **1 951 481,55€** pelo PRODERAM 2020, **344 379,10€** pelo Orçamento da RAM e **172 500,60 €** pelo orçamento privativo do IFCN, IP-RAM (cfr. o ponto 2.3.2.).
7. Para efetivar o recebimento das verbas do PRODERAM 2020, o IFCN, IP-RAM submeteu no total quatro pedidos de pagamento ao Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. (**2 295 860,65€**) e nove requisição de fundos à Secretaria Regional das Finanças (**344 379,08€**, relativos à componente regional), **recebendo ao todo 2 640 239,73€**.
Uma vez que as transferências realizadas pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. já incluíam a contrapartida regional do apoio, o IFCN, IP-RAM recebeu esta componente do financiamento, no valor de **344 379,08€**, **em duplicado**. Todavia, nessa sequência foram promovidas diligências tendentes à devolução das importâncias requisitadas em excesso, que se efetivou a 5 de junho de 2023 (cfr. o ponto 2.3.2.2.).

4. RECOMENDAÇÕES

Face ao exposto no presente documento, o Tribunal de Contas recomenda:

1. Ao Secretário Regional das Finanças que diligencie no sentido de:
 - a. Ser apurado se existem outras situações de duplicação de participações no âmbito dos projetos financiados pelo PRODERAM 2020, providenciando, em caso afirmativo, pela restituição dos valores em causa;
 - b. Serem estabelecidas regras, de divulgação generalizada, de orçamentação e de requisição dos fundos necessários à execução dos projetos participados pelo PRODERAM 2020, que impeçam a possibilidade de duplicação da participação pública regional;
2. Aos responsáveis do Instituto das Florestas e Conservação da Natureza, IP-RAM, que:
 - a. Assegurem que as supressões de trabalhos que consubstanciem modificações objetivas de contratos de empreitadas de obras públicas unilateralmente decididas pelo Instituto são expressamente identificadas, fundamentadas e autorizadas pelo dono da obra e ordenadas por escrito ao empreiteiro, em observância do regime dimanado dos artigos 304.º, n.º 3, 379.º, n.º 1, e 467.º do Código dos Contratos Públicos;
 - b. Deem cumprimento sistemático à Orientação Técnica Específica n.º 05/2016, versão n.º 2, aprovada pela Autoridade de Gestão do PRODERAM 2020 a 03/02/2020, diligenciando pela inscrição nos cartazes/painéis permanentes, relativos ao financiamento comunitário, os valores apurados aquando do encerramento dos projetos/operações;

- c. Promovam a divulgação, no anexo às demonstrações financeiras, da natureza e da duração dos condicionalismos de natureza formal a que estejam sujeitos os incentivos recebidos (designadamente os provenientes da União Europeia) e expressem, a sua convicção de que serão cumpridas as exigências impostas durante todo o período em que estiverem em vigor.

5. DECISÃO

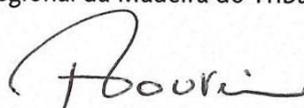
Pelo exposto, decido em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas e ao abrigo do disposto no artigo 105.º n.º 1 da LOPTC, o seguinte:

- a) Aprovar, com os pareceres favoráveis dos assessores, o presente Relatório de Auditoria e as Recomendações nele formuladas;
- b) Ordenar que um exemplar deste Relatório seja remetido:
- Ao Secretário Regional das Finanças, Rogério de Andrade Gouveia;
 - À Ex-Secretária Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas, Susana Luísa Rodrigues Nascimento Prada;
 - À Secretária Regional de Agricultura e Ambiente, Maria Rafaela Rodrigues Fernandes;
 - Aos atuais membros do Conselho Diretivo do Instituto das Florestas e Conservação da Natureza, IP-RAM, Manuel António Marques Madama de Sousa Filipe, Paulo Jorge dos Santos Gomes Oliveira e Francisco Renato Rodrigues da Silva;
 - Aos ex-membros do Conselho Diretivo do Instituto das Florestas e Conservação da Natureza, IP-RAM, José Américo Gouveia de Jesus e Sandra Fabrícia Tavares Teixeira;
- c) Entregar um exemplar deste relatório ao magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos artigos 29.º, n.º 4 e 54.º, n.º 4 da LOPTC, aplicáveis por força do disposto no artigo 55.º, n.º 2 da mesma LOPTC;
- d) Determinar que a Secretaria Regional das Finanças e o Instituto das Florestas e Conservação da Natureza, IP-RAM informem a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas até ao dia 30 de junho de 2024, sobre quais as diligências efetuadas para dar acolhimento às Recomendações constantes do presente Relatório, enviando a correspondente documentação comprovativa;
- e) Fixar os emolumentos devidos pelo Instituto das Florestas e Conservação da Natureza, IP-RAM em **17 164,00€**, de acordo com o previsto no artigo 18.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas¹³², aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril;
- f) Mandar divulgar o presente Relatório no sítio do Tribunal de Contas na *Internet*, bem como na *Intranet*, após a devida notificação das entidades supramencionadas.

¹³² Segundo o artigo 2.º, n.º 3, deste diploma, o valor de referência corresponde ao índice 100 da escala indiciária do regime geral da função pública, o qual, desde 2009, está fixado em 343,28€.

Funchal, Região Autónoma da Madeira, em 30 de novembro de 2023.

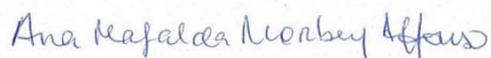
O Juiz Conselheiro
da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas



(Paulo H. Pereira Gouveia)

Participei na Sessão.

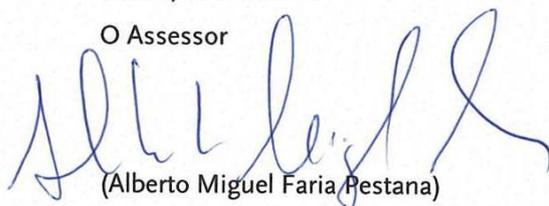
A Assessora



(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

Participei na Sessão.

O Assessor



(Alberto Miguel Faria Pestana)

ANEXOS



I. Alegações produzidas em sede de contraditório

Secretário Regional das Finanças



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO

A J.A.T-2
11/10/2023
P. Dou

Exm^a. Senhor
Juiz Conselheiro da Secção Regional da Madeira do
Tribunal de Contas
Dr. Paulo Heliodoro Pereira Gouveia



Palácio da Rua do Esmeraldo
Rua do Esmeraldo, n.º 24
9004-554 FUNCHAL

Secretaria Regional das Finanças
DROT

Sua Referência
3780/2023

Sua comunicação de:
28-09-2023

N. : SRF/14951/2023

**2023-10-11
SAIDA**

ASSUNTO: **RELATO DA AUDITORIA À SECRETARIA REGIONAL DO AMBIENTE, RECURSOS NATURAIS E ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS- PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO**

Em resposta ao vosso ofício, e no âmbito do exercício do direito do contraditório informamos que a devolução das verbas pagas em duplicado ocorreu a 6 de junho de 2023, na sequência do ofício remetido pela Secretaria Regional das Finanças, identificado com a saída n.º 8346, de 2 junho, onde se solicitava à Secretaria Regional do Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas a restituição das verbas pagas em duplicado referentes ao projeto 51965.

Assim, anexa-se cópia da guia n.º 158, no montante de 344 379,11 euros e comprovativo da transferência das verbas efetuada pelo IFCN-IP para os cofres do Governo Regional da Madeira (em anexo a este ofício).

Com os melhores cumprimentos.

A CHEFE DO GABINETE,

Ana Soares de Freitas

ANEXO: Informação mencionada no ofício





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL

SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS

RAM

Ano Económico de 2023

GUIA Nº 158

Cofre 00 NÃO APLICÁVEL

EUR. : 344.379,11

REPOSIÇÃO NÃO ABATIDA NOS PAGAMENTOS

Serviço processador RAM

Vai INSTITUTO DAS FLORESTAS E CONSERVAÇÃO DA NATUREZA IP-RAM

Contribuinte nº 600086968

Residente em RUA ALFERES VEIGA PESTANA, N.º 15
9054-505 FUNCHAL

Entregar no Serviço Local de Finanças 0000 Não Aplicável (a)

a quantia de TREZENTOS E QUARENTA E QUATRO MIL TREZENTOS E SETENTA E NOVE EUROS E ONZE CÉNTIMOS

respeitante a DEVOLUÇÃO DE VERBAS RECEBIDAS RELATIVAS AO PROJETO 51965 - INSTALAÇÃO DE REDE HÍDRICA NO CAMINHO DOS PRETOS - DOC.13/103

Número de PAP	Classificação Orgânica						Classificação Económica								Importancia a pagar	
	Min.	S.E.	Cap.	Div.	Sub.	F.F.	Act.	Despesa			Receita					
								Código	Al.	SAI	Cap.	Grp.	Art.	S.Art.		Num.
	45	0	01	01	01	381				15	01	01	01	01	344.379,11	

Elementos para recálculo do I.R.S.

	2023 ^(b)
Reposição Ilíquida	344.379,11
Reposição Líquida	344.379,11
I.R.S. retido	0,00
Descontos	0,00

Funchal em 06/06/2023 ^(a)

[Signature]

a) As entregas são efectuadas na tesouraria da fazenda pública, da residência fiscal do devedor, ou na tesouraria do serviço emissor

b) Ano a que se referem as importâncias

c) Serviço emissor da Guia e data

Nota - Esta Guia é processada em quadruplicado, devendo, depois de paga, um dos exemplares ser enviado ao serviço emissor

Data: 06/06/2023

PROCESSADO POR COMPUTADOR

Pág. 1 / 1

GOVERNO REGIONAL DA MADEIRA
TESOURARIA

06 JUN 2023

RECEBIDO

GOVERNO REGIONAL DA MADEIRA
TESOURARIA

06 JUN 2023

RECEBIDO

Utilizador: MADIAS23

ORIGINAL

602/6468

215/201



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
(Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais)
(Instituto das Florestas e Conservação da Natureza, IP-RAM)

ANO ECONÓMICO DE 2023

GUIA N.º 1 Ruaf-158

TOTAL: 344.379,11 EUR

ASSUNTO: Entrega de saldos do Projeto 51965.

Vai o Instituto das Florestas e Conservação da Natureza, IP-RAM entregar na Tesouraria do Governo Regional da Região Autónoma da Madeira a importância de **344.379,11 EUR** (trezentos e quarenta e quatro mil trezentos e setenta e nove euros e onze cêntimos), devolução de verbas recebidas relativas ao Projeto - 51965.

Funchal, 05 de junho de 2023

A Diretora de Serviços de Planeamento e Coordenação



Carla Cró Abreu
Dir. Plan. e Coord.
Instituto das Florestas e
Conservação
da Natureza (IP-RAM)

Deu entrada através da Guia n.º _____ a quantia **344.379,11 EUR**.

05 de junho de 2023

O Chefe de Divisão,

O Tesoureiro,

13/003



DOCUMENTO EMITIDO POR
INTERNET BANKING

COMPROVATIVO DA OPERAÇÃO

TRANSFERÊNCIA RECEBIDA

Dados do Beneficiário

Nome: SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS

IBAN: PT50 0781 0112 0000 0008 2505 6

Designação da Conta: Governo Regional da Madeira

Dados do Movimento

Nº: 242337

Montante: 344.379,11 EUR

Data do movimento: 5 Jun 2023

Data-valor: 5 Jun 2023

Dados do Ordenante

BIC: IGCPPTPL

IBAN: PT50 0781 0112 9112 0000 2423 4

Nome: INSTITUTO DAS FLORESTAS E CONSERVAÇÃO DA NATUREZA IP-RAM

Descritivo

Entrega de saldos relativos ao Projeto 51965

Documento emitido em 6 de junho de 2023



**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO**



Exma. Senhor
Chefe do Gabinete da Secretária Regional do
Ambiente, Recursos Naturais e Alterações
Climáticas

Rua Dr. Pestana Júnior, nº 6 - 3º Andar DL.º
9064-506 -FUNCHAL

Sua Referência

Sua comunicação de

Secretaria Regional das Finanças

GSRF

N. : SRF/6346/2023

2023-06-02

SAIDA

ASSUNTO: **DEVOLUÇÃO DE VERBAS NO ÂMBITO DO PROJETO 51965 E OUTROS DO
INSTITUTO DAS FLORESTAS E DA CONSERVAÇÃO DA NATUREZA.**

Na sequência do despacho do Ex.mo Senhor Secretário Regional das Finanças, solicitamos a V. Ex.ª que providencie para que o IFCN proceda à devolução aos cofres da Tesouraria do Governo Regional da Madeira das verbas requisitadas em excesso relativas ao projeto 51965 no montante de 344 379, 11 euros com a maior brevidade possível.

Solicita-se, ainda, o apuramento do excesso de valor requisitado relativamente a outros projetos cofinanciados no âmbito do PRODERAM devendo a sua restituição ocorrer até ao término do presente ano económico.

Doc. 2260000001

Com os melhores cumprimentos.

A CHEFE DO GABINETE:

Ana Soares de Freitas





DOCUMENTO EMITIDO POR / DOCUMENT ISSUED BY
INTERNET BANKING

COMPROVATIVO DA OPERAÇÃO / OPERATION PROOF

TRANSFERÊNCIA / BANK TRANSFER

Estado / State: Aguarda duas autor. / Pending Second Authorization

Dados do Ordenante / Payer Data

Nome / Name: INSTITUTO DAS FLORESTAS E CONSERVAÇÃO DA NATUREZA IP-RAM

Designação da Conta / Account Designation: IFCN, IPRAM FEADER

IBAN: PT50 0781 0112 9112 0000 2423 4

Dados do Movimento / Movement Data

Nº do movimento / Movement Number: 5242337

Montante / Amount: 344.379,11 EUR

Data do movimento / Movement Date: 5 Jun 2023

Dados do Beneficiário / Beneficiary Data

Nome / Name: Tesouraria do Governo Regional

NIF / TIN (Tax identification Number): 671 001 310

IBAN: PT50 0781 0112 0000 0008 2505 6

Morada / Address: Avª Zarco 0000-000 Funchal PORTUGAL

Motivo / Bank Transfer Reason

Outros Pagamentos

Descrição para o Beneficiário / Description for the Beneficiary

Entrega de saldos relativos ao Projeto 51965

Documento emitido em / Document issued on: 5 de junho de 2023

Autorizado no IGCP.

05.06.2023

Ex-Secretária Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas

S



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE AMBIENTE, RECURSOS NATURAIS E ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

Enviado por:

Exm.º Senhor

Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Rua do Esmeraldo, n.º 24

9004 - 554 Funchal

Sec. Reg. de Ambiente, Recursos
Naturais e Alterações Climáticas

Sua referência:

Sua comunicação de:

SRAAC

N.º : 9835/2023

2023-10-13

SAIDA

ASSUNTO: Relato da Auditoria à Secretaria Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas – Princípio do contraditório

Sobre o assunto em referência e em resposta ao V. Ofício com a Ref.ª S 3779/2023, de 28.09.2023, apresenta-se, nos termos e ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 16 de agosto, na sua atual redação, a seguinte pronúncia:

1. Relativamente à supressão dos trabalhos a menos, no valor de 47.561,43 €, no contrato de empreitada para construção de reservatório e rede de incêndios no Caminho dos Pretos, eles foram transmitidos ao empreiteiro conforme resulta dos autos de vistoria e medição de trabalhos n.ºs 9 e 1TM, cujas cópias se juntam em anexo (Vide Docs. n.º 1 e n.º 2);
2. Apesar de não ter havido uma ordem escrita do dono da obra ao empreiteiro com esse conteúdo, a verdade é que, através da iniciativa mencionada no ponto anterior, onde se encontra plasmado o valor dos trabalhos a suprimir da empreitada inicialmente contratada, o empreiteiro tomou conhecimento dos trabalhos que devia deixar de executar e cumpriu com essa obrigação, tal como resulta evidenciado na documentação relacionada com a conta corrente da empreitada e no auto de receção provisória da obra;

1/5

Na sua resposta indique por favor a nossa referência. Em cada comunicação trate apenas de um assunto.



Rua Dr. Pestana Júnior, nº 6 - 5º Andar | 9064-506 Funchal | T. +351 291 220 200 F. +351 291 225 112
www.madeira.gov.pt | gabinete.sraac@madeira.gov.pt | NIF: 671 001 299



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE AMBIENTE, RECURSOS NATURAIS E ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

3. De resto, o legislador não impõe que essa ordem seja escrita, tal como se extrai do disposto no n.º 1 do artigo 379.º do Código dos Contratos Públicos (CCP);
4. Desse modo, considera-se legítimo entender que a norma prevista no citado n.º 1 do artigo 379.º do CCP foi respeitada com o procedimento adotado e explanado anteriormente, não tendo ocorrido qualquer irregularidade formal que tivesse posto em causa as posições jurídicas das partes contratantes, o equilíbrio e a estabilidade do contrato celebrado ou os princípios e normas que regulam a execução dos contratos públicos;
5. Por outro lado, e ao contrário do que conclui o Relato objeto da presente pronúncia, o valor dos trabalhos complementares contratados no âmbito da empreitada em apreço não excedeu em 0,21 % o limite legalmente admitido para o efeito fixado no artigo 370.º, n.º 2, alínea b) do CCP;
6. Com efeito, previa a alínea b) do n.º 2 do artigo 370.º do CCP, na redação do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que o preço dos trabalhos complementares, incluindo o de anteriores trabalhos complementares igualmente decorrentes de circunstâncias não previstas, não podia exceder 10 % do preço contratual;
7. Ora, o preço contratual, conforme resulta da definição constante do n.º 1 do artigo 97.º do CCP, é *“o preço a pagar, pela entidade adjudicante, em resultado da proposta adjudicada, pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato”*, nele não se incluindo, segundo prevê a alínea a) do n.º 3 do citado artigo, o acréscimo de preço a pagar em resultado de modificações objetivas do contrato;

Na sua resposta indique por favor a nossa referência. Em cada comunicação trate apenas de um assunto.





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE AMBIENTE, RECURSOS NATURAIS E ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

S

8. Se a lei determina que o limite para se contratar trabalhos complementares à luz do disposto no n.º 2 do artigo 370.º do CCP, na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, se situa nos 10 % do preço contratual e se esse preço é o que resulta da proposta adjudicada que a entidade adjudicante deve pagar pela execução do objeto do contrato, então o preço a considerar para o cálculo dessa percentagem no caso em apreço é o de 1.755.000,00 €;
9. E não o valor de 1.707.438,57 €, que seria o resultado da dedução do valor dos trabalhos a menos ao identificado preço contratual;
10. Até porque, no momento em que são contratados os trabalhos complementares na empreitada em apreço não tinha ainda ocorrido a necessidade de suprimir trabalhos ao contrato inicial;
11. Na verdade, os trabalhos a menos no contrato de empreitada sobre o qual incidiu a Auditoria do Tribunal de Contas são uma decorrência dos trabalhos complementares contratados, tendo-lhes sucedido e não precedido;
12. Logo, factualmente nunca a entidade pública contratante podia ter começado por deduzir o valor dos trabalhos a menos ao preço contratual para então depois apurar se o valor dos trabalhos complementares que se mostraram necessários realizar excedia ou não os 10 % desse preço corrigido;
13. Atente-se, aliás, que é nesse mesmo sentido que evolui o CCP, porquanto a redação do seu artigo 370.º, que resulta da alteração aprovada pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, e que se mantém hoje em vigor, já não diz que o preço dos trabalhos complementares não pode exceder 10 % do preço contratual, passando antes a estipular que “o valor dos

Na sua resposta indique por favor a nossa referência. Em cada comunicação trate apenas de um assunto.





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE AMBIENTE, RECURSOS NATURAIS E ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

trabalhos complementares não pode exceder, de forma acumulada, 50 % do preço contratual inicial” (sublinhado nosso);

14. Donde se considera dever concluir-se que o valor dos trabalhos complementares adjudicados e executados ao abrigo do contrato adicional celebrado não excedeu os 10 % do preço contratual previsto na alínea b) do n.º 2 do artigo 370.º do CCP, na redação do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, não tendo sido cometida qualquer irregularidade a esse respeito;
15. Quanto à falha nos sistemas de controlo interno instituídos pelo Instituto das Florestas e Conservação da Natureza, IP-RAM (IFCN), pela Secretaria Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas (SRAAC) e pela Secretaria Regional das Finanças (SRF), , importa dizer que, relativamente às requisições de fundos do referido Instituto, foi instituído, desde janeiro de 2023, o procedimento nos termos do qual o IFCN deixa de poder fazer qualquer tipo de requisição de fundos relativamente aos projetos cofinanciados pelo PRODERAM, tendo-se criado um duplo controlo que é assegurado pelos serviços financeiros do IFCN e da SRAAC;
16. Nesse sentido, a partir de 2023 não é possível haver situações de duplo financiamento ou excesso de financiamento relativamente a financiamentos no âmbito do PRODERAM, em nenhum momento, porquanto o IFCN não está a fazer quaisquer requisições de fundos dos projetos aprovados pelo PRODERAM;
17. Acresce que o sobrefinanciamento ocorrido no projeto auditado, no valor de 344.379,11 € já foi devolvido pelo IFCN à SRF;

Na sua resposta indique por favor a nossa referência. Em cada comunicação trate apenas de um assunto.





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE AMBIENTE, RECURSOS NATURAIS E ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

18. A respeito desta questão, e conforme solicitado no Relato do Tribunal de Contas, junta-se em anexo o comprovativo de que as verbas em causa já foram devolvidas (Vide Doc. n.º 3).

Pelo exposto, entende-se que as conclusões constantes do Relato da Auditoria do Tribunal de Contas à Secretaria Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas, enviado a coberto do V. Ofício com a Ref.ª S 3779/2023, de 28.09.2023, devem ser objeto de uma nova ponderação, solicitando-se, pela fundamentação acima apresentada, a alteração do sentido dos pontos 4, 5 e 7 dessas conclusões.

Com os melhores cumprimentos.

A Secretária Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas

Susana Luísa Rodrigues Nascimento Prada

Na sua resposta indique por favor a nossa referência. Em cada comunicação trate apenas de um assunto.

Anexo: 3 documentos

5/5





Doc. n.º 1

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

SECRETARIA REGIONAL DE AMBIENTE, RECURSOS NATURAIS E ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

INSTITUTO DAS FLORESTAS E CONSERVAÇÃO DA NATUREZA, IP-RAM

Auto de Vistoria e Medição de Trabalhos n.º 9

**DESIGNAÇÃO DA OBRA: "CONSTRUÇÃO DE RESERVATÓRIO E REDE DE INCÊNDIO
NO CAMINHO DOS PRETOS - FUNCHAL"**

	Adjudicação:	1 755 000,00 €
	1.º Adicional:	
	2.º Adicional:	
	3.º Adicional:	
Situação Anterior:	1 618 912,07 €	
Situação Actual (1):	88 526,50 €	
	Saldo:	<u>47 561,43 €</u>

Aos dois dias do mês de setembro do ano dois mil e vinte e um, compareceram no local onde estão a ser realizados os trabalhos que constituem a empreitada respeitante à obra em referência, adjudicada à firma AFAVIAS – Engenharia e Construção, S.A., com sede ao Parque Empresarial da Zona Oeste, Lote 11, Ribeira dos Socorridos – Câmara de Lobos, por contrato escrito celebrado a seis de agosto de dois mil e vinte, o Representante do Instituto das Florestas e Conservação da Natureza, Eng.º Manuel Mendes de Mendonça e o Representante do Empreiteiro a Eng.ª Zélia Marques Pereira para, de harmonia com a legislação em vigor, programa de concurso e Caderno de Encargos, procederem ao exame e medição de trabalhos, tendo verificado que se encontram executadas as quantidades de trabalho que constam da discriminação que se segue a este auto.

Valor dos trabalhos correspondentes a este auto: ((1) - (2)):	88 526,50 €
Valor do IVA: 22,0%	19 475,83 €
Total Iíquido:	108 002,33 €
Descontos:	1 770,53 €
Reforço de garantia: 2,00%	1 770,53 €
Caixa Geral de Aposentações:	,00 €
Amortização de Adiantamentos (2):	,00 €
Segurança Social:	,00 €
Importância a liquidar:	106 231,80 €

O presente auto importa em **cento e oito mil, dois euros, trinta e três cêntimos**.

Tendo-se verificado que todos os trabalhos se encontram executados de harmonia com as condições do contrato e não havendo mais nada a considerar, lavrou-se o presente auto que depois de lido em voz alta e julgado conforme, vai ser assinado pelos intervenientes.

O Representante do IFCN.....
O Adjudicatário ou Representante:.....
AFÁVIAS
Engenharia e Construção, S.A.

O Presidente do IFCN

O Engenheiro



Do L. n.º 2

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

SECRETARIA REGIONAL DE AMBIENTE, RECURSOS NATURAIS E ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

INSTITUTO DAS FLORESTAS E CONSERVAÇÃO DA NATUREZA, IP-RAM

Auto de Vistoria e Medição de Trabalhos n.º 1TM

**DESIGNAÇÃO DA OBRA: "CONSTRUÇÃO DE RESERVATÓRIO E REDE DE INCÊNDIO
NO CAMINHO DOS PRETOS - FUNCHAL"**

	Adjudicação:	1 755 000,00 €
	1.º Adicional:	174 414,41 €
	2.º Adicional:	
	3.º Adicional:	
Situação Anterior:	• 1 707 438,57 €	
Situação Actual (1):	• 174 414,41 €	
	Saldo:	<u>47 561,43 €</u>

Aos dois dias do mês de setembro do ano dois mil e vinte e um, compareceram no local onde estão a ser realizados os trabalhos que constituem a empreitada respeitante à obra em referência, adjudicada à firma AFAVIAS – Engenharia e Construção, S.A., com sede ao Parque Empresarial da Zona Oeste, Lote 11, Ribeira dos Socorridos – Câmara de Lobos, por contrato escrito celebrado a seis de agosto de dois mil e vinte, o Representante do Instituto das Florestas e Conservação da Natureza, Eng.º Manuel Mendes de Mendonça e o Representante do Empreiteiro a Eng.ª Zélia Marques Pereira para, de harmonia com a legislação em vigor, programa de concurso e Caderno de Encargos, procederem ao exame e medição de trabalhos, tendo verificado que se encontram executadas as quantidades de trabalho que constam da discriminação que se segue a este auto.

Valor dos trabalhos correspondentes a este auto: ((1) - (2)):		174 414,41 €
Valor do IVA: 22,0%		38 371,17 €
Total Iíquido:		212 785,58 €
Descontos:		3 488,29 €
	Reforço de garantia: 2,00%	3 488,29 €
	Caixa Geral de Aposentações:	,00 €
	Amortização de Adiantamentos (2):	,00 €
	Segurança Social:	,00 €
Importância a liquidar:		209 297,29 €

O presente auto importa em **duzentos e doze mil, setecentos e oitenta e cinco euros, cinquenta e oito cêntimos.**

Tendo-se verificado que todos os trabalhos se encontram executados de harmonia com as condições do contrato e não havendo mais nada a considerar, lavrou-se o presente auto que depois de lido em voz alta e julgado conforme, vai ser assinado pelos intervenientes.

O Representante do IFCN.....
O Adjudicatário ou Representante:.....
Engenharia e Construções, S.A.

O Presidente do IFCN
Manuel Mendes de Mendonça

O Engenheiro
Zélia Marques Pereira



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL

SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS

RAM

Ano Económico de 2023

GUIA N° 158

Cofre 00 NÃO APLICÁVEL

EUR. : 344.379,11

REPOSIÇÃO NÃO ABATIDA NOS PAGAMENTOS

Serviço processador RAM

Val INSTITUTO DAS FLORESTAS E CONSERVAÇÃO DA NATUREZA IP-RAM

Contribuinte n° 600086968

Residente em RUA ALFERES VEIGA PESTANA, N.º 15
9054-505 FUNCHAL

Entregar no Serviço Local de Finanças 0000 Não Aplicável (a)

a quantia de TREZENTOS E QUARENTA E QUATRO MIL TREZENTOS E SETENTA E NOVE EUROS E ONZE CÉNTIMOS

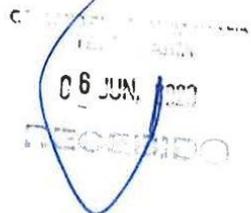
respeitante a DEVOLUÇÃO DE VERBAS RECEBIDAS RELATIVAS AO PROJETO 51965 - INSTALAÇÃO DE REDE HÍDRICA NO CAMINHO DOS PRETOS - DOC.13/103

Número de PAP	Classificação Orgânica					F.F.	Act.	Classificação Económica							Importancia a pagar
	Min.	S.E.	Cap.	Div.	Sub.			Despesa			Receita				
								Código	At.	SAI	Cap.	Grp.	Art.	SArt.	
	45	0	01	01	01	381				15	01	01	01	01	344.379,11

Elementos para recálculo do I.R.S.

	2023 ^(b)
Reposição Líquida	344.379,11
Reposição Líquida	344.379,11
I.R.S. retido	0,00
Descontos	0,00

Funchal, em 06/06/2023. (c)



a) As entregas são efectuadas na tesouraria da fazenda pública, da residência fiscal do devedor, ou na tesouraria do serviço emissor
b) Ano a que se referem as importâncias
c) Serviço emissor da Guia e data
Nota - Esta Guia é processada em quadruplicado, devendo, depois de paga, um dos exemplares ser enviado ao serviço emissor

Data: 06/06/2023

PROCESSADO POR COMPUTADOR

Pág: 1 / 1

Utilizador: MADIAS23
ORIGINAL



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
(Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais)
(Instituto das Florestas e Conservação da Natureza, IP-RAM)

ANO ECONÓMICO DE 2023

GUIA N.º 1 Ruof-558

TOTAL: 344.379,11 EUR

ASSUNTO: Entrega de saldos do Projeto 51965.

Vai o Instituto das Florestas e Conservação da Natureza, IP-RAM entregar na Tesouraria do Governo Regional da Região Autónoma da Madeira a importância de **344.379,11 EUR** (trezentos e quarenta e quatro mil trezentos e setenta e nove euros e onze cêntimos), devolução de verbas recebidas relativas ao Projeto - 51965.

Funchal, 05 de junho de 2023

A Diretora de Serviços de Planeamento e Coordenação



Carla Cró Abreu
Dir. Plan. e Coord.
Instituto das Florestas e
Conservação da Natureza
IP-RAM

Deu entrada através da Guia n.º _____ a quantia **344.379,11 EUR**.

05 de junho de 2023

O Chefe de Divisão,

O Tesoureiro,

13/03



DOCUMENTO EMITIDO POR / DOCUMENT ISSUED BY
INTERNET BANKING

COMPROVATIVO DA OPERAÇÃO / OPERATION PROOF

TRANSFERÊNCIA / BANK TRANSFER

Estado / State: Aguarda duas autor. / Pending Second Authorization

Dados do Ordenante / Payer Data

Nome / Name: INSTITUTO DAS FLORESTAS E CONSERVAÇÃO DA NATUREZA IP-RAM

Designação da Conta / Account Designation: IFCN, IPRAM FEADER

IBAN: PT50 0781 0112 9112 0000 2423 4

Dados do Movimento / Movement Data

Nº do movimento / Movement Number: 5242337

Montante / Amount: 344.379,11 EUR

Data do movimento / Movement Date: 5 Jun 2023

Dados do Beneficiário / Beneficiary Data

Nome / Name: Tesouraria do Governo Regional

NIF / TIN (Tax Identification Number): 671 001 310

IBAN: PT50 0781 0112 0000 0008 2505 6

Morada / Address: Avº Zarco 0000-000 Funchal PORTUGAL

Motivo / Bank Transfer Reason

Outros Pagamentos

Descrição para o Beneficiário / Description for the Beneficiary

Entrega de saldos relativos ao Projeto 51965

Documento emitido em / Document issued on: 5 de junho de 2023

Autorizado no IGCP.

05.06.2023



**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO**

Secretaria Regional do Ambiente
Recursos Naturais e Alterações Climáticas
SRNAC
N.º 116.45/2023
2023-06-02 16:50:13
ENTRADA
ID: 1431441

Exma. Senhor
Chefe do Gabinete da Secretária Regional do
Ambiente, Recursos Naturais e Alterações
Climáticas

Rua Dr. Pestana Júnior, nº 6 - 3º Andar Dt. °
9064-506 -FUNCHAL

Sua Referência

Sua comunicação de

Secretaria Regional das Finanças

GSRF

N.º SRF/8346/2023

2023-06-02

SAIDA

**ASSUNTO: DEVOLUÇÃO DE VERBAS NO ÂMBITO DO PROJETO 51965 E OUTROS DO
INSTITUTO DAS FLORESTAS E DA CONSERVAÇÃO DA NATUREZA.**

Na sequência do despacho do Ex.mo Senhor Secretário Regional das Finanças, solicitamos a V. Ex.ª que providencie para que o IFCN proceda à devolução aos cofres da Tesouraria do Governo Regional da Madeira das verbas requisitadas em excesso relativas ao projeto 51965 no montante de 344 379, 11 euros com a maior brevidade possível.

Solicita-se, ainda, o apuramento do excesso de valor requisitado relativamente a outros projetos cofinanciados no âmbito do PRODERAM devendo a sua restituição ocorrer até ao término do presente ano económico.

Doc. 2260000001

Com os melhores cumprimentos.

A CHEFE DO GABINETE,

Ana Soares de Freitas





Projeto	Ano	Descrição	Dútilio POC.P	Crédito POC.P	Valor	Doc. Recipito (GERIR)	Observações
51965	2020	Imob	44*	13*	288.142,54 €	2120002188	Imobilizado.1000006609
			13*	2745*	-1.132.402,81 €	1710000024	PROJETO 51965_ADIANTAMENTO
			13*	2745*	-43.221,38 €	1710000133	RF 85 PROJETO 51965
			26841*		887.481,65 €	1900000069	Rectificação do adiantamento para 26841
			442*	13*	2.007.718,11 €		Imobilizado.1000006609
51965	2021	Rendimento	442*	442*	2.295.860,65 €	2030000002	Rectificação do Imobilizado para 100000007099
			27451*	274511*	2.295.860,65 €	2040000275	Imputação do subsídio ao investimento
			13*	2745100000	-64.955,14 €	1710000046	RF 28 PROJETO 51965
			13*	2745100000	-38.746,70 €	RF 41 PROJETO 51965	
			13*	2745100000	-40.572,71 €	RF 72 51965	
			13*	2745100000	-36.637,39 €	1710000079	RF 92 PROJETO 51965
			13*	2745100000	-42.592,60 €	1710000103	RF 112 PROJETO 51965
			13*	2745100000	-361.309,56 €	1710000137	453 PROJETO 51965
			13*	2745100000	-29.135,00 €	1710000156	RF 137 PROJETO 51965
			13*	2745100000	-16.200,35 €	1710000220	RF 163 PROJETO 51965
			13*	2745100000	-31.917,84 €	1710000239	RF 206 PROJETO 51965
			13*	2745100000	-359.867,21 €	1710000241	PROJETO 51965 453
			26841*	2745100000	-887.481,65 €	1900000064	Regularização do adiantamento recebido
			26823*	2745100000	-127.036,96 €	1900000065	Verba a receber do PRODURAM
26823*	2745100000	-457.387,80 €	1900000134	Contrato (saldo)			
51965	2022	Imob	44*	13*	172.500,60 €		Financiado por receita própria
			13*	2745100000	-202.563,56 €	1710000005	PROJETO 51965 453
			26823*	26823*	142.143,69 €	190000108	Correção ao valor do contrato - Projeto concluído com rubricas por executar
51965	2023	Rendimento	26823*	26823	202.563,56 €	190000109	Recebimento em 2022
			13*	2745100000	239.717,51 €	1710000019	PROJETO 51965_453
			26823*	26823*	239.717,51 €	1900000036	51965 - Contrato (regularização)

Valor do projeto	TRANSF IFAP	TRANSF ORAM
2.438.004,34	-1.132.402,81	-43.221,38
	-361.309,56	-64.955,14
	-359.867,21	-38.746,70
	-202.563,56	-40.572,71
2.295.860,65	-239.717,51	-36.637,39
	-2.295.860,65	-42.992,60
		-29.135,00
		-16.200,35 €
		-31.917,84
		-344.379,11

Doc. 609 aaaaaaa
Doc. 216 aaaaaaa



Conta	Denominação	Montante	Função	Com. Fin.	Fundo	Com. Fis.	Area func.	Dep. cat.	Razão	Cibalt.	Doc. Comp. n.º
1.50	130200032 Tes-Fun.Fóspri-FP03-M	344.379,11	M10201	0	S.90		0		130200032	1210000032	
2.098	110020254 IFAP-Instituto de Financiament	344.379,11	M10201	345300005	S.100.09.05.20.27		0		2519120000	2789191501	1226000001



Doc. 600 000 0000

Cód. Cont.	Denominação	Montante	Fonds des	Chen. Fin.	Fonds	Item Fin.	Area Auto.	Dr. exp. cat	Estado	Cumul.	Doccompus
1 11	110000154 IFA2-Instituto de Financiament	344.379,11		M300101	0	5-62	0	2682300000	2682300000	2010000000	€020002082
2 40	274510000 AD-Provdiferidos	344.379,11		M300101	3453000005	R. 10.09.01.20.27	0	2745100000	2745100000	2822100000	

Presidente do Conselho Diretivo do Instituto das Florestas e Conservação da Natureza, IP-RAM

TRIBUNAL DE CONTAS - SRMTC

E 2678/2023
2023/10/13



Exmo. Senhor

Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Rua do Esmeraldo, n.º 24

9004 - 554 Funchal

Assunto: Relato da auditoria à Secretaria Regional de Ambiente Recursos Naturais e Alterações Climáticas
identificado como processo nº 03/2023/-AUD/FS

*Relato = U.A.T.
d.S.
C.18-*

Sobre o assunto em epígrafe e em resposta ao vosso ofício com a referência S 3784/2023, de 28.09.2023, apresenta-se, nos termos e ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 16 de agosto, na sua atual redação, a seguinte pronúncia:

1. Relativamente à supressão dos trabalhos a menos, no valor de 47.561,43 €, no contrato de empreitada para construção de reservatório e rede de incêndios no Caminho dos Pretos, eles foram transmitidos ao empreiteiro conforme resulta dos autos de vistoria e medição de trabalhos n.ºs 9 e 1TM, cujas cópias se juntam em anexo;
2. Apesar de não ter havido uma ordem expressa do dono da obra ao empreiteiro com esse conteúdo, a verdade é que, através da iniciativa mencionada no ponto anterior, onde se encontra plasmado o valor dos trabalhos a suprimir da empreitada inicialmente contratada, o empreiteiro tomou conhecimento dos trabalhos que devia deixar de executar e cumpriu com essa obrigação, tal como resulta evidenciado na documentação relacionada com a conta corrente da empreitada e no auto de receção provisória da obra;
3. Desse modo, considera-se legítimo entender que a norma prevista no n.º 1 do artigo 379.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) foi respeitada com o procedimento adotado e explanado anteriormente, não tendo ocorrido qualquer irregularidade formal que tivesse posto em causa as posições jurídicas das partes contratantes, o equilíbrio e a estabilidade do contrato celebrado ou os princípios e normas que regulam a execução dos contratos públicos;
4. Por outro lado, e ao contrário do que conclui o Relato objeto da presente pronúncia, o valor dos trabalhos complementares contratados no âmbito da empreitada em apreço não excedeu em 0,21 % o limite legalmente admitido para o efeito fixado no artigo 370.º, n.º 2, alínea b) do CCP;

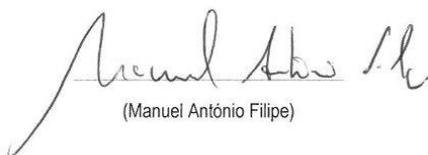
Manuel António Filipe
IFCN, IP-RAM Rua João de Deus nº 12 F R/C C
9050 – 027 Funchal

5. Com efeito, previa a alínea b) do n.º 2 do artigo 370.º do CCP, na redação do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que o preço dos trabalhos complementares, incluindo o de anteriores trabalhos complementares igualmente decorrentes de circunstâncias não previstas, não podia exceder 10 % do preço contratual;
6. Ora, o preço contratual, conforme resulta da definição constante do n.º 1 do artigo 97.º do CCP, é *"o preço a pagar, pela entidade adjudicante, em resultado da proposta adjudicada, pela execução de todas as prestações que constituem o objeto contrato"*, nele não se incluindo, segundo prevê a alínea a) do n.º 3 do citado artigo, o acréscimo de preço a pagar em resultado de modificações objetivas do contrato.
7. Se a lei determina que o limite para se contratar trabalhos complementares à luz do disposto no n.º 2 do artigo 370.º do CCP, na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, se situa nos 10 % do preço contratual e se esse preço é o que resulta da proposta adjudicada que a entidade adjudicante deve pagar pela execução do objeto do contrato, então o preço a considerar para o cálculo dessa percentagem no caso em apreço é o de 1.755.000,00 €;
8. E não o valor de 1.707.438,57 €, que seria o resultado da dedução do valor dos trabalhos a menos ao identificado preço contratual;
9. Até porque, quando são contratados os trabalhos complementares na empreitada em apreço não tinha ainda ocorrido a necessidade de suprimir ao contrato inicial o valor total dos trabalhos a menos;
10. Na verdade, os trabalhos a menos no contrato de empreitada sobre o qual incidiu a Auditoria do Tribunal de Contas são uma decorrência dos trabalhos complementares contratados, tendo-lhes sucedido e não precedido;
11. Logo, factualmente nunca a entidade pública contratante podia ter começado por deduzir o valor dos trabalhos a menos ao preço contratual para então depois apurar se o valor dos trabalhos complementares que se mostraram necessários realizar excedia ou não os 10 % desse preço corrigido;
12. Atente-se, aliás, que é nesse mesmo sentido que evolui o CCP, porquanto a redação do seu artigo 370.º, que resulta da alteração aprovada pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, e que se mantém hoje em vigor, já não diz que o preço dos trabalhos complementares não pode exceder 10 % do preço contratual, passando antes a estipular que *"o valor dos trabalhos complementares não pode exceder, de forma acumulada, 50 % do preço contratual inicial"* (sublinhado nosso);

13. Donde se considera dever concluir-se que o valor dos trabalhos complementares adjudicados e executados ao abrigo do contrato adicional celebrado não excedeu os 10 % do preço contratual previsto na alínea b) do n.º 2 do artigo 370.º do CCP, na redação do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, não tendo sido cometida qualquer irregularidade a esse respeito;
14. Quanto à "evidenciada falha comum aos sistemas de controlo interno instituídos do IFCN, IP-RAM, da Secretaria Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas e da Secretaria Regional das Finanças, que não asseguraram um suficiente cruzamento da informação tendente a evitar o sobrefinanciamento" do projeto em apreço, remete-se anexo a documentação comprovativa da devolução das verbas à Secretaria Regional das Finanças. Mais se informa que, desde janeiro de 2023, o mencionado Instituto não está a fazer quaisquer requisições de fundos dos projetos aprovados pelo PRODERAM;
15. No que ao Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, Código de Conduta, Planos e Relatórios de Atividades, respeita, e no seguimento do presente relato, optou-se por colocar no sítio web do Instituto os respetivos documentos de gestão.

Pelo exposto, entende-se que as conclusões constantes do Relato da Auditoria do Tribunal de Contas à Secretaria Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas, enviado a coberto do vosso ofício com a referência S 3784/2023, de 28.09.2023, devem ser objeto de uma nova ponderação, solicitando-se, pela fundamentação acima apresentada, a alteração do sentido dos pontos 4, 5, 7 e 8 dessas conclusões.

Com os melhores cumprimentos, *meu respeito*



(Manuel António Filipe)



DOCUMENTO EMITIDO POR / DOCUMENT ISSUED BY
INTERNET BANKING

COMPROVATIVO DA OPERAÇÃO / OPERATION PROOF

TRANSFERÊNCIA / BANK TRANSFER

Estado / State: Aguarda duas autor. / Pending Second Authorization

Dados do Ordenante / Payer Data

Nome / Name: INSTITUTO DAS FLORESTAS E CONSERVAÇÃO DA NATUREZA IP-RAM

Designação da Conta / Account Designation: IFCN, IPRAM FEADER

IBAN: PT50 0781 0112 9112 0000 2423 4

Dados do Movimento / Movement Data

Nº do movimento / Movement Number: 5242337

Montante / Amount: 344.379,11 EUR

Data do movimento / Movement Date: 5 Jun 2023

Dados do Beneficiário / Beneficiary Data

Nome / Name: Tesouraria do Governo Regional

NIF / TIN (Tax Identification Number): 671 001 310

IBAN: PT50 0781 0112 0000 0008 2505 6

Morada / Address: Avº Zarco 0000-000 Funchal PORTUGAL

Motivo / Bank Transfer Reason

Outros Pagamentos

Descrição para o Beneficiário / Description for the Beneficiary

Entrega de saldos relativos ao Projeto 51965

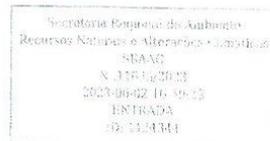
Documento emitido em / Document issued on: 5 de junho de 2023

AutORIZADO no IGCP.

05.06.2023



**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO**



Exma. Senhor
Chefe do Gabinete da Secretária Regional do
Ambiente, Recursos Naturais e Alterações
Climáticas

Rua Dr. Pestana Júnior, nº 6 - 3º Andar Dt.º
9064-506 -FUNCHAL

Sua Referência

Sua comunicação de:

Secretaria Regional das Finanças
GSRF

N.º SRF/8346/2023

2023-06-02

SAIDA

ASSUNTO: **DEVOLUÇÃO DE VERBAS NO ÂMBITO DO PROJETO 51965 E OUTROS DO
INSTITUTO DAS FLORESTAS E DA CONSERVAÇÃO DA NATUREZA.**

Na sequência do despacho do Ex.mo Senhor Secretário Regional das Finanças, solicitamos a V. Ex.ª que providencie para que o IFCN proceda à devolução aos cofres da Tesouraria do Governo Regional da Madeira das verbas requisitadas em excesso relativas ao projeto 51965 no montante de 344 379, 11 euros com a maior brevidade possível.

Solicita-se, ainda, o apuramento do excesso de valor requisitado relativamente a outros projetos cofinanciados no âmbito do PRODERAM devendo a sua restituição ocorrer até ao término do presente ano económico.

Doc. 2260000001

Com os melhores cumprimentos,

A CHEFE DO GABINETE,

Ana Soares de Freitas





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL

DUPLICADO

SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS

RAM

Ano Económico de 2023

GUIA N° 158

Cofre 00 NÃO APLICÁVEL

EUR.: 344.379,11

REPOSIÇÃO NÃO ABATIDA NOS PAGAMENTOS

Serviço processador RAM

Vai INSTITUTO DAS FLORESTAS E CONSERVAÇÃO DA NATUREZA IP-RAM

Contribuinte n° 600086968

Residente em RUA ALFERES VEIGA PESTANA, N.º 15
9054-505 FUNCHAL

Entregar no Serviço Local de Finanças 0000 Não Aplicável (a)

a quantia de TREZENTOS E QUARENTA E QUATRO MIL TREZENTOS E SETENTA E NOVE EUROS E ONZE CÊNTIMOS

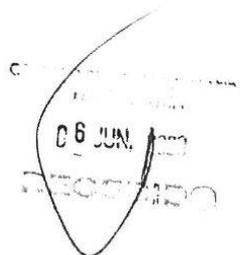
respeitante a DEVOLUÇÃO DE VERBAS RECEBIDAS RELATIVAS AO PROJETO 51965 - INSTALAÇÃO DE REDE HÍDRICA NO CAMINHO DOS PRETOS - DOC.13/103

Número de PAP	Classificação Orgânica					F.F.	Act.	Classificação Económica						Importancia a pagar		
	Min.	S.E.	Cap.	Div.	Sub.			Despesa			Receita					
								Código	Al.	SAI	Cap.	Grp.	Art.		SArt.	Num.
	45	0	01	01	01	381					15	01	01	01	01	344.379,11

Elementos para recálculo do I.R.S.

	2023 ^(b)
Reposição Líquida	344.379,11
Reposição Líquida	344.379,11
I.R.S. retido	0,00
Descontos	0,00

Funchal em 06.06.2023 ^(c)



a) As entregas são efectuadas na tesouraria da fazenda pública, da residência fiscal do devedor, ou na tesouraria do serviço emissor
b) Ano a que se referem as importâncias
c) Serviço emissor da Guia e data
Nota - Esta Guia é processada em quadruplicado, devendo, depois de paga, um dos exemplares ser enviado ao serviço emissor

Data: 06.06.2023

PROCESSADO POR COMPUTADOR

Pág: 1 / 1

Utilizador: MADIAS23
ORIGINAL



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
(Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais)
(Instituto das Florestas e Conservação da Natureza, IP-RAM)

ANO ECONÓMICO DE 2023

GUIA N.º 1 Rucf - 158

TOTAL: 344.379,11 EUR

ASSUNTO: Entrega de saldos do Projeto 51965.

Vai o Instituto das Florestas e Conservação da Natureza, IP-RAM entregar na Tesouraria do Governo Regional da Região Autónoma da Madeira a importância de **344.379,11 EUR** (trezentos e quarenta e quatro mil trezentos e setenta e nove euros e onze cêntimos), devolução de verbas recebidas relativas ao Projeto - 51965.

Funchal, 05 de junho de 2023

A Diretora de Serviços de Planeamento e Coordenação


Carla Cró Abreu
Dir. Plan e Coord.
Instituto das Florestas e
Conservação da Natureza - IP-RAM

Deu entrada através da Guia n.º _____ a quantia **344.379,11 EUR**.

05 de junho de 2023

O Chefe de Divisão,

O Tesoureiro,

13/103



Conta	Denominagão	Montante	Unid. des.	Unid.	Con. fin.	Fundo	Item fin.	Area func.	Centro est.	Razão	Cizale	DocCompan
1.50	130200032 Tes-Pun. Propr-FRQ3-M	348.378,11		M200101	0	S.90		0		130200032	1210000032	
2.09	1100000154 TRAP-Instituto de Financiament	348.378,11		M300101	3403000005	R.10.39.01.20.27		0		251912000	2789151503	2260000001



Doc. 601 000 0000

Ordem	Conta	Denominação	Montante	Prós	Contra	Montante	Prós	Contra	Montante	Prós	Contra	Prós	Contra	Prós	Contra	Prós	Contra	
1	1100000134	IFAP - Instituto de Financiamento	344.379,11															
2	40	2745100000 AD - Provedor	344.379,11															



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

SECRETARIA REGIONAL DE AMBIENTE, RECURSOS NATURAIS E ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

INSTITUTO DAS FLORESTAS E CONSERVAÇÃO DA NATUREZA, IP-RAM

Auto de Vistoria e Medição de Trabalhos n.º 9

**DESIGNAÇÃO DA OBRA: "CONSTRUÇÃO DE RESERVATÓRIO E REDE DE INCÊNDIO
NO CAMINHO DOS PRETOS - FUNCHAL"**

	Adjudicação:	1 755 000,00 €
	1.º Adicional:	
	2.º Adicional:	
	3.º Adicional:	
Situação Anterior:	1 618 912,07 €	
Situação Actual (1):	88 526,50 €	
	Saldo:	<u>47 561,43 €</u>

Aos dois dias do mês de setembro do ano dois mil e vinte e um, compareceram no local onde estão a ser realizados os trabalhos que constituem a empreitada respeitante à obra em referência, adjudicada à firma AFAVIAS – Engenharia e Construção, S.A., com sede ao Parque Empresarial da Zona Oeste, Lote 11, Ribeira dos Socorridos – Câmara de Lobos, por contrato escrito celebrado a seis de agosto de dois mil e vinte, o Representante do Instituto das Florestas e Conservação da Natureza, Eng.º Manuel Mendes de Mendonça e o Representante do Empreiteiro a Eng.ª Zélia Marques Pereira para, de harmonia com a legislação em vigor, programa de concurso e Caderno de Encargos, procederem ao exame e medição de trabalhos, tendo verificado que se encontram executadas as quantidades de trabalho que constam da discriminação que se segue a este auto.

Valor dos trabalhos correspondentes a este auto: ((1) - (2)):		88 526,50 €
Valor do IVA: 22,0%		19 475,83 €
Total Iliquido:		108 002,33 €
Descontos:		1 770,53 €
	Reforço de garantia: 2,00%	1 770,53 €
	Caixa Geral de Aposentações:	,00 €
	Amortização de Adiantamentos (2):	,00 €
	Segurança Social:	,00 €
Importância a liquidar:		106 231,80 €

O presente auto importa em **cento e oito mil, dois euros, trinta e três cêntimos**.

Tendo-se verificado que todos os trabalhos se encontram executados de harmonia com as condições do contrato e não havendo mais nada a considerar, lavrou-se o presente auto que depois de lido em voz alta e julgado conforme, vai ser assinado pelos intervenientes.

O Representante do IFCN.....
O Adjudicatário ou Representante:.....
AFAVIAS
Engenharia e Construção, S.A.

O Presidente do IFCN

O Engenheiro



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

SECRETARIA REGIONAL DE AMBIENTE, RECURSOS NATURAIS E ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

INSTITUTO DAS FLORESTAS E CONSERVAÇÃO DA NATUREZA, IP-RAM

Auto de Vistoria e Medição de Trabalhos n.º ITM

**DESIGNAÇÃO DA OBRA: "CONSTRUÇÃO DE RESERVATÓRIO E REDE DE INCÊNDIO
NO CAMINHO DOS PRETOS - FUNCHAL"**

	Adjudicação:	1 755 000,00 €
	1.º Adicional:	174 414,41 €
	2.º Adicional:	
	3.º Adicional:	
Situação Anterior:	* 1 707 438,57 €	
Situação Actual (1):	* 174 414,41 €	
	Saldo:	<u>47 561,43 €</u>

Aos dois dias do mês de setembro do ano dois mil e vinte e um, compareceram no local onde estão a ser realizados os trabalhos que constituem a empreitada respeitante à obra em referência, adjudicada à firma AFAVIAS – Engenharia e Construção, S.A., com sede ao Parque Empresarial da Zona Oeste, Lote 11, Ribeira dos Socorridos – Câmara de Lobos, por contrato escrito celebrado a seis de agosto de dois mil e vinte, o Representante do Instituto das Florestas e Conservação da Natureza, Eng.º Manuel Mendes de Mendonça e o Representante do Empreiteiro a Eng.ª Zélia Marques Pereira para, de harmonia com a legislação em vigor, programa de concurso e Caderno de Encargos, procederem ao exame e medição de trabalhos, tendo verificado que se encontram executadas as quantidades de trabalho que constam da discriminação que se segue a este auto.

Valor dos trabalhos correspondentes a este auto: ((1) - (2)):	174 414,41 €
Valor do IVA: 22,0%	38 371,17 €
Total líquido:	212 785,58 €
Descontos:	3 488,29 €
Reforço de garantia: 2,00%	3 488,29 €
Caixa Geral de Aposentações:	,00 €
Amortização de Adiantamentos (2):	,00 €
Segurança Social:	,00 €
Importância a liquidar:	209 297,29 €

O presente auto importa em **duzentos e doze mil, setecentos e oitenta e cinco euros, cinquenta e oito cêntimos.**

Tendo-se verificado que todos os trabalhos se encontram executados de harmonia com as condições do contrato e não havendo mais nada a considerar, lavrou-se o presente auto que depois de lido em voz alta e julgado conforme, vai ser assinado pelos intervenientes.

O Representante do IFCN.....

O Adjudicatário ou Representante:.....
AFAVIAS
Engenharia e Construção, S.A.

O Presidente do IFCN
Manuel António de Mendonça

O Engenheiro
Zélia Marques Pereira

II. Fotos ilustrativas do projeto “Instalação de Rede Hídrica no Caminho dos Pretos”

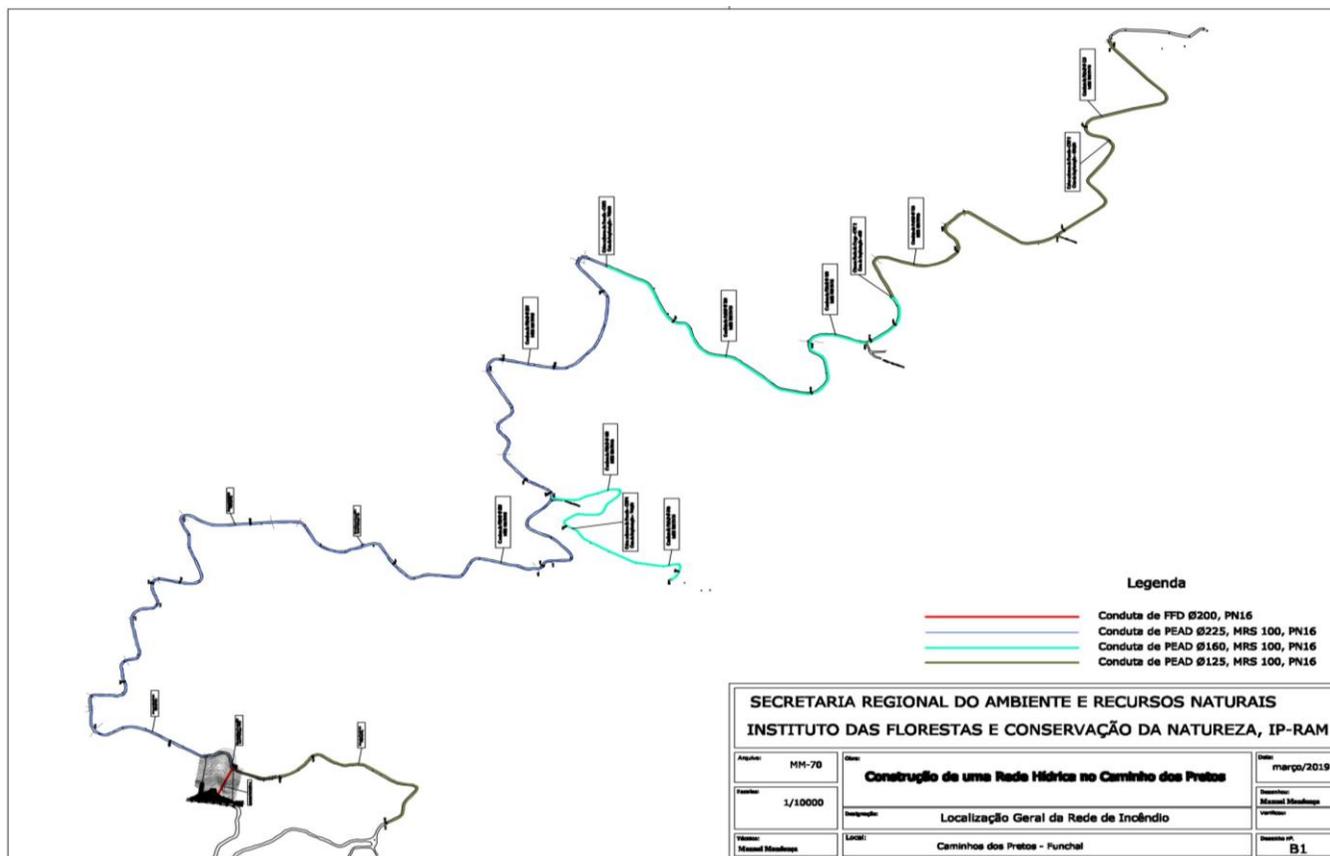


Figura 1 - Ilustração da extensão da Rede Hídrica construída, retirada do caderno de encargos do projeto.

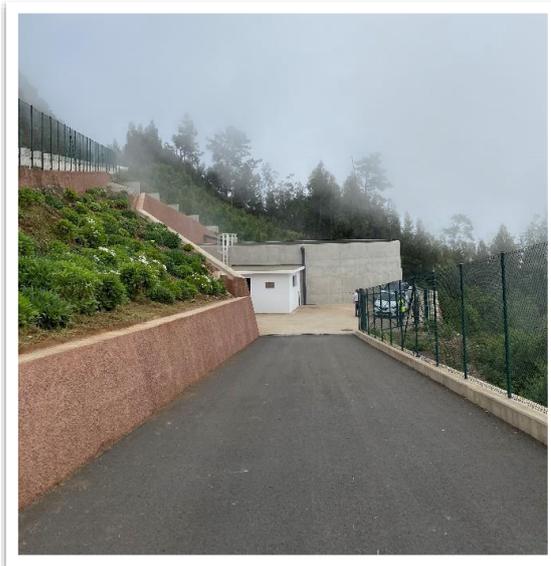


Figura 2 - Reservatório e respetiva câmara de manobras.

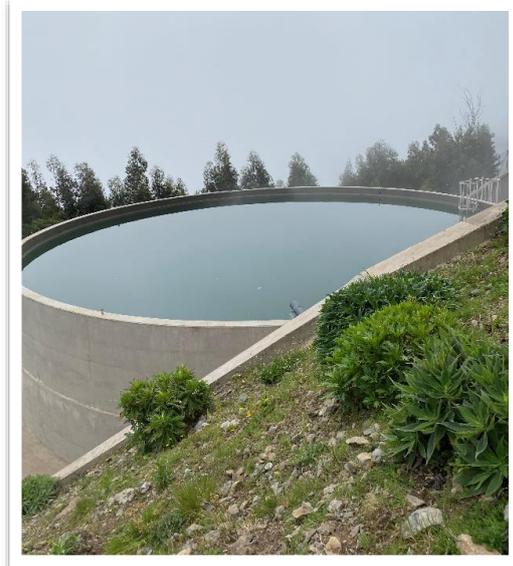


Figura 3 - Reservatório com capacidade para armazenar até 1 500 m³ de água.



Figura 4 - Interior da câmara de manobras.



Figura 5 - Marco de incêndio, colocado a cada 500 metros.



Figura 6 - Caixa de válvulas.



Figura 7 - Caixa de válvulas redutora de pressão.



Figura 8 - Câmara de perda de carga.



Figura 9 - Interior da câmara de perda de carga.

III. Cartaz informativo do financiamento PRODERAM 2020



Figura 10 – Cartaz de publicitação dos apoios do PRODERAM 2020, colocado na entrada para o reservatório (Ribeira das Cales), de acordo com a Orientação Técnica Específica n.º 05/2016, versão n.º 2, aprovada pela Autoridade de Gestão do PRODERAM 2020 a 03/02/2020.

IV. Nota de emolumentos e outros encargos

(Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio)¹³³

AÇÃO: Auditoria à Secretaria Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas

ENTIDADE FISCALIZADA: Instituto das Florestas e Conservação da Natureza, IP-RAM

SUJEITOS PASSIVO: Instituto das Florestas e Conservação da Natureza, IP-RAM

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (artigo 9.º)	%	RECEITA PRÓPRIA/LUCROS	
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0	-	0,00€
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2	-	0,00€
EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (artigo 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)	CUSTO STANDARD (a)	UNIDADES DE TEMPO	
AÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99	-	0,00€
AÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	259	22 867,11€
ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 6 do artigo 9.º e n.º 2 do artigo 10.º):	5 x VR (b)		1 716,40€
a) Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2ª Secção do Tribunal de Contas. Fixa o custo standard por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale a um 3h30 de trabalho. b) Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2ª Secção do Tribunal de Contas. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do artigo 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 Tribunal de Contas 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, de 31 de dezembro.	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		22 867,11€
	LIMITES (b)	MÁXIMO (50xVR)	17 164,00€
		MÍNIMO (5xVR)	1 716,40€
	EMOLUMENTOS DEVIDOS:		17 164,00€
	OUTROS ENCARGOS (N.º 3 DO ARTIGO 10.º)		-
TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		17 164,00€	

¹³³ Diploma que aprovou o Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de junho, e na nova redação introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pelo artigo 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.