

Auditoria à Construção do Hospital
Central e Universitário da Madeira – 1.^a
fase

RELATÓRIO N.º 6/2024-FC-SRMTC

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA



FC
**TRIBUNAL DE
CONTAS**

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA



PROCESSO N.º 01/2023-AUD/FC

Auditoria à Construção do Hospital Central e
Universitário da Madeira – 1.ª fase

RELATÓRIO N.º 6/2024-FC-SRMTC



Índice

ÍNDICE	1
RELAÇÃO DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS	3
FICHA TÉCNICA	3
1. JURISDIÇÃO FINANCEIRA. CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO DE CONTROLO	5
1.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS	6
1.2. METODOLOGIA	8
1.3. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	8
1.4. CONDICIONANTES	9
1.5. QUADRO NORMATIVO	9
1.6. AUDIÇÃO PRÉVIA DOS RESPONSÁVEIS - CONTRADITÓRIO	12
2. ANÁLISE JURÍDICO-FINANCEIRA	13
2.1. O ENQUADRAMENTO DO PROJETO DO HOSPITAL CENTRAL E UNIVERSITÁRIO DA MADEIRA	13
2.2. O FINANCIAMENTO DO PROJETO DO HOSPITAL CENTRAL E UNIVERSITÁRIO DA MADEIRA	19
2.2.1. O ORÇAMENTO DO ESTADO	19
2.2.2. O PLANO E PROGRAMA DE INVESTIMENTOS E DESPESAS DE DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO DA RAM	21
2.2.3. O EMPRÉSTIMO CONTRAÍDO JUNTO DO BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO CONSELHO DA EUROPA	24
2.3. CARATERIZAÇÃO DOS CONTRATOS	28
2.3.1. O CONTRATO DA EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS E OS RESPETIVOS TERMOS (UM E DOIS)	28
2.3.2. O CONTRATO DA AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO E COORDENAÇÃO	33
2.4. A EXECUÇÃO MATERIAL E FINANCEIRA DA EMPREITADA E DOS RESPETIVOS TERMOS (UM E DOIS)	34
2.4.1. A EXECUÇÃO MATERIAL	34
2.4.2. A EXECUÇÃO FINANCEIRA	48
2.5. A EXECUÇÃO MATERIAL E FINANCEIRA DO CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO E COORDENAÇÃO DA OBRA	51
2.5.1. A EXECUÇÃO MATERIAL	51
2.5.2. A EXECUÇÃO FINANCEIRA	58
2.6. A COMPARTICIPAÇÃO DO ESTADO	60
3. PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS	62
4. CONCLUSÕES	64
5. RECOMENDAÇÕES	66
6. DECISÃO	66
ANEXOS	69

I. ALEGAÇÕES PRODUZIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO.....	70
II. PREVISÃO INICIAL E EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS PROJETOS NO PIDDAR DE 2017 A 2022.....	71
III. O CONTRATO DA EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS DESIGNADO POR: “HOSPITAL CENTRAL DA MADEIRA – 1.ª FASE – ESCAVAÇÃO E CONTENÇÕES PERIFÉRICAS”.....	73
IV. O PEDIDO DE REVISÃO EXTRAORDINÁRIA DE PREÇOS.....	76
V. O CONTRATO DA AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DESIGNADO POR: “HOSPITAL CENTRAL DA MADEIRA – SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO E COORDENAÇÃO DA OBRA”.....	78
VI. FUNDAMENTOS DA RESOLUÇÃO DO CONSELHO DO GOVERNO N.º 73/2022, DE 10 DE FEVEREIRO.....	81
VII. PLANOS DE TRABALHOS EM VIGOR DURANTE A EXECUÇÃO DA EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS DO “HOSPITAL CENTRAL DA MADEIRA – 1.ª FASE – ESCAVAÇÃO E CONTENÇÕES PERIFÉRICAS”.....	83
VIII. ATRASO NO PAGAMENTO DAS FATURAS PELO GOVERNO REGIONAL.....	84
IX. DESFASAMENTO ENTRE OS PEDIDOS DE COFINANCIAMENTO AO ESTADO E A SUA CONCRETIZAÇÃO.....	86
X. RISCOS POTENCIAIS EVIDENCIADOS NOS PLANOS DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS.....	87
XI. NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS.....	90



Relação de Abreviaturas, Acrónimos e Siglas

ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS	DESIGNAÇÃO	ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS	DESIGNAÇÃO
Al(s).	Alinea	N.º ^(os)	Número(s)
AUD	Auditoria	PG	Plenário Geral
CCP ou Código	Código dos Contratos Públicos	PIC	Projeto de Interesse Comum
CEB	<i>Council of Europe Development Bank</i>	PIDDAR	Plano e Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração da Região Autónoma da Madeira
Cfr.	Confrontar	PP	Pasta do Processo
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças	PPR	Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
DL	Decreto(s)-Lei	RAM ou Região	Região Autónoma da Madeira
DLR	Decreto(s) Legislativo(s) Regional(ais)	S.A.	Sociedade anónima
DR	Diário da República	SRAPE	Secretaria Regional dos Assuntos Parlamentares e Europeus
DRESC	Direção Regional do Equipamento Social e Conservação	SREI	Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas
DRR	Decreto(s) Regulamentar(es) Regional(ais)	SRF	Secretaria Regional das Finanças
EPE	Entidade Pública Empresarial	SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
FC	Fiscalização concomitante	SRS	Secretaria Regional de Saúde e Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil
GEPJ	Gabinete de Estudos e Pareceres Jurídicos	TContas	Tribunal de Contas
INE, I.P.	Instituto Nacional de Estatística, Instituto Público	UAT	Unidade de Apoio Técnico-Operativo
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado	VP	Vice-Presidência do Governo e Vice-Presidência do Governo Regional e dos Assuntos Parlamentares
JC	Juiz Conselheiro		
JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira		
Lda.	Limitada		
LCPA	Lei dos Compromisso e dos Pagamentos em Atraso		
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas		

Ficha Técnica

SUPERVISÃO	
MIGUEL PESTANA	Auditor-Coordenador
COORDENAÇÃO	
ALEXANDRA MOURA	Auditadora-Chefe ^{a)}
EQUIPA	
NEREIDA SILVA	Técnica Verificadora Assessor ^{b)}
MARLENE TEIXEIRA	Auditadora Verificadora ^{c)}

a) Coordenadora da equipa de projeto-SRM até 31 de dezembro de 2023.

b) Até à fase de planeamento.

c) A partir da fase de elaboração de relato.



1. JURISDIÇÃO FINANCEIRA. CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO DE CONTROLO

O Tribunal de Contas de Portugal, por força do disposto (i) nos artigos 111º, 203º, 209º nº 1 e 214º nºs 1 e 4º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e ainda por força do disposto (ii) nos artigos 1º a 5º, 7º e 8º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei nº 98/97, LOPTC), é um órgão constitucional jurisdicional, independente e imparcial, composto por juizes conselheiros independentes e titulares de processos organicamente jurisdicionais nos quais emitem as respetivas decisões jurisdicionais (em três secções especializadas na sede do tribunal e em duas secções regionais sedeadas nas duas regiões autónomas de Portugal *ex vi* nº 4 do artigo 214º da CRP). Está submetido processualmente à LOPTC de 1997, ao Regulamento do Tribunal de Contas (como publicado no Diário da República, 2ª Série, Parte D, em 8 de janeiro de 2024) e ao Código de Processo Civil, além de aos manuais de auditoria.

Por força da Constituição, o Tribunal de Contas de Portugal tem as seguintes principais funções soberanas e organicamente jurisdicionais: (i) fiscalizar e auditar em processos organicamente jurisdicionais, não contenciosos (materialmente não jurisdicionais) e legalmente devidos com contraditório, a legalidade administrativa e financeira e a regularidade financeira das despesas públicas, dos contratos públicos e das contas públicas; (ii) fiscalizar e auditar em processos organicamente jurisdicionais, não contenciosos (materialmente não jurisdicionais) e legalmente devidos com contraditório, a boa administração financeira e boa gestão de todos os dinheiros públicos por parte de quaisquer entidades, tendo especialmente em conta o artigo 18º da Lei de Enquadramento Orçamental de 2015, os demais principais princípios jurídicos dessa mesma lei de valor reforçado, os artigos 2º e seguintes do C.P.A., e os artigos 112º e 266º da CRP; (iii) verificar em processos organicamente jurisdicionais, não contenciosos e legalmente devidos com contraditório, as prestações de contas das entidades públicas; e (iv) julgar em processos contenciosos (ou materialmente jurisdicionais) as responsabilidades processuais, bem como as financeiras culposas, de tipo reintegratório ou sancionatório, tipificadas na lei, que são sempre pessoais.

Em síntese: o Tribunal de Contas português, no âmbito de processos organicamente jurisdicionais por força da CRP (de fiscalização prévia, de auditoria, de verificação de contas, de responsabilização processual pessoal e de responsabilização financeira pessoal), tem jurisdição (*sic*) sobre todas as entidades referidas no artigo 2º da LOPTC e sobre os indivíduos referidos na alínea e) do nº 1 do artigo 5º da mesma LOPTC.

De acordo com o Acórdão do TConst nº 787/2023 e a Decisão Sumária aí transcrita, “(...) ao exercer as suas competências de controlo financeiro e avaliação da boa gestão dos dinheiros públicos, o Tribunal de Contas não está a atuar fora do âmbito jurisdicional com que o legislador constituinte o desenhou, pois é opção da Constituição erigir o controlo da gestão das verbas públicas (nas várias vertentes, avaliação da legalidade, da boa gestão e da responsabilidade financeira) numa verdadeira jurisdição financeira e em atribuir o exercício desta a um Tribunal independente – o Tribunal de Contas. (...)”. É, pois, função organicamente jurisdicional nas várias

¹ “4. Nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira há secções do Tribunal de Contas com competência plena em razão da matéria na respetiva região, nos termos da lei.”.

vertentes de avaliação da legalidade, da boa gestão e da responsabilidade financeira. Cf. ainda o Ac. do TConst n.º 235/98, o Ac. do TConst n.º 127/2016 e o Ac. do TConst n.º 255/2018.

A presente “*auditoria à construção do Hospital Central e Universitário da Madeira – 1.ª fase*” enquadra-se no âmbito da fiscalização concomitante exercida pelo Tribunal de Contas (TContas), ao abrigo do disposto nos artigos 38.º, n.º 1, al. b), e 39.º, n.º 1, al. a), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)², tendo sido incluída no programa anual de fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para o ano de 2023³.

1.1. Fundamento, âmbito e objetivos

A realização da auditoria foi determinada por este Juiz Conselheiro da SRMTC a 3 de julho de 2023⁴, na sequência da criação da equipa de projeto-SRM⁵, que foi destacada, entre outras missões, para desenvolver ações de controlo concomitante relacionadas com a obra de construção do Hospital Central e Universitário da Madeira.

A seleção deste projeto resultou da considerável dimensão temporal, da especial complexidade e do peso financeiro que o mesmo acarreta, orçado, até ao momento, em cerca de 100 milhões de euros⁶, mas cujo custo estimado deverá rondar os 266 milhões de euros.

Com base nestes pressupostos, a presente auditoria de conformidade foi orientada para a análise da execução física e financeira:

- Do contrato da empreitada de obras públicas designado por: “*Hospital Central da Madeira – 1.ª fase – escavação e contenções periféricas*”, e dos respetivos termos adicionais (um e dois).

O contrato da empreitada foi outorgado a 9 de março de 2021, entre a Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas (SREI), em representação da Região Autónoma da Madeira (RAM), e a empresa *AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A.*, pelo preço contratual de 18 860 000,00€ (s/IVA), com um prazo de execução de 450 dias, tendo sido visado por esta Secção Regional pela Decisão n.º 35/FP/2021, de 5 de maio (proc.º de fiscalização prévia n.º 31/2021).

As duas modificações objetivas que sofreu concretizaram-se:

² Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26/08, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 09/03, alterada pelas Leis n.ºs 42/2016, de 28/12, 2/2020, de 31/03, 27-A/2020, de 24/07, 12/2022, de 27/06 e 56/2023, de 06/10.

³ Aprovado pelo Plenário Geral (PG) do TContas, reunido em 15/12/2022, através da Resolução n.º 7/2022-PG, publicada no Diário da República (DR), II Série, n.º 4, de 05/01/2023, e no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira (JORAM), II Série, n.º 238, de 22/12/2023. Foi-lhe atribuído, no *Modinplan*, o código 23/D299.

⁴ Através de despacho exarado na Informação n.º 1/23-EP-SRM, de 30/06, onde foi proposta a inclusão da auditoria no Programa de fiscalização de 2023 da SRMTC.

⁵ Extinta, a partir do dia 31 de dezembro de 2023, pelo Despacho n.º 54/2023-GP, de 28/12, do Juiz Conselheiro Presidente do TContas, tendo a Unidade de Apoio Técnico (UAT) 4 passado a ficar incumbida de realizar auditorias à execução de todas as obras públicas nos setores públicos da saúde e da segurança social, nos termos da al. b) do artigo 5.º do Despacho n.º 1/2023-JC/SRMTC, de 10/11, que entrou em vigor no dia 17 seguinte.

⁶ Correspondente à soma dos preços, sem IVA, dos contratos das empreitadas de obras públicas designados por “*Hospital Central da Madeira – 1.ª fase – escavação e contenções periféricas*” (18 860 000,00€) e “*Hospital Central e Universitário da Madeira – 2.ª Fase – Estruturas e Espaços Exteriores*” (74 698 447,25) e da aquisição de serviços designado por: “*Hospital Central da Madeira – Serviços de fiscalização e coordenação da obra*” (4 725 071,55€).



- ✓ No caso do termo adicional (um), acordado a 27 de janeiro de 2023, numa revisão extraordinária de preços, e
- ✓ No caso do termo adicional (dois), acordado a 7 de junho de 2023, na prorrogação do prazo de execução da obra em 92 dias, tendo passado a ficar definido em 542 dias, sem implicar qualquer penalização ou pagamento adicional ao empreiteiro.
- Do contrato da aquisição de serviços designado por: **“Hospital Central da Madeira – Serviços de fiscalização e coordenação da obra”**, na componente da 1.ª fase da obra.

Este contrato foi celebrado a 8 de junho de 2021 entre a Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas, em representação da RAM, e as sociedades *Consulgal, Consultores de Engenharia e Gestão, S.A., TPF – Consultores de Engenharia e Arquitetura, S.A., e NRV Consultores de Engenharia, S.A.*, em consórcio externo, e foi visado pela Decisão n.º 96/2023/FP/SRMTC, de 19 de outubro (proc.º de fiscalização prévia n.º 31/2021).

A auditoria visou, especificamente:

- ◆ Aferir da legalidade e da regularidade dos procedimentos associados à execução física e financeira dos suprarreferidos contratos;
- ◆ Apreciar a gestão financeira do projeto da obra de construção do Hospital Central e Universitário da Madeira, tendo em vista o acompanhamento e aprofundamento do exercício do controlo das despesas públicas de investimento da Administração Regional;
- ◆ Quantificar e verificar o correspondente grau de execução;
- ◆ Apreciar a estrutura de coordenação e controlo da obra implementados e realizados, e
- ◆ Extrair, se possível, as implicações financeiras do projeto da obra de construção do Hospital Central e Universitário da Madeira para a Região.

A fim de alcançar estes desideratos foram definidos os seguintes objetivos operacionais:

1. Caracterizar a ação;
2. Caracterizar a entidade pública envolvida na ação;
3. Analisar o processo de decisão relativo ao projeto e determinação das suas fases críticas, em termos qualitativos e quantitativos;
4. Caracterizar o quadro jurídico aplicável à execução das empreitadas de obras públicas e das aquisições de serviços;
5. Apurar o grau de execução física e financeira da empreitada de obras públicas e dos serviços de fiscalização e coordenação e aferir da conformidade legal e regulamentar dos procedimentos subjacentes a essa execução, e
6. Apreciar as medidas implementadas com vista o acompanhamento e controlo da execução material e financeira da obra.

1.2. Metodologia

A execução da auditoria observa, com as adaptações consideradas adequadas à sua tipologia, as normas previstas no *Manual de Auditoria e Princípios Fundamentais*⁷ no que respeita às suas fases de planeamento, execução, relato, contraditório e anteprojecto de relatório, salvaguardando-se, no entanto, as matérias ainda vigentes no *Manual de Auditoria e de Procedimentos* do TContas de 1999⁸ que não colidam com as constantes daquele Manual, e a metodologia traçada no correspondente Plano Global de Auditoria⁹, tendo-se, no essencial, recorrido às seguintes técnicas:

- ✓ Verificação da legalidade e regularidade financeira das despesas decorrentes dos contratos;
- ✓ Confirmação do grau de execução física e financeira dos contratos;
- ✓ Avaliação das medidas implementadas a fim de acompanhar e controlar a execução material e financeira da obra;
- ✓ Obtenção de elementos e esclarecimentos que se afiguraram relevantes para o desenvolvimento da ação e para efeitos probatórios, junto das entidades responsáveis, e
- ✓ Consolidação da informação recolhida.

1.3. Identificação dos responsáveis

Os responsáveis da Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas, no período temporal compreendido pela auditoria, foram os seguintes:

Quadro 1. Relação nominal dos responsáveis – 2022 a 2024

Responsável	Cargo	Nomeação
João Pedro Castro Fino	Secretário Regional de Equipamentos e Infraestruturas	Decretos do Representante da República para a RAM n.ºs 1-D/2019, de 14/10, e 4/2023, de 11/10, publicados no DR, 1.ª série, n.ºs 198, de 15/10, e 201, de 17/10
João Ricardo Luis dos Reis	Diretor Regional de Planeamento, Recursos e Gestão de Obras Públicas	Despacho Conjunto n.º 71/2022, de 01/08, publicado no JORAM, II Série, n.º 169, de 08/09, e Despacho n.º 508/2023, de 20/11, publicado no JORAM, II série, n.º 221, de 27/11
Pedro Alexandre Fagundes de Freitas Rodrigues	Diretor Regional do Equipamento Social e Conservação	Despacho Conjunto n.º 98/2022, de 17/11, publicado no JORAM II série, n.º 223, de 29/11, e Despacho n.º 511/2023, de 20/11, publicado no JORAM, II série, n.º 221, de 27/11

⁷ Aprovado em Plenário Ordinário da 2.ª Secção, de 29/09/2016, e adotado pela SRMTC pelo Despacho Regulamentar n.º 1/17-JC/SRMTC, de 22/02. No tocante especificamente à elaboração do relato, foram respeitadas as regras definidas no ponto 8.3. do referido *Manual de Auditoria e Princípios Fundamentais*, de acordo com o estabelecido pelo artigo 24.º, n.º 1, al. b), do Regulamento do TContas, com o n.º 112/2018, aprovado pelo PG em reunião de 24/01, e publicado no DR, Série II, n.º 33, de 15/02/2018, alterado pela Resolução n.º 3/2021, do PG, deliberada a 24/02/2021, e publicada no DR, Série II, n.º 48, de 10/03/2021.

⁸ Aprovado pela Resolução n.º 2/99, da 2.ª Secção, de 28/01, e adotado pela SRMTC, através do Despacho Regulamentar n.º 1/01-JC/SRMTC, de 15/11.

⁹ Aprovado por despacho do Juiz Conselheiro da SRMTC de 03/09, exarado na Informação n.º 50/21– DAT-UAT I, de 01/09, aditado pela Informação n.º 17/23-DAT-UAT 1, de 21/04, aprovado pelo Juiz Conselheiro na mesma data.



1.4. Condicionantes

Realça-se, de um modo geral, o bom nível de colaboração por parte dos dirigentes e técnicos da Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas, e o seu contributo na apresentação da documentação solicitada e nos esclarecimentos prestados¹⁰, que permitiram o adequado desenvolvimento da ação.

1.5. Quadro Normativo

a) Institucional

Em termos institucionais, considerando a natureza e o regime jurídico da entidade auditada, atendeu-se ao quadro legal e regulamentar aplicável no período compreendido entre 17 de maio de 2021¹¹ e 31 de agosto de 2023, correspondente ao âmbito temporal da ação. No caso, à orgânica da Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas¹² e aos diplomas que aprovaram a organização e funcionamento dos XIII¹³ e XIV¹⁴ Governos Regionais da Madeira.

À Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas, integrada na administração regional direta nos termos do artigo 1.º, al. k), do DRR n.º 9/2021/M¹⁵, estão cometidas as atribuições referentes aos setores dos edifícios, infraestruturas e equipamentos públicos [artigo 12.º, al. a)] e obras públicas [artigo 12.º, al. c)], mais bem concretizadas no DRR n.º 9/2020/M, que aprovou a sua orgânica¹⁶.

O artigo 1.º deste diploma¹⁷ reitera àquele departamento governamental a missão de definir, promover, coordenar e executar a política regional nos setores dos edifícios, infraestruturas e equipamentos públicos, estradas regionais, obras públicas, hidráulica fluvial, barragens, e investigação e monitorização de obras¹⁸. Para a prossecução dessa missão foram-lhe conferidas as atribuições consagradas no artigo 2.º¹⁹ e ao respetivo Secretário Regional as competências elencadas no artigo 3.º, n.º 1²⁰, donde se destacam:

¹⁰ Com recurso a meios eletrónicos (correio eletrónico e *PenDrive*).

¹¹ Data da 1.ª consignação parcial da empreitada.

¹² Aprovada pelo Decreto Regulamentar Regional (DRR) n.º 9/2020/M, de 20/01, alterada e republicada pelo DRR n.º 3/2022/M, de 02/03, e em vigor até ao dia 14/02/2024, data em que foi revogada pelo DRR n.º 11/2024/M.

¹³ O DRR n.º 9/2021/M, de 27/08, alterado pelos DRR n.ºs 10/2021/M, de 03/11, e 16/2021/M, de 20/12.

¹⁴ O DRR n.º 15/2023/M, de 11/11, que revogou o DRR n.º 9/2021/M, cujo artigo 20.º fez retroagir os seus efeitos a 17/10/2023, "(...) *considerando-se ratificados ou confirmados todos os atos que tenham sido praticados desde aquela data em conformidade com o disposto no presente diploma*", retificado pela Declaração de Retificação n.º 43/2023, de 13/11.

¹⁵ Que aprovou a organização e funcionamento do XIII Governo Regional da Madeira, assim se mantendo por força da al. h) do artigo 1.º do DRR n.º 15/2023/M, que aprovou a organização e funcionamento do XIV Governo Regional da Madeira.

¹⁶ Atribuições que se mantêm no DRR n.º 11/2024/M, que o revogou.

¹⁷ Cingir-nos-emos ao DRR n.º 9/2021/M, por ser a orgânica da Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas que estava em vigor à data da outorga dos contratos objeto da presente auditoria.

¹⁸ E que se mantêm, de modo idêntico, no artigo 1.º do DRR n.º 11/2024/M.

¹⁹ E no atual artigo 2.º do DRR n.º 11/2024/M.

²⁰ Artigo 3.º, n.º 2, do DRR n.º 11/2024/M.

- “a) Estudar, definir e orientar a política da Região Autónoma da Madeira nos setores de atividade referidos no artigo 1.º, elaborando os respetivos planos setoriais, a serem integrados nos planos estratégicos de âmbito regional;*
- b) Promover, controlar e coordenar as ações tendentes à execução e cumprimento dos planos estabelecidos para os mencionados setores de atividade;”*
- “e) Aprovar ou submeter à aprovação do Conselho de Governo, conforme a lei vigente, os projetos de obras respeitantes aos setores que lhe estão afetos;*
- f) Autorizar ou submeter à autorização do Conselho do Governo a adjudicação e a celebração de quaisquer contratos no âmbito do regime jurídico vigente para a contratação pública;*
- g) Aprovar portarias, despachos, circulares e instruções em matéria da sua competência”.*

Dentro da estrutura orgânica da Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas, e com competências específicas nas áreas das empreitadas de obras públicas, sobressaem, como serviços executivos da administração direta, a Direção Regional de Planeamento, Recursos e Gestão de Obras Públicas e a Direção Regional do Equipamento Social e Conservação [artigo 5.º, als. b) e c)²¹], que visam garantir a prossecução das políticas referidas no artigo 1.º do mesmo diploma (n.º 3)²².

A Direção Regional de Planeamento, Recursos e Gestão de Obras Públicas tem *“(…) por missão assegurar as funções de apoio técnico e logístico ao Gabinete do Secretário Regional e à Direção Regional do Equipamento Social e Conservação, nos domínios da contratação pública, da programação e planeamento estratégico e do controlo e gestão orçamental, bem como coordenar a utilização, gestão e manutenção dos equipamentos, viaturas e materiais ao serviço do Governo Regional”* (artigo 9.º²³), missão reiterada no artigo 2.º da sua orgânica, vertida no DRR n.º 20/2016/M, de 25 de agosto: *“(…) assegurar as funções de apoio técnico e logístico à Direção Regional do Equipamento Social e Conservação, nos domínios da gestão dos recursos humanos, do apoio técnico jurídico, da documentação de informação, da contratação pública da programação e planeamento estratégico e do controlo e gestão orçamental”*.

À Direção Regional do Equipamento Social e Conservação, pelo n.º 1 do art.º 10.º do DRR n.º 9/2020/M, foi atribuída a missão de *“assegurar a (...) concretização de obras públicas, que lhe sejam cometidas, por forma a garantir a execução de políticas do Governo Regional para o setor”*, a qual foi assim acolhida no artigo 2.º, n.º 1, da sua orgânica, aprovada pelo DRR n.º 4/2016/M, de 28 de janeiro: *“(…) assegurar o planeamento, a coordenação e a execução da política definida*

²¹ Que se mantém, tal e qual, na atual estrutura orgânica.

²² Encontrava-se ainda prevista, no âmbito da construção do Hospital Central da Madeira, a respetiva Unidade de Acompanhamento [artigo 5.º al. f)], a que competiria *“(…) proceder à coordenação e acompanhamento da execução de todos os procedimentos e trabalhos respeitantes à construção da obra do Hospital Central da Madeira, e dos demais contratos associados, bem como promover e assegurar a interligação entre todas as entidades e organismos públicos e privados envolvidos”* (artigo 13.º), mas que foi extinguida pelo artigo 3.º, n.º 2, do DRR n.º 11/2024/M.

A Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas já havia informado no ofício n.º 4166, e reiterado no ofício n.º 5143, que essa Unidade ainda não tinha sido criada *“(…) decorrente da decisão de concretização da obra de uma forma faseada, em diversas empreitadas”*, encontrando-se *“em reanálise a criação do referido serviço”*, estando em falta *“(…) uma decisão final sobre o assunto”*.

²³ Atual artigo 11.º.



pelelo Governo Regional para o setor dos edifícios, equipamentos e infraestruturas públicas”, e replicada no n.º 1 do artigo 2.º da orgânica aprovada pelo DRR n.º 9/2022/M, de 12 de maio: “(...) assegurar a (...) concretização de obras públicas, que lhe sejam cometidas, por forma a garantir a execução de políticas do Governo Regional para o setor”.

b) Contratação pública

Para o mesmo período, considerou-se o quadro legal disciplinador da contratação pública, a fim de apreciar a legalidade dos contratos, a par da sua execução. A saber:

- i. A Constituição da República Portuguesa²⁴;
- ii. O Código do Procedimento Administrativo²⁵;
- iii. O Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei (DL) n.º 18/2008, de 29 de janeiro²⁶, e o diploma que o adaptou à Região – o Decreto Legislativo Regional (DLR) n.º 34/2008/M, de 14 de agosto²⁷;
- iv. O DL n.º 197/99, de 8 de junho²⁸, que contém o regime jurídico da realização de despesas públicas e da contratação pública;
- v. O DL n.º 6/2004, de 6 de janeiro, que estabelece o regime da revisão de preços das empreitadas de obras públicas e de obras particulares e de aquisições de bens e serviço²⁹, e o DLR n.º 13/2004/M, de 14 de julho, que o adaptou à Região, e
- vi. O DL n.º 36/2022, de 20 de maio³⁰, que contemplou um regime excecional e temporário no âmbito do aumento dos preços com impacto em contratos públicos.

c) Financeiro

Ao nível financeiro atendeu-se:

- i. À Lei de Enquadramento do Orçamento da RAM³¹;

²⁴ Aprovada pelo Decreto de 10/04/1976, alterada pelas Leis n.ºs 1/82, de 30/09, 1/89, de 08/07, 1/92, de 25/11, 1/97, de 20/09, 1/2001, de 12/12, 1/2004, de 24/07, e 1/2005, de 12/08.

²⁵ Aprovado pelo DL n.º 4/2015, de 07/01, e alterado e aditado pela Lei n.º 72/2020, de 16/11.

²⁶ Alterado pelo DL n.º 111-B/2017, de 31/08, que também o republicou, retificado pela Declaração de Retificação n.º 36-A/2017, de 30/10, por sua vez retificada pela Declaração de Retificação n.º 42/2017, de 30/11, e novamente alterado pelos DL n.ºs 33/2018, de 15/05, e 170/2019, de 04/12 (cuja vigência cessou por força da Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020, de 30/03), pela Lei n.º 30/2021, de 21/05, que também o republicou (retificada pela Declaração de Retificação n.º 25/2021, de 21/07), pela Lei n.º 78/2022, de 07/11, e pelo DL n.º 54/2023, de 14/07.

²⁷ Objeto da Declaração de Retificação n.º 60/2008, de 10/10, tendo sido alterado pelos DLR n.ºs 45/2008/M, de 31/12, 34/2009/M, de 31/12, 2/2011/M, de 10/01, 5/2012/M, de 30/03, 42/2012/M, de 31/12, 28/2013/M, de 06/08, 6/2018/M, de 15/03, e 26/2022/M, de 29/12.

²⁸ Revogado pela al. f) do artigo 14.º do DL n.º 18/2008, com exceção dos artigos 16.º a 22.º e 29.º, revogados pelo DL n.º 40/2011, de 22/03, e posteriormente ripristinados pela Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011, de 11/04, alterado pelo DL n.º 33/2018, de 15/05 e 10/2023, de 08/02.

²⁹ Alterado e aditado pelo DL n.º 73/2021, de 18/08.

³⁰ Alterado pelo DL n.º 49-A/2023, de 30/06, e pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 87/2022, de 04/10, que determinou a extensão da sua vigência até ao dia 30/06/2023, e a aplicação deste regime aos pedidos de revisão extraordinária de preços apresentados, até à mesma data, por empreiteiros de obras públicas, e pelo DL n.º 67/2022, de 04/10.

³¹ Aprovada pela Lei n.º 28/92, de 01/09.

- ii. À Lei dos Compromisso e dos Pagamentos em Atraso³² (LCPA), que aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas, e às normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à sua aplicação e à operacionalização da prestação de informação nela prevista, contempladas no DL n.º 127/2012, de 21 de junho³³;
- iii. Às normas constantes dos orçamentos regionais para 2021³⁴, 2022³⁵ e 2023³⁶, e dos diplomas que os colocaram em execução³⁷, incluindo as Circulares emitidas pela Direção Regional do Orçamento e Tesouro nesse domínio³⁸, e
- iv. Ao regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas, aprovado pelo DL n.º 26/2002, de 14 de fevereiro³⁹.

1.6. Audição prévia dos responsáveis - Contraditório

Dando cumprimento ao princípio do contraditório consagrado no artigo 13.º da LOPTC, procedeu-se à audição⁴⁰ do: (i) Ministro de Estado e das Finanças, Joaquim Miranda Sarmiento, (ii) Secretário Regional das Finanças, Rogério de Andrade Gouveia, (iii) Secretário Regional de Equipamentos e Infraestruturas, João Pedro Castro Fino, (iv) Diretor Regional de Planeamento, Recursos e Gestão de Obras Públicas, João Ricardo Luis dos Reis e (v) Diretor Regional do Equipamento Social e Conservação, Pedro Alexandre Fagundes de Freitas Rodrigues.

No prazo concedido para o efeito, o Ministro de Estado e das Finanças, Joaquim Miranda Sarmiento, foi o único contraditado a apresentar alegações⁴¹, tendo-se limitado a confirmar “(...) *que o Estado transferiu nos anos de 2021 a 2023 a totalidade do apoio correspondente a 50% do valor das faturas apresentadas até agosto de 2023, conforme referido no ponto 5 das conclusões do Relato de Auditoria*”.

Dando expressão plena ao princípio do contraditório como especialmente regulado em todo o artigo 13.º da LOPTC, a resposta encontra-se integralmente reproduzida no Anexo I.

³² Aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21/02, republicada pela Lei n.º 22/2015, de 17/03.

³³ Alterado e republicado pelo DL n.º 99/2015, de 02/06.

³⁴ Aprovado pelo DLR n.º 18/2020/M, de 31/06.

³⁵ Aprovado pelo DLR n.º 28-A/2021/M, de 30/12, alterado pelo DLR n.º 14/2022/M, de 27/07.

³⁶ Aprovado pelo DLR n.º 26/2022/M, de 29/12, retificado pela Declaração de Retificação n.º 1/2023/M, de 12/01.

³⁷ Designadamente, os DRR n.ºs 5/2021/M, de 03/05, 12/2022/M, de 29/08, e 8/2023/M, de 22/03.

³⁸ Nomeadamente, as Circulares n.ºs 1/ORÇ/2021, de 08/01 (execução do Orçamento da Região para 2021), e 2/ORÇ/2021, de 11/01 (registo dos compromissos e cálculo dos fundos disponíveis); 1/ORÇ/2022, de 01/09 (execução do Orçamento da Região para 2022) e 2/ORÇ/2022, de 11/01 (registo dos compromissos e cálculo dos fundos disponíveis); 1/ORÇ/2023, de 22/03 (execução do Orçamento da Região para 2023) e 2/ORÇ/2023, de 03/01 (registo dos compromissos e cálculo dos fundos disponíveis).

³⁹ Que também contém a estrutura das classificações orgânicas aplicáveis aos organismos que integram a administração central. Foi retificado pela Declaração de Retificação n.º 8-F/2002, de 28/02, aditado pelo DL n.ºs 69-A/2009, de 24/03, e alterado pelos DL n.ºs 29-A/2011, de 01/03, 52/2014, de 07/04 e 33/2018, de 15/05.

⁴⁰ Através dos ofícios com os registos de saída n.ºs S1915/2024, S1916/2024, S1917/2024, S1918/2024 e S1919/2024, todos de 27/05 (de fls. 184 a 188 da Pasta do Processo - PP).

⁴¹ A coberto do ofício n.º 347/2024, de 12/06/2024, enviado por e-mail com registo de entrada n.º 1412/2024, de 13/06/2024 (de fls. 192 e 193 da PP).



2. ANÁLISE JURÍDICO-FINANCEIRA

2.1. O enquadramento do projeto do Hospital Central e Universitário da Madeira

- i. A ideia de implementar uma nova unidade hospitalar no Funchal remonta, formalmente, a 13 de março de 2003⁴², data em que foi aprovado o DRR n.º 8/2003/M⁴³, que sujeitou a medidas preventivas, pelo prazo de dois anos, os terrenos localizados na área a afetar à sua construção – em São Martinho⁴⁴, tendo sido estabelecido, a 2 de dezembro desse ano, com vista à preparação do procedimento tendente à implementação da obra, um acordo de cooperação entre a Secretaria Regional dos Assuntos Sociais e o Ministério da Saúde, através da Direcção-Geral de Instalações e Equipamentos da Saúde, homologado por despacho do Ministro da Saúde.

Por via desse acordo, os trabalhos preparatórios necessários desenvolver-se-iam em duas fases:

- 1.ª fase: Levantamento das necessidades do perfil assistencial do novo hospital com indicação de todos os departamentos/serviços/unidades e respetivas capacidades, e
- 2.ª fase: Elaboração do programa funcional do novo hospital com base no perfil estabelecido na 1.ª fase.

Como resultado, foram produzidos vários estudos que estiveram na base da definição do perfil assistencial da unidade e, posteriormente, do programa funcional do futuro hospital que serviu de suporte à elaboração das peças do procedimento e, conseqüentemente, das propostas a serem apresentadas pelos concorrentes com vista a elaboração do projeto em perspetiva.

- ii. Subseqüentemente, foram celebrados os seguintes contratos, que determinaram a assunção de encargos no montante de 4 885 943,30€ (s/IVA):
- O de prestação de serviços de assessoria técnica para apreciação das propostas e do desenvolvimento do projeto do então designado Hospital Central da Madeira e seu adicional, pelo preço contratual de 367 000,00€ e de 42 800,00€(s/IVA), respetivamente, entre a Região, representada primeiramente pela denominada Secretaria Regional do Equipamento Social e, depois, pela Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes, e a empresa *Consulgal – Consultores de Engenharia e Gestão, S.A.*, a 4 de dezembro de 2006 e a 3 de junho de 2011, e
 - O de prestação de serviços para elaboração do projeto do Hospital Central da Madeira e seu adicional, pelo preço contratual de 4 160 000,00€ e de 316 143,30€ (s/IVA), entre a Região, através da Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes, e a firma *ARIPA – Ilídio Pelicano, Arquitectos, Lda.*, a 23 de agosto de 2007 e a 28 de abril de 2011.

⁴² Sobre este aspeto, *vide* o Relatório n.º 13/2012-FC/SRMTC, de 15/11, relativo à auditoria ao contrato de prestação de serviços para a elaboração do projeto do Hospital Central da Madeira e ao contrato de assessoria técnica para apreciação de propostas e desenvolvimento do projeto do Hospital Central da Madeira, *in* <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2012/rel013-2012-srmtc.pdf>.

⁴³ Que entrou em vigor no dia seguinte.

⁴⁴ Desse modo, e de acordo com o art.º 1.º daquele Decreto, durante o prazo de dois anos ficou dependente de prévia autorização da Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes, ouvida a Câmara Municipal do Funchal, a prática, na *supra* dita área, de diversos atos ou atividades, ali elencados.

A utilidade dessas contratações, todavia, ficou comprometida pela Resolução do Conselho do Governo Regional n.º 180/2011 do de 17 de fevereiro, que suspendeu a concretização da nova unidade hospitalar⁴⁵, num momento em que a *Consulgal – Consultores de Engenharia e Gestão, S.A.*, e a *ARIPA – Ilídio Pelicano, Arquitectos, Lda.*, já haviam faturado 256 225,00€ e 2 561 098,19€ (s/IVA), cada, o que ascendeu a um total de 2 817 323,19€ (s/IVA).

À data, ficou indiciada uma deficiente articulação entre a ex-Secretaria Regional do Equipamento Social, a Secretaria Regional dos Assuntos Sociais e o Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, E.P.E., na medida em que, decorrido mais de um ano sobre a adjudicação da execução do projeto do Hospital Central da Madeira, a 13 de julho de 2007, que tinha por referência um *“documento de cumprimento obrigatório”*, aquelas entidades acordaram em introduzir-lhe alterações substanciais a 8 e 9 de outubro de 2008, as quais só foram dadas a conhecer à *ARIPA – Ilídio Pelicano, Arquitectos, Lda.*, a 16 de janeiro de 2009, e contratualizadas a 28 de abril de 2011, já depois de decidida a suspensão da construção daquele projeto.

- iii. Decorridos 4 anos sobre essa deliberação, no Programa do XII Governo Regional da Madeira (2015-2019)⁴⁶ foi assumido que, *“(...) nos últimos tempos (...)” “[g]anhou particular relevo (...) o debate surgido em torno da construção de um novo hospital”*, tendo elencado *“(...) alguns argumentos técnicos que (...) parecem ser de considerar mas que devem merecer uma análise mais detalhada (...) exaustivamente debatidos em reuniões entre profissionais”*.

A saber:

- “1. A necessidade de toda a atividade clínica assistencial estar concentrada no mesmo espaço e não em estruturas separadas por quilómetros. Não só compromete a capacidade assistencial como gera uma duplicação de recursos humanos e de tecnologia disponível;*
- 2. O evidente estado de degradação do Hospital dos Marmeleiros (cerca de 1/3 das camas do centro hospitalar) e cuja recuperação parece não ser tecnicamente aconselhada para além dos custos inerentes seguramente avultados;*
- 3. As limitações das atuais estruturas para a instalação de uma plataforma tecnológica moderna. As estruturas existentes não foram concebidas de raiz para suportar essa nova tecnologia, o que tem obrigado a adaptações de operacionalidade reduzida e com custos acrescidos;*
- 4. A exigência atual de quartos individuais com casa de banho privativa para o internamento de doentes promovendo a sua privacidade, possibilitando o acompanhamento e sobretudo protegendo os doentes em cerca de 15% das infeções nosocomiais próprias do ambiente hospitalar;*
- 5. A impossibilidade de otimizar níveis de funcionalidade entre os diversos setores por relação de proximidade incoerente gerando assim a necessidade de mais recursos humanos;*

⁴⁵ Vide <https://joram.madeira.gov.pt/joram/1serie/Ano%20de%202011/Iserie-019-2011-02-22.pdf> e o ponto 1.2, n.º 1, Observações, do citado Relatório n.º 13/2012-FC/SRMTC.

⁴⁶ Vide in Programa do XII Governo Regional da Madeira.pdf (alam.pt), págs. 100 e ss..



6. *A incapacidade para ajustamento de novos espaços para acomodar um número crescente de profissionais não previstos no projeto há cinquenta anos e hoje com tempos mais alargados de permanência no hospital;*
7. *A dificuldade em combater o desperdício energético consumido por estruturas que há mais de cinquenta não previam esta exigência;*
8. *O constrangimento definitivo de não poder criar novas áreas de expansão que qualquer hospital deve permitir pois a evolução nem sempre previsível acaba por exigir novos espaços”.*

Noutro segmento, acentuou a dimensão política da questão, que residia “(...) *na iniciativa para obter o necessário financiamento definindo uma prioridade no quadro de um orçamento cuja gestão política é seguramente complexa e difícil e que deverá ter um enquadramento nacional e da União Europeia.*

No âmbito de decisão política há que considerar três níveis: regional, nacional e europeu.

A nível regional parece haver um consenso alargado onde a maioria dos partidos representados na Assembleia Legislativa da Madeira são favoráveis à construção de um novo hospital. Há que consolidar esse consenso através do envolvimento objetivo de todos os partidos nesta fase do financiamento não só concertando uma intervenção conjunta e programada, mas também debatendo o modelo de financiamento mais ajustado.

Já no contexto nacional e para além de encontrar um ambiente de apoio na Assembleia e no governo da República, a urgência de um novo hospital na Madeira deve ser entendida pelo Estado Central e assumida numa lógica de continuidade territorial em que a garantia de boas práticas clínicas na Região só será assegurada com a existência de uma unidade hospitalar tecnicamente moderna e principalmente que responda às exigências de segurança e conforto do século XXI”.

Com esse propósito, foi apresentada uma “[p]roposta de orientação a curto prazo:

- *Constituir um grupo de trabalho que integre elementos de diversas áreas profissionais e que tenham assumido publicamente um pensamento coerente e estruturado sobre esta questão;*
 - *Este grupo deverá elaborar um relatório técnico e que sustentará a decisão política”.*
- iv. Nesse passo, foi firmado, a 28 de junho de 2018, o contrato da aquisição de serviços para a realização de um estudo para determinar a relação custo/benefício no âmbito da construção no novo Hospital Central da Madeira entre a Secretaria Regional da Saúde (SRS) e a *PREMI-VALOR – Estudos, Investimentos e Participações, Lda.*, pelo preço contratual de 94 000,00€ (s/IVA)⁴⁷, que resultou, em dezembro desse ano, num relatório sobre a “*Determinação da relação custo-benefício relativo à construção do Novo Hospital Central Madeira*”.

⁴⁷ Na sequência de uma consulta prévia lançada ao abrigo da al. c) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP (*vide* <https://www.base.gov.pt/Base4/pt/detalhe/?type=contratos&id=5527966>).

Das Notas Finais desse relatório (página 84), “(...) preparado com base em informação e pressupostos fornecidos pela Secretaria Regional da Saúde da Região Autónoma da Madeira (...)”, que inclui “um conjunto de análises e conclusões suportadas no trabalho efetuado” (página 9), recolhemos que:

- Relativamente ao cenário 1 - cenário de continuidade⁴⁸, “(...) foram contemplados investimentos no valor de 126,7 milhões de euros necessários à recuperação e reabilitação de alguns edifícios do Hospital Dr. Nélio Mendonça e 2,088 milhões de euros afetos à remodelação do Hospital dos Marmeleiros e ainda investimento em equipamento médico e hospitalar entendido como necessário”, o que representava “(...) um VAL Financeiro [Valor Atualizado Líquido Financeiro] negativo em cerca de 313,8 milhões de euros (VAL.F, considerando uma taxa de atualização nominal de 6,08%, com referência a 1/jan/19)”.
- No que tangia ao cenário 3 – construção do novo Hospital Central da Madeira⁴⁹, “(...) foi considerado um valor de investimento total de 350,6 milhões de euros estimado para a construção do novo Hospital Central da Madeira”, significando “(...) um VAL Financeiro negativo em cerca de 376,4 milhões de euros (VAL.F, considerando uma taxa de atualização nominal de 6,08%, com referência a 1/jan/19)”.

“Na análise financeira incremental, considerando a comparticipação do Governo Central ao investimento no novo Hospital Central da Madeira no valor de cerca de 122,1 milhões de euros, o VAL financeiro ascende a cerca de 38,2 milhões de euros (VAL.F, considerando uma taxa de atualização nominal de 6,08%, com referência a 1/jan/19).

Da análise económica, resulta um Valor Atualizado Líquido Económico de, aproximadamente, 68,9 milhões de euros (VAL.E, considerando uma taxa de atualização nominal de 5,0%, com referência a 1/jan/19) e um rácio Benefício/Custo de 1,36x, não incluindo a comparticipação do Governo Central.

A opção pelo cenário de construção do Novo Hospital é ainda reforçada se for considerado o impacto da comparticipação ao investimento por parte do Governo Central, no montante de 122,1 milhões de euros que eleva o rácio Benefício/Custo do Projeto para 2,77x, ou seja, o projeto passa a apresentar 2,77 vezes mais benefícios que custos e o VAL.E ascende 167,3 milhões de euros.

Significa isto que, a construção do novo Hospital Central da Madeira apresenta benefícios económicos superiores aos custos, confirmando-se assim a sua viabilidade económica.

Conjugando a viabilidade económica do projeto com os atuais constrangimentos que a estrutura hospitalar pública da Região Autónoma da Madeira apresenta e a impossibilidade em termos legais de se equacionar uma ampliação do Hospital Dr. Nélio Mendonça

⁴⁸ Que considerou “(...) o investimento necessário à recuperação e reabilitação de alguns dos edifícios do complexo hospitalar Dr. Nélio Mendonça e também um investimento de recuperação e reabilitação do Hospital dos Marmeleiros, bem como a aquisição de equipamento médico e hospitalar entendendo como necessário para o Hospital dr. Nélio Mendonça” (in pág. 32).

⁴⁹ Que contemplava “(...) a construção do novo Hospital Central da Madeira, prevendo-se a substituição das unidades hospitalares existentes, Hospital Dr. Nélio Mendonça e Hospital dos Marmeleiros, por uma nova unidade hospitalar denominada por Hospital Central da Madeira” (in pág. 34).



(cenário 2)⁵⁰, bem como o facto das duas unidades terem esgotado as suas capacidades para uma resposta que permita cuidados hospitalares seguros, de qualidade e diferenciados, justifica-se em nosso entender a construção do novo Hospital Central da Madeira (HCM)”.

- v. Ainda na vigência do XII Governo Regional da Madeira, foi aprovada, a 10 de outubro de 2018, a construção do novo Hospital Central da Madeira como Projeto de Interesse Comum (PIC), pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 132/2018⁵¹, que a considerou uma “(...) *solução racional e equilibrada que garante, a médio prazo, uma oferta de cuidados de saúde na Região Autónoma da Madeira com qualidade para utentes, quer para os profissionais da área da saúde que prestam a sua atividade*”.

Nesse pressuposto, e continuando a citar a Resolução do Conselho de Ministros n.º 132/2018, o Conselho de Ministros resolveu:

“1 - Aprovar a candidatura apresentada pela Região Autónoma da Madeira, reconhecendo-a como Projeto de Interesse Comum (...).

2 - Determinar que o Estado assegura, através de transferência orçamental para a Região Autónoma da Madeira, o apoio financeiro à construção do futuro HCM, incluindo a assessoria à fiscalização da empreitada e equipamento médico e hospitalar que constituirá parte integrante do novo HCM, de acordo com a programação financeira da Região Autónoma da Madeira, estimada em € 265 983 447,05, sem IVA, dos quais € 55 045 871,56, sem IVA, para equipamento médico e hospitalar.

3 - Estabelecer que os encargos decorrentes da presente resolução são suportados pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), ficando o membro do Governo responsável pela área das finanças autorizado a inscrever as dotações no Capítulo 60 do Orçamento do Estado, correspondentes a 50 % do valor da construção, incluindo a assessoria à fiscalização da empreitada e equipamento médico e hospitalar que constituirá parte integrante do novo HCM, referido no número anterior, após dedução do valor de avaliação global a devoluto dos Hospitais Dr. Nélío Ferraz Mendonça e dos Marmeleiros (...)⁵².

5 - Determinar que a transferência para a Região Autónoma da Madeira é efetuada pela DGTF, no prazo estabelecido no n.º 8 do artigo 51.º da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro, na

⁵⁰ O cenário 2 - Ampliação/remodelação do Hospital Dr. Nélío Mendonça e desativação do Hospital dos Marmeleiros não foi alvo de análise no relatório pois, de acordo com informação obtida pela firma adjudicatária, constrangimentos de segurança e legais condicionavam a sua adoção como uma alternativa realista à situação atual (in pág. 5).

Em causa estava “(...) *um conjunto de condicionamentos estruturais das infraestruturas atualmente em serviço, que impedem alternativas de modernização, ampliação e expansão das capacidades instaladas. Paralelamente, e de acordo com informação disponibilizada pela SRS constrangimentos de segurança e legais também condicionam a adoção do cenário 2 como uma alternativa real à situação atual. Como tal, foi acordado com a SRS que a* “análise iria apenas incidir sobre o cenário de continuidade e o cenário de construção do novo Hospital Central da Madeira, excluindo-se, portanto, o cenário 2” (in pág. 9).

⁵¹ Vide in <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/132-2018-116631283>.

⁵² Foi ainda estabelecido que, em cada ano, não podiam ser ultrapassados os seguintes montantes: em 2019, 14 062 505,03€, em 2020, 21 093 757,55€, em 2021, 15 331 365,24€, em 2022, 15 331 365,24€, em 2023, 15 331 365,24 e, em 2024, 15 331 365,24€. Mais ficou definido que o montante fixado para cada ano económico pode ser acrescido do saldo apurado no ano anterior.

sua redação atual, após a apresentação das faturas e verificação de conformidade pela Inspeção-Geral de Finanças - Autoridade de Auditoria.

6 - Determinar que, nos termos dos números anteriores, a DGTf transfere:

- a) Entre 2019 e 2020 o montante correspondente a 50% do valor das faturas, com os limites referidos nas alíneas a) e b) do n.º 3 e no n.º 4; e*
- b) Entre 2021 e 2024, o montante correspondente a 50% do valor das faturas, após a dedução de 1/4 do valor de avaliação global a devoluto dos Hospitais Dr. Nélio Ferraz Mendonça e dos Marmeleiros, com os limites referidos nas alíneas c) a f) do n.º 3 e no n.º 4.”*

Na sequência de dúvidas emergentes desta Resolução, o Conselho de Ministros aprovou a Resolução n.º 160/2018, de 3 de dezembro⁵³, que clarifica “(...) **que a referida transferência orçamental inclui também um valor correspondente ao IVA à taxa legal em vigor, tendo em conta o respetivo escalonamento plurianual, uma vez que tal aspeto não havia ficado expressamente contemplado**”⁵⁴.

A Assembleia Legislativa da RAM, através da Resolução da n.º 3/2020/M, de 17 de fevereiro⁵⁵, deliberou instar o Governo da República a aprovar uma nova Resolução do Conselho de Ministros que estabelecesse:

- “1- A comparticipação de 50% do custo do novo hospital no valor de 265 983 447,05 euros com IVA a incluir à taxa legal, referente à construção, fiscalização e equipamento médico, sem considerar a subtração de qualquer valor resultante da utilização de património público regional;*
- 2- A calendarização plurianual resultante da negociação entre o Governo da República e o Governo Regional e não de uma imposição unilateral”.*

O que veio a suceder através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 88/2023, de 21 de julho⁵⁶, que procedeu à adequação da metodologia de cálculo, nomeadamente quanto à alienação do edifício onde se encontra instalado o Hospital Dr. Nélio Mendonça, tendo passado a prever-se a realização das transferências sem dedução do valor de avaliação global a devoluto do imóvel.

Ficou ainda estabelecido que as transferências correspondentes ao montante previsto para 2024 ficam a depender de garantia idónea, mediante protocolo - que ainda não foi acordado - de que a totalidade do produto da sua alienação ficará destinado ao pagamento da dívida da

⁵³ Vide in <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/160-2018-117202786>.

⁵⁴ Passando os respetivos n.ºs 2 e 6 a ter a seguinte redação, com efeitos a partir de 11 de outubro de 2018:

“2 - Determinar que o Estado assegura, através de transferência orçamental para a Região Autónoma da Madeira, o apoio financeiro à construção do futuro HCM, (...) estimada em € 265 983 447,05, dos quais € 55 045 871,56, para equipamento médico e hospitalar.

6 - [...]:

a) (...) a que acresce o correspondente valor do respetivo IVA à taxa legal em vigor; e

b) (...) a que acresce o correspondente valor do respetivo IVA à taxa legal em vigor, e ainda o valor de metade do IVA à taxa legal em vigor associado à faturação correspondente a 1/4 do valor dos imóveis.»”.

⁵⁵ Vide in <https://joram.madeira.gov.pt/joram/1serie/Ano%20de%202020/ISerie-029-2020-02-17.pdf>.

⁵⁶ Vide in <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/88-2023-216714704>.



Região à República Portuguesa no âmbito do respetivo Programa de Ajustamento Económico e Financeiro.

Concomitantemente, os n.ºs 3, 4 e 6 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 132/2018, passaram a dispor o seguinte, com efeitos reportados a 11 de outubro de 2018:

“3 - Estabelecer que os encargos decorrentes da presente resolução são suportados pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), ficando o membro do Governo responsável pela área das finanças autorizado a inscrever as dotações no Capítulo 60 do Orçamento do Estado, correspondentes a 50% do valor da construção, incluindo a assessoria à fiscalização da empreitada e equipamento médico e hospitalar que constitui parte integrante do novo HCM, referido no número anterior, não podendo, em cada ano, ultrapassar os seguintes montantes:”

Em 2021, 3 876 475,00€, em 2022, 6 128 677,00€, em 2023, 18 278 689,00€, em 2024, 27 954 056,00€, em 2025, 28 213 841,00€, em 2026, 23 326 149,00€, em 2027, 23 326 149,00€ e, em 2028, 1 887 688,00€.

“4 - Estabelecer que o montante fixado em cada ano económico é acrescido do saldo apurado no ano anterior.

6 - [...]

- a) 50% do valor das faturas, com os limites referidos nos n.ºs 3 e 4, a que acresce o correspondente valor do respetivo IVA à taxa legal em vigor;
- b) O montante previsto para os pagamentos a realizar em 2024, após a celebração de um protocolo entre a Região Autónoma da Madeira e a DGTF, dispondo que a totalidade do produto da alienação do edifício onde se encontra o Hospital Dr. Nélio Mendonça ficará destinado ao pagamento da dívida da Região Autónoma da Madeira à República Portuguesa no âmbito do respetivo Programa de Ajustamento Económico e Financeiro”.

2.2. O financiamento do projeto do Hospital Central e Universitário da Madeira

2.2.1. O Orçamento do Estado

O Conselho de Ministros (*vide* o ponto 2.1. v) estabeleceu e autorizou os montantes correspondentes ao financiamento, por parte do Orçamento do Estado, na ordem dos 50% da despesa emergente do projeto em análise, e previu o respetivo escalonamento plurianual.

Estava em causa o financiamento de 50% de uma despesa orçada em 192 963 447,05€ (s/IVA), devendo o montante a transferir:

- a) em 2019 e em 2020, corresponder a 50% do valor das faturas, não podendo ultrapassar os 14 062 505,03€ e os 21 093 757,55€ (s/IVA) em cada um desses anos, sendo que esse montante poderia ser acrescido do saldo apurado no ano anterior.
- b) entre 2021 e 2024, corresponder a 50 % do valor das faturas após a dedução de 1/4 do valor de avaliação global a devoluto dos Hospitais Dr. Nélio Ferraz Mendonça e dos Marmeleiros, e ainda o valor de metade do IVA à taxa legal em vigor associado à faturação

correspondente a 1/4 do valor daqueles imóveis, cifrando-se em 15 331 365,24€ (s/IVA), em cada um desses anos.

Em consonância, o Governo da República tem vindo a prever o apoio financeiro à construção do Hospital Central da Madeira⁵⁷ desde 2018. Todavia, debruçar-nos-emos apenas sobre os apoios consagrados nos Orçamentos do Estado que vigoraram desde 2021, uma vez que foi a partir desse ano que a comparticipação do Estado se iniciou. Assim:

- a) O Orçamento do Estado para 2021⁵⁸ reiterou, no artigo 93.º, o apoio financeiro “(...) à construção, fiscalização da empreitada e aquisição de equipamento médico e hospitalar do futuro Hospital Central da Madeira, de acordo com a programação financeira e a candidatura aprovada a projeto de interesse comum (PIC), em cooperação com os órgãos de governo próprio da Região Autónoma da Madeira”.

E, nos termos do artigo 7.º, o Governo ficou “(...) autorizado a proceder às alterações orçamentais e às transferências constantes do mapa de alterações e transferências orçamentais constante do anexo I” da Lei que aprovou aquele Orçamento, encontrando-se plasmado no ponto 68. desse anexo a previsão da “[t]ransferência de uma verba, até ao limite de 17 156 257€, inscrita no capítulo 60, para a Região Autónoma da Madeira, destinada ao apoio financeiro à construção do futuro Hospital Central da Madeira”.

Com o mesmo escopo, autorizou, no n.º 4 do artigo 81.º, que, “[s]em prejuízo do disposto no n.º 2, a Região Autónoma da Madeira” acordasse, “contratualmente, junto da banca, novos empréstimos para financiamento do novo Hospital Central da Madeira, que não impliquem um aumento de endividamento líquido superior a 158 700 000 (euro)”.

E, no artigo 173.º, autorizou o Governo da República a “(...) conceder garantias pessoais, com caráter excecional, à Região Autónoma da Madeira (...) tendo em conta a finalidade da garantia a prestar, no âmbito da construção do novo Hospital Central da Madeira, até ao limite máximo de 158 700 000 (euro), atento o disposto no artigo 81.º, em acréscimo ao limite fixado no n.º 1”.

- b) O Orçamento do Estado para 2022⁵⁹, no artigo 72.º, manteve a redação do ano anterior, quanto ao apoio do Governo “(...) à construção, fiscalização da empreitada e aquisição de equipamento médico e hospitalar do futuro Hospital Central da Madeira (...)”, e, no artigo 7.º, quanto à possibilidade de autorizar “(...) às transferências constantes do mapa de alterações e transferências orçamentais constante do anexo I da” Lei que aprovou aquele Orçamento, designadamente no ponto 67 daquele anexo, que contemplou uma “[t]ransferência de verbas inscritas no capítulo 60, gerido pela DGTf, para a Região Autónoma da Madeira, destinada ao apoio financeiro à construção do futuro Hospital Central da Madeira, até ao limite de 12 109 821€”.

E, no artigo 67.º, n.º 4, manteve a possibilidade de, “[s]em prejuízo do disposto no n.º 2 (...)”, a Região poder “acordar, contratualmente, junto da banca, novos empréstimos para

⁵⁷ Em termos que se deixam descritos no Anexo II.

⁵⁸ Aprovado pela Lei n.º 75-B/2020, de 31/12.

⁵⁹ Aprovado pela Lei n.º 12/2022, de 27/06.



financiamento do novo Hospital Central da Madeira, que não impliquem um aumento de endividamento líquido superior a 158 700 000€” e, no artigo 137.º, n.º 9, de o Governo conceder “(...) garantias pessoais, com carácter excecional, à Região Autónoma da Madeira (...) tendo em conta a finalidade da garantia a prestar, no âmbito da construção do novo Hospital Central da Madeira, até ao limite máximo de 158 700 000€, atento o disposto no artigo 67.º, em acréscimo ao limite fixado no n.º 1”.

- c) O Orçamento do Estado para 2023⁶⁰ apenas fez referência ao Hospital Central e Universitário da Madeira no ponto 61. do ANEXO I - Mapa de alterações e transferências orçamentais, a que se refere o seu artigo 7.º, nos seguintes termos: **“Transferência de verbas inscritas no capítulo 60, gerido pela DGTF, para a Região Autónoma da Madeira, destinada ao apoio financeiro à construção, fiscalização da empreitada e aquisição de equipamento médico e hospitalar do futuro Hospital Central e Universitário da Madeira, nos termos de Resolução do Conselho de Ministros, até ao limite de 22 300 000 €”.**
- d) O Orçamento do Estado para 2024⁶¹ também só alude ao Hospital Central e Universitário da Madeira no ponto 57 do ANEXO I - Mapa de alterações e transferências orçamentais, mencionado no seu artigo 7.º nos mesmos moldes que no ano anterior, mas sem definição de quaisquer valores. Isto quando, note-se, já havia sido aprovada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 88/2023 (cfr. o ponto 2.1.v) que estabeleceu uma nova metodologia de cálculo de financiamento do Hospital Central e Universitário da Madeira.

2.2.2. O Plano e Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração da RAM

O projeto do Hospital Central da Madeira consta do Plano e Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração da RAM (PIDDAR) desde 2017⁶² como uma das prioridades de investimento na área da Saúde envolvendo, designadamente, os fundos⁶³ considerados necessários para assegurar as expropriações dos terrenos necessários à implantação da infraestrutura e os estudos, projetos e serviços técnicos necessários à sua execução⁶⁴, tendo-se já nesse ano perspetivado o financiamento nacional.

⁶⁰ Aprovado pela Lei n.º 24-D/2022, de 30/12.

⁶¹ Aprovado pela Lei n.º 82/2023, de 29/12.

⁶² Aprovado pela Resolução da Assembleia Legislativa da RAM n.º 44/2016/M, de 16/12. Vide in https://www.idr.madeira.gov.pt/portal/ficheiros/PIDDAR/PIDDAR_2017.pdf.

⁶³ Os valores contemplados para esses anos, assim como os valores parciais previstos e executados, encontram-se detalhados nos quadros-síntese apresentados no Anexo II deste documento.

⁶⁴ No Programa P050-SAÚDE ficou assente como uma das prioridades de investimento a “(...) **melhoria dos níveis de cobertura da população, no incremento da acessibilidade ao Sistema Regional de Saúde e na implementação de novos métodos de gestão que promovam a competência, a responsabilidade, a eficácia e, sobretudo, a garantia da melhoria contínua da qualidade da prestação de serviços de cuidados de saúde**”, e que as ações a desenvolver com esse fim inseriam-se, entre outras, na medida M-029 - Melhoria e reordenamento da rede de infraestruturas do sector da saúde.

Em concreto, à Secretaria Regional dos Assuntos Parlamentares e Europeus, através da Direção Regional do Equipamento Social e Conservação, caberia desenvolver as “[a]ções conducentes à **construção do novo Hospital Central da Madeira, nomeadamente a nível da finalização dos estudos, projetos e serviços técnicos necessários à sua execução**”, e à Direção Regional do Património e de Gestão dos Serviços Partilhados (DRPaGeSP) a aquisição/expropriação de bens imóveis, por motivo de utilidade pública, necessárias a essa construção.

No PIDDAR para 2018⁶⁵ ficou consagrado que “[a]s prioridades de investimento na área da Saúde” passavam “por reforçar a acessibilidade e a qualidade dos serviços de Saúde (...) como a melhoria da rede de infraestruturas do setor da saúde com a execução de várias obras, com destaque, para (...) a fase preliminar de construção do novo Hospital Central da Madeira, associada às expropriações e aos estudos, projetos e serviços técnicos necessários à sua execução”⁶⁶.

Por proposta do Governo Regional o PIDDAR desse ano foi alterado⁶⁷, porque, entre outros aspetos, foi necessário inscrever os encargos plurianuais com a construção do novo Hospital Central da Madeira, ajustando-se os Programas, Medidas e Projetos à respetiva estimativa de execução, passando a merecer destaque, nos anos de 2019 e seguintes, o investimento nas *Infraestruturas e Equipamentos da Saúde* através do projeto *Hospital Central da Madeira*”.

O PIDDAR para 2019⁶⁸ reforçou a ideia de que “[a]s prioridades de investimento na área da Saúde passam por reforçar a acessibilidade e a qualidade dos serviços de Saúde, o que será possível com a construção do Hospital Central da Madeira, com início em 2019. Neste âmbito será dada continuidade ao processo das expropriações, necessárias à sua execução”⁶⁹.

Com o PIDDAR para 2020⁷⁰ visou-se prosseguir, através das intervenções públicas a realizar, a implementação da estratégia delineada no âmbito do Documento de Orientação Estratégica Regional “*Compromisso Madeira@2020*”, designado de Plano de Desenvolvimento Económico e Social para o período de programação 2014-2020⁷¹ e, em simultâneo, contribuir para a concretização dos objetivos definidos no Programa do Governo Regional para o período 2019-2023.

⁶⁵ Aprovado pela Resolução da Assembleia Legislativa da RAM n.º 3/2018/M, de 06/01. Vide in https://www.idr.madeira.gov.pt/portal/ficheiros/PIDDAR/PIDDAR_2018.pdf.

⁶⁶ Inserindo o projeto no Programa P050-SAÚDE, com o mesmo teor definido em 2017, e que voltava a englobar a medida M29. Cometeu especificamente à Secretaria Regional dos Equipamentos e Infraestruturas, através da Direção Regional do Equipamento Social e Conservação, a execução do projeto do *Hospital Central da Madeira – Estudo e Projetos*, referindo, a esse propósito, que se “[p]retende dar continuidade ao desenvolvimento e finalização de alguns projetos, nomeadamente o de pré-certificação energética do novo hospital, bem como o desenvolvimento de serviços de assessoria, no âmbito da preparação do lançamento do concurso público internacional para a obra”.

⁶⁷ Pela Resolução da Assembleia Legislativa da RAM n.º 22/2018/M, de 12/07. Vide in https://www.idr.madeira.gov.pt/portal/ficheiros/PIDDAR/Proposta_alteracao_PIDDAR_2018.pdf.

⁶⁸ Aprovado pela Resolução da Assembleia Legislativa da RAM n.º 39/2018/M, de 14/12. Vide in https://www.idr.madeira.gov.pt/portal/ficheiros/PIDDAR/PIDDAR_2019.pdf.

⁶⁹ Assim, o Programa P050 - SAÚDE reiterou o seu objetivo já definido nos dois anos anteriores e que as ações a desenvolver neste Programa integravam-se, entre outras, na M29.

A cargo da Vice-Presidência do Governo, através da Direção Regional do Património e Informática, ficava a responsabilidade de dar “continuidade ao projeto *Hospital Central da Madeira – Expropriações (...)*”, sendo ainda mencionado que esse projeto “(...) foi iniciado a 1 de setembro de 2017, nos termos do artigo 10.º do Código das Expropriações”.

A Secretaria Regional dos Equipamentos e Infraestruturas, através da Direção Regional do Equipamento Social e Conservação, cabia a execução do projeto *Hospital Central da Madeira – Estudos e Projetos e Hospital Central da Madeira*, compreendendo estes projetos os estudos, serviços, assistência e consultoria técnica associados à execução da empreitada destinada à construção do novo Hospital.

⁷⁰ Aprovado pela Resolução da Assembleia Legislativa da RAM n.º 1-A/2020/M, de 23/01. Vide in https://www.idr.madeira.gov.pt/portal/ficheiros/PIDDAR/PIDDAR_2020.pdf. Foi alterado pela Resolução da Assembleia Legislativa da RAM n.º 35/2020/M, de 23/07, mas essa alteração não teve impacto no projeto em apreço (vide https://www.idr.madeira.gov.pt/portal/ficheiros/PIDDAR/PIDDAR_2020_legis_sup.pdf).

⁷¹ Vide in https://www.idr.madeira.gov.pt/portal/compromissomadeira2020/regionais/Documento_de_Orientacao_Estrategica_Madeira_2020_versao_abril_2018.pdf, em especial, ponto 3. Políticas Públicas Regionais no Horizonte 2020, C. Prioridade Temática - Promoção do Emprego e da Inclusão Social - Melhoria das infraestruturas (Hospitais e Centros de Saúde).



Especificamente, aludia a que “[a]s prioridades de investimento na área da Saúde” passavam “por reforçar a acessibilidade e a qualidade dos serviços de Saúde, o que” seria “possível com a construção do Hospital Central da Madeira, com início em 2020”.⁷²

Registou que “(...) o projeto Hospital Central da Madeira foi iniciado a 1 de setembro de 2017”, e que “[e]stando previsto o seu início em 2020, a SRS contratou Estudos e Projetos especializados, que compreendem os estudos, serviços, assistência e consultoria técnica associados à execução da empreitada destinada à construção no novo Hospital Central da Madeira (HCM)”.

E sublinhou que “(...) o grande destaque vai para a construção do novo Hospital Central da Madeira, a levar a efeito pela SREI”, e que, com esse fito, encontravam-se “(...) em curso os procedimentos legais de contratação pública com vista a adjudicação da obra, prevendo-se que o início da construção possa ocorrer durante o ano de 2020. Para o efeito, estima-se que ao longo do ano seja executado o valor de 34.311.514 euros na construção e fiscalização da obra”, e que, para o seu financiamento, estava “(...) prevista a participação do Orçamento do Estado no montante 17.156.257 euros, correspondente a 50% dos encargos com a construção e a fiscalização da obra previstos para 2020”, e que “[o]s restantes 50%, da responsabilidade da Região Autónoma da Madeira”, seriam “assegurados através da contratação de um financiamento bancário, junto de uma instituição financeira internacional de referência (...)”.

No PIDDAR para 2021⁷³ continuaram a estar previstos os investimentos a realizar no âmbito das expropriações, estudos, serviços, assistência e consultoria técnica associados à execução do projeto do novo Hospital Central da Madeira⁷⁴, o mesmo sucedendo no PIDDAR para 2023^{75 76}.

⁷² No Programa P050 - SAÚDE voltou a vincar-se as prioridades de investimento dos anos anteriores e que, nessa linha, as ações a desenvolver em 2020 integravam-se em três medidas, aqui importando salientar a M27 - Reforço da acessibilidade e da qualidade dos serviços de saúde e a M29.

E precisou que “[o]s investimentos a realizar” estavam “a cargo da Vice-Presidência do Governo e Assuntos Parlamentares, das Secretarias Regionais da Saúde, da Inclusão Social e Cidadania e de Equipamentos e Infraestruturas” e que “[a] Vice-Presidência do Governo e Assuntos Parlamentares, através da Direção Regional do Património e Informática”, daria “continuidade ao projeto Hospital Central da Madeira – Expropriações (...)”.

⁷³ Aprovado pela Resolução da Assembleia Legislativa da RAM n.º 45/2020/M, de 18/12. Vide in https://www.idr.madeira.gov.pt/portal/ficheiros/PIDDAR/PIDDAR_2021.pdf.

⁷⁴ O projeto voltou a estar afetado ao Programa P050 – SAÚDE e as ações a desenvolver integradas na medida M23 - Reforço das capacidades do sistema de saúde. À Vice-Presidência do Governo Regional da Madeira, através da Direção Regional do Património, caberia dar continuidade ao projeto Hospital Central da Madeira – Expropriações; à Secretaria Regional da Saúde dar continuidade e desenvolver o projeto “Estudos e Projetos do Sector da Saúde” e à Secretaria Regional dos Equipamentos e Infraestruturas, através da Direção Regional do Equipamento Social e Conservação, desenvolver a intervenção “Hospital Central da Madeira - Estudos e Projetos e Hospital Central da Madeira”.

⁷⁵ Aprovado pela Resolução da Assembleia Legislativa da RAM n.º 25/2022/M, de 15/12. Vide in https://www.idr.madeira.gov.pt/portal/ficheiros/PIDDAR/PIDDAR_2023.pdf.

⁷⁶ Voltando a estar incluídas nas prioridades de investimento do Programa P050 - SAÚDE a melhoraria dos níveis de cobertura da população, o incremento da acessibilidade ao Sistema Regional de Saúde e a implementação de novos métodos de gestão que promovam a competência, a responsabilidade, a eficácia e, sobretudo, a garantia da melhoria da qualidade e proximidade de respostas ao utente, através da promoção e integração de cuidados de saúde. Nele inserem-se as medidas M23 e M24 - Reforço das medidas de informação da promoção da saúde pública e da melhoria dos cuidados de saúde.

A repartição das competências entre os departamentos do Governo Regional manteve-se relativamente ao ano anterior.

O PIDDAR para 2022⁷⁷ para além de voltar a definir o projeto do novo Hospital Central da Madeira como um investimento prioritário, passou a incluir o apoio à Universidade da Madeira, com vista a se estreitarem as relações com esta entidade e a fim de aqui se manter o 3.º ano do curso de Medicina, na medida em que o futuro Hospital será um hospital universitário⁷⁸.

Em jeito de conclusão, importa assinalar que, pese embora a concretização dos projetos que integram o Hospital Central da Madeira esteja vertida nos relatórios anuais de execução do PIDDAR e nos mapas da Conta da Região⁷⁹, os mesmos não permitem, de uma forma imediata, identificar os montantes afetos, despendidos e programados, em cada uma das vertentes do projeto (expropriações; projeto e assessorias; construção e fiscalização; equipamentos).

Atenta a dimensão do projeto do novo Hospital Central da Madeira e a sua importância social afigura-se, a bem da transparência e da publicitação da ação governativa, ser necessária uma reorganização da informação disponibilizada naqueles mapas ou, em alternativa, a inclusão de um reporte específico para aquele fim.

2.2.3. O empréstimo contraído junto do Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa

O artigo 67.º, n.º 4, do Orçamento do Estado para 2022 permitiu à Região “(...) *acordar, contratualmente, junto da banca, novos empréstimos para financiamento do novo Hospital Central da Madeira, que não*” implicassem “*um aumento de endividamento líquido superior a 158 700 000€*”, e, com esse intuito, no artigo 137.º, n.º 9, autorizou o Governo da República conceder “(...) *garantias pessoais, com carácter excecional, à Região Autónoma da Madeira (...) tendo em conta a finalidade da garantia a prestar, no âmbito da construção do novo Hospital Central da Madeira, até ao limite máximo de 158 700 000€, atento o disposto no artigo 67.º, em acréscimo ao limite fixado no n.º 1*”⁸⁰.

Em concretização destas autorizações, pelo Despacho do Ministro das Finanças n.º 11791/2022, de 7 de outubro⁸¹, foi concedida uma “(...) *garantia pessoal do Estado ao empréstimo, a contratar pela Região Autónoma da Madeira, junto do Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa, no âmbito da construção do novo hospital central da Madeira, no montante máximo de €158.700.000 (cento e cinquenta e oito milhões e setecentos mil euros) (...)*”⁸².

⁷⁷ Aprovado pela Resolução da Assembleia Legislativa da RAM n.º 40-A/2021/M, de 16/12. *Vide in* https://www.idr.madeira.gov.pt/portal/ficheiros/PIDDAR/PIDDAR_2021.pdf.

⁷⁸ *Vide* o Programa P050 – SAÚDE, com o mesmo objetivo dos anos anteriores, integrando-se as ações a desenvolver neste Programa, para o que ora releva, na medida M23.

A repartição das competências entre os departamentos do Governo Regional manteve-se relativamente ao ano anterior.

⁷⁹ Designadamente, no Mapa II do Volume II, Tomo I.

⁸⁰ Tal como foi observado no ponto 2.2.1.

⁸¹ *Vide in* <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/doc/11791-2022-201913330>

⁸² E a coberto do disposto no n.º 1 do artigo 38.º da Lei das Finanças Regionais, e do n.º 3 do artigo 7.º do Orçamento da RAM para 2022, que conferem a Região a possibilidade de contrair empréstimos destinados ao financiamento de projetos de investimento, ouvida a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, EPE.



O contrato de empréstimo em referência foi celebrado⁸³ a 25 de novembro de 2022, entre a Secretaria Regional das Finanças e o Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa, com vista financiar em 50% as despesas emergentes do novo Hospital Central da Madeira, com os respetivos serviços de fiscalização e coordenação, com a aquisição de equipamento médico, com os estudos e projetos e com as expropriações.

O empréstimo foi concedido de acordo com as condições gerais do Regulamento de Empréstimo e com as condições especiais do contrato (ponto 2. *Condições*), das quais se passam a evidenciar:

- Objeto: Visa financiar o projeto descrito no Apêndice 1 (ponto 3.)⁸⁴;
- Montante do empréstimo: 158 700 000,00€ (ponto 4.1, 1.º parágrafo);
- Beneficiários finais do projeto: A população residente da Região (250 000) e os visitantes (1,5 milhões), que beneficiarão de uma melhor qualidade e acesso aos serviços públicos de saúde, e o pessoal e os estudantes de medicina, que beneficiarão de novas e modernas condições de trabalho, estudo e investigação (ponto II., beneficiários finais, do Apêndice);
- Constitui uma das condições prévias ao pedido de desembolso da primeira tranche a “[p]restação da Garantia, em forma e substância satisfatória para o CEB, assinada pelos representantes autorizados do Garante, juntamente com um parecer jurídico emitido pelo chefe do departamento jurídico do Garante que confirme, a contento do CEB, substancialmente na forma estabelecida no Anexo 2 do presente documento, que a Garantia foi devidamente assinada por representantes autorizados do Garante e que a Garantia é válida, vinculativa e passível de execução de acordo com os seus termos na jurisdição do Garante” [ponto 4.5 (a) (i)];
- Salvo acordo escrito em contrário do Banco, a mutuária não terá direito (ponto 4.4):
 - “(i) a emissão de um Pedido de Reembolso para a primeira Tranche para além de doze (12) meses após a assinatura do Contrato pelas Partes;
 - (ii) a emissão de qualquer outro Pedido de Desembolso para além de dezoito (18) meses após o desembolso anterior, ou
 - (iii) a emissão de qualquer outro Pedido de Desembolso para além do dia 15 (quinze) Dias Úteis antes da Data de Encerramento”.

⁸³ Na sequência do pedido formulado pelo Governo da República a 16 de setembro de 2021 e aprovado pelo Conselho de Administração do Banco no imediato dia 24.

Vide o contrato *in PenDrive: SRTdCM_E10483_SE71* Ponto 7, a fls. 76 a 88 da PP.

⁸⁴ Que inclui (ponto II., trabalhos projetados, do Apêndice) uma área bruta de construção de 172 093m², incluindo uma área técnica de 19 678m² e uma área de estacionamento de 24 988m²; um edifício com 6 andares no máximo acima da cota de soleira e uma área de implantação de 37 754m²; uma zona de hospitalização de 565 camas (expansível até 625), sendo 485 camas de internamento, incluindo enfermarias de medicina geral, ginecologia, obstetrícia, pediatria, paliativos, saúde mental e camas de curta duração ligadas aos serviços de urgência e 80 camas para cuidados intermédios e intensivos; um bloco cirúrgico com 11 salas de operações e cubículos de recobro; um hospital de dia com capacidade para 166 pessoas; uma clínica de ambulatório com 88 gabinetes médicos e salas de exame; uma instalação de acidentes e emergências com capacidade para 64 camas, e um heliporto de emergência no telhado.

- A data de encerramento da operação de financiamento é o dia 31 de dezembro de 2028 (Apêndice 1, ponto II), e
- “[A] Mutuária deve assegurar que a execução do projeto não dá origem a uma violação da legislação aplicável em matéria de fraude, corrupção, branqueamento de capitais, financiamento do terrorismo ou qualquer outra utilização de fundo (...)” (ponto 5.5)⁸⁵.

O financiamento do projeto e a sua afetação por finalidade encontra-se esquematizado no Apêndice 1, abaixo reproduzido:

Quadro 2. Hospital Central da Madeira

FONTES DE FINANCIAMENTO	M€	%	FINALIDADE	M€	%
Empréstimo	158,7	45,3	Construção (c/IVA a 22%)	251,5	71,7
Estado Português e RAM	192,1	54,7	Serviços de fiscalização e coordenação da obra (c/IVA a 20%)	5,9	1,7
			Equipamento médico (c/IVA no valor médio de 9%)	60	17,1
			Estudos e projetos (c/IVA a 22%)	6,7	1,9
			Expropriações	26,8	7,6
			TOTAL	350,8	100

Sendo o plano de utilização do financiamento o seguinte:

Quadro 3. Plano de utilização

FONTES DE FINANCIAMENTO	ATE 2020	(em M€)								TOTAL
		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	ANOS SEGUINTES	
Empréstimo		5,4	9,8	12,2	20,4	37,4	46,8	26,5	0,1	158,7
Estado Português e RAM	28,8	9,6	9,9	12,3	20,5	37,5	46,8	26,5	0,1	192,1
TOTAL	28,8	15,0	19,7	24,6	40,9	74,9	93,6	52,9	0,2	350,8

Como a RAM não tinha efetuado até 21 de março de 2024⁸⁶, nenhum pedido de desembolso do empréstimo contratado e porque esse facto era passível de pôr em causa a disposição do ponto

⁸⁵ Importa notar ainda que:

- Qualquer alteração à forma como o empréstimo é aplicado que não tenha recebido a aprovação prévia por escrito do Banco poderá dar origem ao reembolso antecipado, à suspensão ou cancelamento do empréstimo, nos termos dos artigos 3.3; 3.3., al. h); 3.5 e 3.6. do Regulamento do Empréstimo (ponto 4.1, 2.º parágrafo);
- O produto do empréstimo deverá ser disponibilizado no mínimo de duas tranches, não podendo a primeira ser superior a 30%, e o montante das restantes ser determinado de acordo com as despesas ocorridas e as despesas previstas (ponto 4.2);
- Se as tranches desembolsadas excederem 50% dos custos totais elegíveis do projeto essa percentagem, por redução do valor elegível ou por outro motivo, o contraente público deverá pagar antecipadamente o excedente na próxima data de pagamento (ponto 5.3), e
- Se o custo total do valor elegível aumentar ou for revisto por alguma razão, o contraente público deverá assegurar o financiamento adicional para concluir o projeto, devendo esse plano de financiamento ser comunicado de imediato ao Banco (ponto 5.3).

⁸⁶ Vide o ofício n.º 1867, de 21/03/2024, enviado em anexo ao *email* dirigido a esta SRMTC no dia seguinte, a fls. 128 e 129 da Pasta do Processo.



4.4 (i) do contrato⁸⁷ a Diretor Regional do Orçamento e Tesouro solicitou ao Banco, no dia 23 de agosto de 2023, a alteração do prazo limite para o primeiro desembolso, para o dia 25 de maio do corrente ano, pedido que foi deferido e notificado à Região a 27 de setembro de 2023⁸⁸.

No dia 6 de dezembro de 2022 foi celebrado contrato de fiança entre a República Portuguesa e o Banco⁸⁹, relativo à garantia pessoal, concedida à Região, no montante de até 158 700 000,00€⁹⁰, o qual era uma condição prévia ao pedido de desembolso da primeira tranche⁹¹.

Nos termos do artigo 2.º do contrato de fiança, a República Portuguesa constituiu-se fiadora da RAM – o mutuário - face ao Banco, com expressa renúncia ao benefício da excussão prévia⁹², pelo cumprimento pontual e integral de todas as obrigações financeiras e pecuniárias resultantes para o mutuário do contrato de financiamento, incluindo o reembolso do capital e o pagamento de juros, remuneratórios, que possa dever ao banco a qualquer título, em virtude do contrato de financiamento, se a fiança for executada.

Os compromissos do fiador resultantes do contrato entraram em vigor a 6 de dezembro de 2022 e vigoram até à data em que todos os montantes em dívida ao abrigo do contrato de financiamento estiverem liquidados (a *Maturity Date*), ou até 20 anos a contar da data do último desembolso do financiamento (incluindo esta data), consoante o que ocorrer em primeiro lugar, sem prejuízo da subsistência, para além desse prazo, da validade da obrigação de execução da garantia que já tiver sido acionada (artigo 8.º)⁹³.

⁸⁷ Que impunha que a emissão do pedido de reembolso para a primeira tranche ocorresse até 12 meses após a assinatura do contrato, que data de 25 de novembro de 2022.

⁸⁸ Vide o ofício n.º 1867.

⁸⁹ Nos termos do Despacho do Ministro das Finanças n.º 11791/2022.

Vide o contrato de fiança *in PenDrive: in PenDrive: SRTdCM_E10483_SET\Ponto 7*, a fls. 76 a 88 da PP.

⁹⁰ Vide *in* <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/despacho/11791-2022-201913330>, a coberto do *email* dirigido a esta Secção Regional no dia 28/02/2024, a fl. 121 da PP.

⁹¹ Cfr. o ponto 4.5 (a) (i) do contrato de financiamento, sendo que, por via desse contrato (*vide* o considerando 6.), o “(...) *Fiador confirma o estatuto de credor privilegiado do Banco como instituição financeira internacional*”.

⁹² Assim previsto no artigo 638.º do Código Civil:

“1. *Ao fiador é lícito recusar o cumprimento enquanto o credor não tiver executado todos os bens do devedor sem obter a satisfação do seu crédito.*

2. *É lícita ainda a recusa, não obstante a excussão de todos os bens do devedor, se o fiador provar que o crédito não foi satisfeito por culpa do credor*”.

⁹³ De acordo com o artigo 3.º, “[a] fiança será acionada sempre que O MUTUÁRIO/O não cumpra a totalidade ou parte das obrigações garantidas nos termos do artigo 2.º do presente contrato” (3.01).

Para o efeito, “[o] FIADOR declara renunciar irrevogavelmente a fazer valer qualquer exceção, meio de defesa ou qualquer outro em direito previsto que ponha em causa total ou parcialmente a execução da (...) fiança”, e “compromete-se a intervir na sequência de simples pedido escrito do BANCO, sempre que a fiança seja acionada, e a pagar as somas devidas sem nenhuma restrição ou condição, e isto sem que O BANCO deva fundamentar em particular o seu pedido, para além da indicação do motivo pelo qual acionou a fiança. Em especial, O BANCO não é obrigado a justificar que exigiu a quaisquer terceiros o cumprimento das obrigações garantidas, que acionou judicialmente O MUTUÁRIO nem, antes do acionamento da (...) fiança, a constituir ou a executar qualquer outra garantia, eventualmente constituída pelo MUTUÁRIO ou por terceiro” (3.02).

“O pagamento pelo FIADOR é exigível no dia seguinte ao do acionamento da fiança” (3.03) e, “[n]o caso de a fiança ser acionada pelo BANCO, O FIADOR tem a faculdade de proceder, nas condições previstas no CONTRATO DE FINANCIAMENTO, ao cumprimento imediato da totalidade das obrigações financeiras e pecuniárias resultantes para o MUTUÁRIO do CONTRATO DE FINANCIAMENTO e ainda não cumpridas nesse momento” (3.04).

Por fim, por força do artigo 4.º, “O FIADOR, sempre que efetue um pagamento ao BANCO, fica sub-rogado, na medida desse pagamento, nos direitos correspondentes que O BANCO possuía sobre O MUTUÁRIO, não podendo esta sub-rogação ser invocada em prejuízo do BANCO”.

2.3. Caracterização dos contratos

2.3.1. O contrato da empreitada de obras públicas e os respetivos termos (um e dois)

As principais características do contrato da empreitada de obras públicas designado por: “*Hospital Central da Madeira – 1.ª fase – escavação e contenções periféricas*”, incluindo as dos seus termos adicionais, celebrados entre a RAM, através da Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas, e a sociedade *AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A.*, encontram-se vertidas no quadro.

Quadro 4. - Principais traços do contrato da empreitada e dos respetivos termos adicionais

DESIGNAÇÃO	OBJETO	DATA DA CELEBRAÇÃO	PRAZO DE EXECUÇÃO	DATA PREVISTA PARA A CONCLUSÃO DOS TRABALHOS	PREÇO CONTRATUAL (EM EUROS E S/IVA)
Contrato inicial	Hospital Central da Madeira – 1.ª fase – escavação e contenções periféricas	09-03-2021	450 dias ^{a)}	12-09-2023	18 860 000,00
Termo (um)	Revisão extraordinária de preços	27-01-2023	-	-	-
Termo (dois)	Prorrogação do prazo de execução em mais 92 dias	07-06-2023	542 dias ^{a)}	20-11-2023	-
TOTAL			542 DIAS ^{a)}		18 860 000,00

a) A contar de 18 de junho de 2021, data em que o dono da obra comunicou ao empreiteiro a aprovação do Desenvolvimento do Plano de Segurança e Saúde, nos termos da sua cláusula 4.ª.

I. Antecedentes

O Governo Regional lançou, a 20 de dezembro de 2018⁹⁴, um concurso limitado por prévia qualificação para a empreitada de construção do Hospital Central da Madeira, tendo definido, para o efeito, um preço base de 205 900 000,00€ (s/IVA), um prazo de execução de 50 meses e o critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa na modalidade de melhor relação qualidade-preço.

Até à data-limite definida para esse efeito – 25 de fevereiro de 2019 – submeteram candidaturas oito agrupamentos⁹⁵, tendo um deles sido excluído⁹⁶, conforme sobressai do relatório preliminar da fase de qualificação exarado pelo júri do procedimento a 27 de julho de 2019⁹⁷.

Entretanto, a 8 de agosto de 2019, a Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas tornou “(...) público⁹⁸ que, da discussão pública do projeto da Construção do Hospital Central da

⁹⁴ Vide os avisos publicados nessa data in Anúncio de procedimento n.º 11041/2018 | DR (diariodarepublica.pt) e in <https://joram.madeira.gov.pt/joram/2serie/Ano%20de%202018/IIISerie-198-2018-12-20Supl.pdf>.

⁹⁵ Em concreto: a *Tecnovia – Madeira, Sociedade de Empreitadas, S.A./Teixeira Duarte-Engenharia e Construções, S.A.*; a *SOCICORREIA – ENGENHARIA, S.A./Puentes y Calzadas Infraestructuras, S.L.*; a *AFAVIAS – Engenharia e Construções, S.A./Mota – Engil Engenharia e Construções, S.A.*; a *Casais – Engenharia e Construção, S.A./Acciona Construcción, S.A.*; a *ETERMAR – Engenharia e Construção, S.A./CONSTRUCTORA SAN JOSE, S.A./CONSTRUCTORA SAN JOSE, S.A.* (Pontevedra) Representação em Portugal/*Alves Ribeiro, S.A.*; a *Domingos da Silva Teixeira, S.A./SACYR SOMAGUE, S.A./RIM – Engenharia e Construções, S.A.*; *Zagope – Construções e Engenharia, S.A., Comsa, S.A./Comsa, Instalaciones y Sistemas Industriales, S.A.U./Extraco, Construccions e Proxectos, S.A.*, e *José Avelino Pinto, Construções e Engenharia, S.A./Conduril – Engenharia, S.A./Ramalho Rosa Cobetar, Sociedade de Construções, S.A./FCC Construcción, S.A.*

⁹⁶ A *Casais – Engenharia e Construção, S.A./Acciona Construcción, S.A.*

⁹⁷ Vide in https://hcm.madeira.gov.pt/images/1CLM18_ES/20190722%20RelatPreliminarFaseQualificacao.pdf

⁹⁸ Através do Aviso n.º 340/2019, in <https://joram.madeira.gov.pt/joram/2serie/Ano%20de%202019/IIISerie-133-2019-08-09Supl2.pdf>.



Madeira, que decorreu entre 14 de junho e 08 de julho de 2019, resultou uma participação que, por ser extemporânea, foi insuscetível de ponderação.”⁹⁹

A 9 de janeiro do ano seguinte, a Secretaria Regional dos Equipamentos e Infraestruturas convidou os sete candidatos qualificados a apresentar propostas até 22 de junho - momento em que os concorrentes puderam analisar o projeto, avaliar os processos construtivos e proceder ao estudo tendente à otimização dos custos de construção. Todavia nenhuma das entidades apresentou proposta tendo, ao invés, cinco dos agrupamentos juntado declarações justificativas desse facto com base no circunstancialismo de terem orçamentado a execução do Hospital Central da Madeira num valor superior ao preço base da obra.

Nomeadamente:

- ✓ a *Tecnovia – Madeira, Sociedade de Empreitadas, S.A./Teixeira Duarte-Engenharia e Construções, S.A.*, indicou um preço de 260 000 000,00€ (s/IVA)¹⁰⁰;
- ✓ a *ETERMAR – Engenharia e Construção, S.A./CONSTRUCTORA SAN JOSE, S.A./CONSTRUCTORA SAN JOSE, S.A.* (Pontevedra) Representação em Portugal/*Alves Ribeiro, S.A.*, declarou “*que não apresenta proposta (...) pelo facto do valor da mesma ser superior ao valor base definido*”¹⁰¹;
- ✓ a *AFAVIAS – Engenharia e Construções, S.A./Mota – Engil Engenharia e Construções, S.A.*, referiu “*não lhes ser possível a apresentação de uma proposta que se enquadre dentro do valor base do referido procedimento (...)*”¹⁰²;
- ✓ a *José Avelino Pinto, Construções e Engenharia, S.A./Conduril – Engenharia, S.A./Ramalho Rosa Cobetar, Sociedade de Construções, S.A./FCC Construcción, S.A.*, declarou, “*após vários estudos realizados, não lhes ser possível entregar uma proposta que se enquadre no preço base do presente procedimento*”¹⁰³, e
- ✓ a *Domingos da Silva Teixeira, S.A./SACYR SOMAGUE, S.A./RIM – Engenharia e Construções, S.A.*, indicou um preço de 328 686 975,00€ (s/IVA)¹⁰⁴.

Perante esse quadro, o Conselho do Governo Regional, reunido em plenário do imediato dia 10 de setembro, resolveu, através da Resolução n.º 673/2020¹⁰⁵, e nos termos do disposto na al. a) do n.º 1 do artigo 79.º do CCP, não adjudicar a referida empreitada extinguindo-se, assim, o correspondente procedimento de contratação pública.

⁹⁹ Discussão realizada para cumprimento do previsto no n.º 5 do artigo 7.º do DL n.º 555/99, de 16/12, que estabelece o regime jurídico da urbanização e edificação, na sua atual redação, adaptado à Região pelo DLR n.º 37/2006/M, de 18/08, alterado e republicado pelo DLR n.º 7/2011/M, de 16/03, e alterado pelo DLR n.º 17/2011/M, de 11/08, conjugado com o disposto nos artigos 6.º, n.º 3, al. d), e 71.º, n.º 6, do DLR n.º 18/2017/M, de 27/06, que desenvolve as bases da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo na RAM, contidas na Lei n.º 31/2014, de 30/05, e define o respetivo sistema regional de gestão territorial.

¹⁰⁰ Vide in https://hcm.madeira.gov.pt/images/1CLM18_ES/Decl.1.pdf.

¹⁰¹ Vide in https://hcm.madeira.gov.pt/images/1CLM18_ES/Decl.2.pdf.

¹⁰² Vide in https://hcm.madeira.gov.pt/images/1CLM18_ES/Decl.3.pdf.

¹⁰³ Vide in https://hcm.madeira.gov.pt/images/1CLM18_ES/Decl.4.pdf.

¹⁰⁴ Vide in https://hcm.madeira.gov.pt/images/1CLM18_ES/Decl.5.pdf.

¹⁰⁵ Vide in <https://joram.madeira.gov.pt/joram/1serie/Ano%20de%202020/ISerie-172-2020-09-11.pdf>.

II. A empreitada de obras públicas designada por: **“Hospital Central da Madeira – 1.ª Fase – Escavação e Contenções Periféricas”**

Na mesma data, pela Resolução do Conselho do Governo n.º 674/2020¹⁰⁶, foi autorizada a realização da despesa inerente à empreitada do **“Hospital Central da Madeira – Primeira Fase – Escavação e Contenções Periféricas”** até ao montante de 28 000 000,00€ (s/IVA)¹⁰⁷, e determinado o recurso ao concurso público para a sua execução¹⁰⁸.

Concluído esse procedimento pré-contratual, a obra foi adjudicada à *AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A.*, pela Resolução do Conselho do Governo n.º 97/2021, de 11 de fevereiro¹⁰⁹, que se obrigou à realização dos correspondentes trabalhos¹¹⁰ pelo preço de 18 860 000,00€ (s/IVA), num prazo de 450 dias, por força do contrato outorgado a 9 de março de 2021, submetido a fiscalização prévia e registado nesta Secção Regional no dia em 29 seguinte com o n.º 31/2021, sobre o qual incidiu a Decisão n.º 35/FP/2021, de concessão de visto (em termos), proferida em sessão diária de 5 de maio.

E é porque a legalidade deste contrato foi apreciada pela SRMTC em sede de fiscalização prévia que esta auditoria se debruça apenas sobre a sua execução física e financeira, tal como ficou definido no seu âmbito, no antecedente ponto 1.1., deixando-se, todavia, mais detalhes sobre a sua formação no Anexo II.

III. O termo adicional (um) ao contrato da empreitada de obras públicas designado por: **“Hospital Central da Madeira – 1.ª fase – escavação e contenções periféricas”**

A *AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A.*, dirigiu à Secretaria Regional dos Equipamentos e Infraestruturas, a 24 de outubro de 2022, um pedido de revisão extraordinária de preços¹¹¹ do contrato da empreitada do **“Hospital Central da Madeira – 1.ª fase – escavação e contenções periféricas”**, com fundamento no artigo 3.º, n.º 1, als. a) e b), do DL n.º 36/2022, o qual foi autorizada pela Resolução do Conselho do Governo n.º 1114/2022, de 24 de novembro¹¹².

¹⁰⁶ Vide in <https://joram.madeira.gov.pt/joram/1serie/Ano%20de%202020/ISerie-172-2020-09-11.pdf>.

¹⁰⁷ Ao abrigo do disposto na al. f) do n.º 1 do artigo 26.º do DLR n.º 1-A/2020/M, que aprovou o Orçamento da Região de 2020.

¹⁰⁸ A coberto dos artigos 18.º, 19.º, al. a), 36.º e 38.º, do CCP.

¹⁰⁹ Vide in <https://joram.madeira.gov.pt/joram/1serie/Ano%20de%202021/ISerie-028-2021-02-12.pdf>.

¹¹⁰ Das seguintes espécies:

IDENTIFICAÇÃO DOS TRABALHOS	VALOR (S/IVA E EM EUROS)
Paredes de contenção e ancoragens	4 838 130,66
Demolições	697 176,48
Drenagens e tratamento de taludes	1 237 287,93
Outros trabalhos	12 087 404,93
Total	18 860 000,00

¹¹¹ Através de *e-mail* registado com o n.º 1278, de 25/10, in *PenDrive: SRTdCM_E8307_20230704\Ponto 3\alin e)*, a fls. 9 a 47 da PP.

¹¹² Vide in <https://joram.madeira.gov.pt/joram/1serie/Ano%20de%202022/ISerie-212-2022-11-28sup2.pdf>.

Tendo a Secretária Regional dos Equipamentos e Infraestruturas dado conhecimento ao empreiteiro desse facto no dia seguinte, a coberto do ofício com a ref.ª S 7302.



O termo adicional (um) foi acordado a 27 de janeiro de 2023 entre a Secretaria Regional dos Equipamentos e Infraestruturas, em representação da RAM, e a *AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A.*, e submetido a fiscalização prévia desta Secção Regional no dia 8 de fevereiro seguinte, consubstanciando o processo n.º 13/2023, sobre o qual incidiu a Decisão n.º 17/2023-FP/SRMTC, proferida em sessão diária de 6 de março. Concretamente foi decidido:

“1 – Não apreciar, em sede de fiscalização prévia, o citado instrumento jurídico, por este não se encontrar sujeito à fiscalização prévia do Tribunal de Contas; e assim

2 – Indeferir o requerimento apresentado”.

Isto porquanto *“(…) a revisão de preços que decorre do regime do Decreto-Lei n.º 35/2022 deve ser entendida como fazendo parte da normal execução do ato ou do contrato já celebrado e como constituindo uma normal vicissitude do mesmo. Por isso, não se subsume na previsão do artigo 46.º n.º 1 al. d) – 2.ª parte da LOPTC”.*

Como a legalidade deste termo não foi analisada em sede de fiscalização prévia, importa aqui proceder à sua apreciação.

Conforme apontado, o pedido de revisão extraordinária de preços teve como fundamento o artigo 3.º, n.º 1, als. a) e b), do DL n.º 36/2022, que estabelece um regime excecional e temporário no âmbito do aumento dos preços com impacto em contratos públicos, e que permite essa modificação objetiva do contrato *“(…) desde que um determinado material, tipo de mão de obra ou equipamento de apoio: a) Represente, ou venha a representar durante a execução, pelo menos 3% do preço contratual”, e “b) A taxa de variação homóloga do custo seja igual ou superior a 20%”,* tendo o empreiteiro apresentado argumentos com vista a suportar esse pedido que encontram resumidos no Anexo III.

O pedido em causa observou o disposto na al. a) do n.º 2 do mesmo artigo 3.º, que determinava que este deveria *“[s]er apresentado ao dono da obra, até à receção provisória da obra”,* tendo identificado, *“de forma devidamente fundamentada, a forma de revisão extraordinária de preços de entre os métodos previstos no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 6/2004, de 6 de janeiro, na sua redação atual, que melhor se adequa à empreitada em execução”¹¹³,* apontando *“(…) uma fórmula polinomial, do mesmo tipo da fórmula de revisão de preços contratualmente estabelecida”* no ponto 40 das cláusulas gerais do caderno de encargos.

Porque discordava, porém, *“(…) da sua distribuição relativa, mormente porque estes não representam o peso real do custo de cada um na Empreitada. (...)”,* o empreiteiro também propôs, *“(…) com base nos mesmos índices (...) a criação, com respeito pela estrutura estabelecida no art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 6/2004, de uma nova fórmula para a totalidade e duração da empreitada (...) que considera que (...) se adequa melhor à realidade da empreitada em execução, nos termos da alínea b), do n.º 2, do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 36/2022, de 20 de maio”.*

Concluiu pedindo a aprovação do *“(…) pedido de revisão extraordinária de preços”* pela Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas *“na qualidade de dono de obra, para que a sua*

¹¹³ Que prevê que a revisão de preços poderá ser calculada por fórmula, garantia de custos e fórmula e garantia de custos, tendo sido utilizada o método da fórmula.

implementação possa ocorrer com a maior brevidade, por forma a mitigar os efeitos económico-financeiros profundamente negativos decorrentes do aumento do custo dos materiais, mão de obra e equipamentos e o seu impacto no equilíbrio económico-financeiro da Empreitada e do Empreiteiro”, com a “aplicação desta nova fórmula e a sua aplicação a todo o período de vigência do contrato”.

Em concreto, o empreiteiro requereu¹¹⁴ o incremento do peso do coeficiente de gasóleo de 10% para 20%, e a redução dos coeficiente de mão de obra de 23% para 17%, dos equipamentos de apoio de 31% para 30%, do tubo de PVC de 3% para 2%, e do cimento em saco de 5% para 4%, para o que o consórcio externo de fiscalização entendeu que existia fundamento (*vide*, ainda, o Anexo III).

O mesmo consórcio subscreveu que “(...) a fórmula proposta pelo empreiteiro vislumbra refletir com maior rigor a estrutura de custos da empreitada ao nível dos coeficientes de custos de mão de obra, materiais e equipamentos de apoio, não possuindo, salvo melhor opinião o Dono de Obra, informação fidedigna para, de forma devidamente fundamentada, apresentar uma contra-proposta ou incluir determinados materiais e mão de obra com revisão calculada pelo método de garantia de custos”.

Acresceu que, *[c]aso esta fórmula mereça aprovação do Dono de Obra, o sobrecusto imediato, até à data, resultante da sua aplicação, é de 221.745,20€ (o valor irá tendencialmente subir uma vez que, previsivelmente, irão ter aumento os índices por publicar, sobretudo de gasóleo)”*.

E concluiu que, *“[f]ace ao exposto, caso se verifique estarem reunidas as condições particulares de aplicação do regime excecional de revisão de preços extraordinária, considera-se estar devidamente fundamentada a fórmula de revisão de preços proposta pelo empreiteiro”*.

Esta exposição foi, no dia 9 de novembro de 2022, encaminhada à Direção Regional de Planeamento, Recursos e Gestão de Obras Públicas, para efeitos de apoio, e ao Gabinete de Estudos e Pareceres Jurídicos, para análise e parecer.

Este Gabinete, tendo subjacente o entendimento veiculado pela Direção Regional do Equipamento Social e Conservação na referida exposição, e atendendo à entrega das declarações solicitadas¹¹⁵ à AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A., das quais consta que esta empresa não foi abrangida, quer a nível nacional quer regional, por anteriores medidas de apoio específicas destinadas a compensar os efeitos dos aumentos excecionais dos custos das mesmas matérias-primas, materiais, mão de obra e equipamentos de apoio, colocou à consideração superior a

¹¹⁴ Vide a informação com a referência 0768/22/DSCH, de 18/11, dirigida à Direção Regional do Equipamento Social e Conservação, *in PenDrive: SRTdCM_E8307_20230704\Ponto 3\alin e*), a fls. 9 a 47 da PP.

¹¹⁵ Através do ofício com a ref.º E 14011, de 23/11/2022, *in PenDrive: SRTdCM_E8307_20230704\Ponto 3\alin e*), a fls. 9 a 47 da PP.

A emissão destas declarações pela Direção Regional de Economia e Transportes Terrestres e pelo Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM, e pela própria empresa, sob compromisso de honra, de que não foi abrangida por medidas específicas de apoio a nível nacional, era obrigatória porque a aplicação do DL n.º 36/2022 estava vedada *“(...) aos setores cujos cocontratantes tenham sido abrangidos por medidas específicas de apoio, sempre que a revisão extraordinária de preços seja destinada a compensar os efeitos do aumento dos custos das mesmas matérias-primas, materiais, mão de obra e equipamentos de apoio já apoiados por medidas específicas”*, nos termos do n.º 4 do art.º 2 (sublinhado nosso).



aceitação do pedido de revisão extraordinária de preços, a par da necessária minuta de Resolução do Conselho do Governo com esse fim¹¹⁶, o que encontra cabal respaldo na letra da lei.

IV. O termo adicional (dois) ao contrato da empreitada de obras públicas designado por: **“Hospital Central da Madeira – 1.ª fase – escavação e contenções periféricas”**

Foi já no âmbito dos trabalhos da auditoria que a Secretaria Regional dos Equipamentos e Infraestruturas, a 18 de julho de 2023, remeteu a esta Secção Regional¹¹⁷ o termo adicional (dois) que consubstanciou uma nova modificação objetiva ao contrato identificado em epígrafe, outorgado no dia 7 de junho anterior entre aquela entidade pública, em representação da RAM, e a sociedade *AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A.*, a qual não implicou qualquer penalização ou pagamento adicional ao empreiteiro, e cujos impactos em termos de execução material da obra serão apreciados no ponto 2.4. II.

Importa salientar, porém, que este termo foi acordado após o empreiteiro ter requerido, no dia 28 de abril de 2023¹¹⁸, ao abrigo do artigo 4.º do DL n.º 36/2022, a prorrogação do prazo de execução da obra em 92 dias, o que conduziu a que o respetivo prazo total de execução tivesse sido fixado em 542 dias e a conclusão apazada para o dia 28 de agosto seguinte.

2.3.2. O contrato da aquisição de serviços de fiscalização e coordenação

A 13 de março de 2020, mediante a Resolução do Conselho do Governo n.º 104/2020¹¹⁹, foi autorizada a realização da despesa inerente à aquisição de serviços **“Hospital Central da Madeira – Serviços de Fiscalização e Coordenação da Obra”**, até ao montante de 5 000 000,00€ (s/IVA)¹²⁰, e determinado o recurso ao concurso limitado por prévia qualificação com esse propósito¹²¹.

Concluído este procedimento pré-contratual, o Conselho do Governo Regional, através da Resolução n.º 375/2021, de 29 de abril¹²², adjudicou os serviços em causa, tendo o correspondente contrato sido outorgado a 8 de julho de 2021 entre a RAM, através da Secretaria Regional dos Equipamentos e Infraestruturas, e as sociedades *Consulgal, Consultores de Engenharia e Gestão, S.A.*, *TPF – Consultores de Engenharia e Arquitetura, S.A.*, e *NRV Consultores de Engenharia, S.A.*, em consórcio externo, pelo preço contratual de 4 725 071,55€ (s/IVA), devendo os trabalhos contratados ser realizados no prazo máximo de 175 meses (14 anos e meio), assim escalonados:

¹¹⁶ Na informação GEPJ-105/22, de 24/11, *in PenDrive: SRTdCM_E8307_20230704\Ponto 3\alin e*), a fls. 9 a 47 da PP.

¹¹⁷ A coberto do ofício n.º 4166 [*Vide PenDrive: SRTdCM_E8307_20230704\Ponto 3\alin c*)\AutosConsignação: SRTdCM_E8307_20230704\Ponto 3\alin d) a fls. 9 a 47 da PP].

¹¹⁸ *Vide in PenDrive: SRTdCM_E8307_20230704\Ponto 3\alin d*)\Prorrogações\9_PT_Prorrogação no âmbito do DL 36_2022_28_04_2023, a fls 9 a 47 da PP.

¹¹⁹ *Vide in* <https://joram.madeira.gov.pt/joram/1serie/Ano%20de%202020/ISerie-046-2020-03-13sup2.pdf>.

¹²⁰ Ao abrigo da al. f) do n.º 1 do artigo 26.º do DLR n.º 1-A/2020/M.

¹²¹ Nos termos do disposto nos artigos 17.º, 18.º, 20.º, al. a,) e no artigo 38.º do CCP.

¹²² *In* <https://joram.madeira.gov.pt/joram/1serie/Ano%20de%202021/ISerie-080-2021-05-05sup4.pdf>.

Quadro 5. – Escalonamento dos serviços

FASE	INÍCIO	FIM	PRAZO
Fase 1 Preparação da obra	Data constante de comunicação efetuada para o efeito pela representada do 1.º outorgante às representadas dos 2.ºs outorgantes, e após o visto do contrato pelo TContas, nos termos da cláusula 4.ª do contrato	Início da execução da obra	3 meses
Fase 2 Monitorização e controlo da obra 2.1) Execução de movimentos de terras/estrutura 2.2) Execução de estrutura/especialidades/acabamentos 2.3) Medições finais/receção provisória	Início da execução da obra	2 meses após a conclusão dos trabalhos da obra	52 meses
Fase 3 Gestão da garantia da obra	Receção provisória da obra	Receção definitiva da obra	120 meses

O contrato foi submetido a fiscalização prévia, e registado nesta Secção Regional no dia 19 seguinte como processo n.º 76/2021, sobre o qual incidiu a Decisão n.º 93/FP/2021 que o visou (em termos), em sessão diária de 10 de setembro.

Como a legalidade deste contrato foi apreciada por esta Secção Regional em sede de fiscalização prévia esta auditoria apenas incide sobre a respetiva execução física e financeira, remetendo-se para o Anexo IV mais detalhes sobre a sua formação.

2.4. A execução material e financeira da empreitada e dos respetivos termos (um e dois)

2.4.1. A execução material

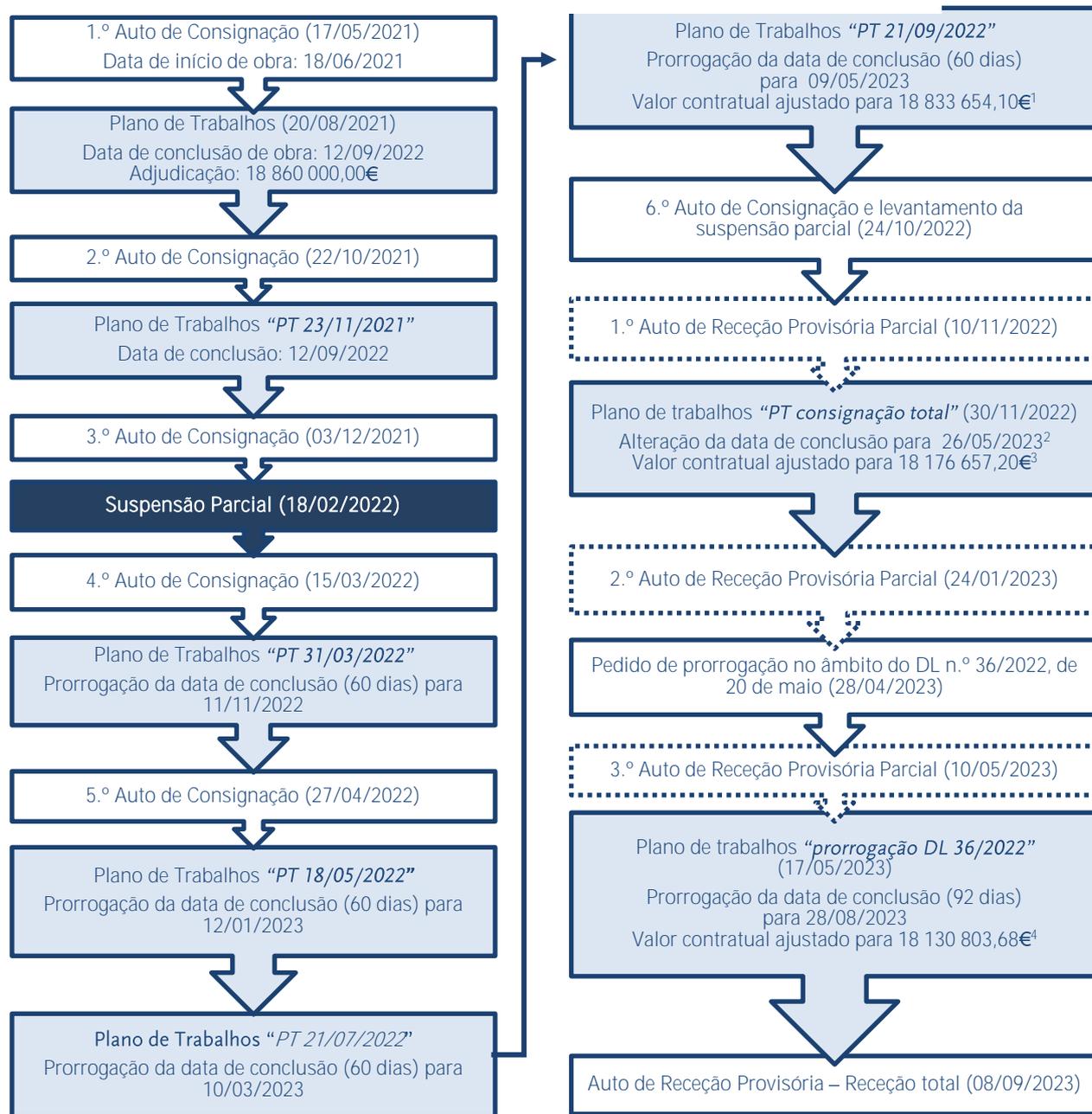
O diagrama seguinte procura sintetizar as alterações que a execução material (e, por consequência, a financeira) da empreitada de obras públicas do *“Hospital Central da Madeira – 1.ª fase – escavação e contenções periféricas”* determinou, que se traduziram num atraso total de, aproximadamente, 350 dias para o seu epílogo, relacionadas com:

- ✓ a dificuldade em concretizar os processos de expropriação de algumas parcelas de terreno; e com
- ✓ as dificuldades de aprovisionamento, em tempo útil, de alguns produtos necessários à execução da empreitada.

Após a análise dos dois aspetos acima salientados, que se prefiguram como os mais relevantes suscitados no decurso da execução material da obra, abordar-se-ão outras situações identificadas durante a mesma, designadamente os subcontratos, os autos de medição mensal dos trabalhos, os autos de revisão de preços, a revisão de preços extraordinária e as atas de reunião de obra.



Figura 1 –Execução material da 1.ª fase da empreitada



1. O valor contratual foi ajustado devido à impossibilidade de proceder à instalação da vedação tipo I (painéis metálicos plastificados) (vide a ata de reunião de obra n.º 20, de 11/05/2022, in PenDrive SRTdCM_E8307_20230704\Ponto 3\alin c) Atas Reunião, a fls. 9 a 47 da PP).
2. A data de conclusão foi alterada uma vez que a consignação total e o conseqüente levantamento da suspensão parcial dos trabalhos ocorreu a 24/10/2022, ao invés de a 07/10/2022.
3. O valor contratual foi ajustado devido à "(...) impossibilidade de executar os trabalhos (...) pois os mesmos não se revelaram necessários para a concretização da obra de acordo com o projeto", mencionada na adenda ao auto de medição mensal dos trabalhos n.º 16, de 30/09/2022, in PenDrive SRTdCM_E8307_20230704\Ponto 3\alin a), a fls. 9 a 47 da PP.
4. O valor contratual foi ajustado devido à "(...) impossibilidade de executar os trabalhos (...) pois os mesmos não se revelaram necessários para a concretização da obra de acordo com o projeto", mencionada na adenda ao auto de medição mensal dos trabalhos n.º 22, de 31/03/2023. Vide in PenDrive SRTdCM_E8307_20230704\Ponto 3\alin a), a fls. 9 a 47 da PP.

Fonte: Anexos ao ofício da Secretaria Regional dos Equipamentos e Infraestruturas n.º 4166, de 18/07/2023, a fls. 9 a 47.

I. O atraso na posse de todos os prédios necessários à execução da empreitada

Segundo atestou o Secretário Regional de Equipamentos e Infraestruturas a 26 de março de 2021, a Região encontrava-se na posse dos prédios necessários ao início da execução da empreitada de obras públicas em referência¹²³, dando acolhimento à exigência plasmada no n.º 2, articulado com a parte final do n.º 1 do artigo 352.º do CCP.

Ou seja:

“1. Antes da celebração do contrato, o dono da obra deve estar na posse administrativa da totalidade dos terrenos a expropriar, salvo quando o número de prédios a expropriar associado ao prazo de execução da obra tornem esta obrigação desproporcionada.

2. No caso previsto na segunda parte do número anterior, o dono da obra deve, antes da celebração do contrato, estar na posse administrativa dos prédios necessários ao início da execução da obra” (sublinhado nosso).

Dito de outro modo, bastava que a Região estivesse apenas na posse dos prédios necessários ao início da execução da empreitada de obras públicas, à data, e não na posse de todos os prédios necessários à execução de toda a obra.

Segundo Jorge Andrade da Silva¹²⁴, esta opção legislativa compreende-se *“(…) com razoabilidade, que tendo em conta a dimensão e natureza da obra, a falta de terrenos e a necessidade de os obter, ainda que por expropriação, não constituirá fator de perturbação no normal desenvolvimento daquele processo executivo da obra”. “Esta preocupação tem, por isso mesmo, reflexo no regime das consignações parciais estabelecido no artigo 360.º do plano de trabalhos (artigo 362.º) e no direito à suspensão dos trabalhos (artigo 297.º, a)”*.

Nesse pressuposto, a empreitada foi parcialmente consignada (1.º auto) a 17 de maio de 2021, tendo-se iniciado efetivamente a 18 de junho de 2021, data da comunicação, pelo dono da obra ao empreiteiro, da aprovação do Desenvolvimento do Plano de Segurança e Saúde.

Mas foi só a 24 de outubro de 2022 que o empreiteiro ficou *“(…) na posse de todas as construções e logradouros, necessários à execução dos trabalhos da empreitada supramencionada”*¹²⁵, tendo a Secretaria Regional dos Equipamentos e Infraestruturas esclarecido¹²⁶ que *“(…) o empreiteiro tomou gradualmente posse das demais parcelas de terreno à medida que foram ficando disponíveis (conforme demonstram os sucessivos autos de consignação), estando anexados ao 1.º auto de consignação “(…) os documentos (A e B) que evidenciavam o ponto de situação das 124 parcelas que fizeram parte do processo expropriativo dos terrenos necessários à construção do Hospital Central e Universitário da Madeira”*¹²⁷.

¹²³ Vide a declaração que integra o processo de fiscalização prévia n.º 31/2021.

¹²⁴ *In Código do Contratos Públicos, Comentado e Anotado*, 2.ª edição – 2009, Almedina, página 824.

¹²⁵ Vide os 1.º a 6.º autos de consignação e os 1.º, 2.º e 3.º autos de vistoria para efeitos de receção provisória parcial, *in PenDrive SRTdCM_E8307_20230704\Ponto 3\alin c)\AutosConsignação e SRTdCM_E8307_20230704\Ponto 3\alin b)*, a fls. 9 a 47.

¹²⁶ No ofício n.º 5143, de 13/09/2023, a fl. 80 da PP.

¹²⁷ Nesse 1.º auto de consignação foi atestado que *“[o] representante do empreiteiro tomou posse do terreno para execução da (...) obra com exceção das parcelas 33/1A, 33/3, 33/4, 100, 111, 113C, 115, 116, B e D1 (...)”*,



Continuou aquela entidade precisando que:

“A 22 de outubro de 2021, data do 2.º auto de consignação¹²⁸, permaneciam ocupadas somente 5 das 124 parcelas. (...)

Aquando do 3.º auto de consignação¹²⁹, a 03 de dezembro de 2021, o empreiteiro tomou posse dos terrenos referentes a mais 2 parcelas, faltando, assim, apenas, tomar posse de 3 parcelas (...).

No entanto, relativamente a essas 3 parcelas (68, 108 e 118), na decorrência de dificuldades no processo [de] realojamento de moradores foi elaborado um auto de suspensão parcial, a 18 de fevereiro de 2022”, por um período de 60 dias, com efeitos retroativos a 10 de fevereiro, prorrogável enquanto se mantivessem as causas que a determinaram¹³⁰.

“Conforme os documentos evidenciam, a 15 de março de 2022, foi consignado (4.º Auto)¹³¹ o terreno relativo à parcela 68 e, a 27 de abril de 2022 (5.º Auto)¹³², o terreno afeto à parcela 108. Os trabalhos que incidiam sobre estas parcelas foram realizados dentro do prazo contratualmente previsto e não provocaram qualquer dilação ou arrastamento do prazo contratualmente previsto.

No que concerne à parcela 118, já após a 1.ª consignação, a 29 de junho de 2021, tivemos conhecimento pela comunicação de registo E 7965 (...) que «foi intentada junto do tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal, a ação administrativa especial para impugnação do ato administrativo da Declaração de Utilidade Pública, aprovada no âmbito do procedimento de expropriação (...).».

Seguiu-se todo um processo judicial, com os timings e tramites necessários, conforme comprovam documentos que se juntam (...) que culminou com a sentença patente no documento de registo 2022.10.27_E 12832 que determinou na cláusula n.º 2 «A retirada dos bens móveis do prédio e das construções referidas no número anterior deve ser efetuada, impreterivelmente, no prazo máximo de sete dias, a partir do próximo dia 17/10/22.», razão pela qual esta parcela só é consignada a 24 de outubro de 2022 (6.º Auto de consignação), data a partir da qual “(...) o empreiteiro está (...) na posse de todas as construções e logradouros, necessários à execução dos trabalhos da empreitada (...)”. (sublinhado nosso).

A intentada ação administrativa especial para impugnação do ato administrativo da Declaração de Utilidade Pública implicou, nos termos do artigo 128.º do Código de Processo nos Tribunais

assim como “das construções com exceção das assinaladas no documento B, em anexo, identificadas como «processo de Realojamento em Conclusão; Processo de Realojamento em Análise e Ocupadas»”.

¹²⁸ Segundo o qual “[o] representante do empreiteiro tomou posse do terreno relativo às parcelas 33/1A, 33/3, 33/4, 100, 111, 113C, 115, 116, B e D1 (...)” e “(...) permanecem ocupadas 5 parcelas das quais o representante do empreiteiro não toma posse das construções e logradouros, designadamente, 49, 51, 68, 108 e 118”.

¹²⁹ Que dá conhecimento que “(...) o representante do empreiteiro tomou posse dos terrenos relativos à totalidade das parcelas 49 e 51 (...)” e que “(...) permanecem ocupadas 3 parcelas (...), designadamente 68, 108 e 118”.

¹³⁰ Por despacho do Secretário Regional dos Equipamento e Infraestruturas de 18/02/2022, considerando, à data, a existência de imóveis habitados que impediam a prossecução dos trabalhos objeto da empreitada em condições de segurança, nas parcelas n.ºs 68, 108 e 118, e tendo como fundamento o disposto na al. a) do artigo 365.º, conjugado com o disposto na al. a) do artigo 297.º, ambos do CCP.

¹³¹ Permanecendo “(...) ocupadas 2 parcelas (...), designadamente 108 e 118”.

¹³² Segundo o qual permaneceu “(...) ocupada 1 parcela, designadamente a 118 (...)”.

Administrativos¹³³, a suspensão desse ato, e que a entidade administrativa – no caso, a RAM – não pudesse, após a citação, iniciar ou prosseguir a sua execução, salvo se, mediante remessa ao tribunal de resolução fundamentada na pendência daquele processo cautelar, reconhecesse que o diferimento da execução seria gravemente prejudicial para o interesse público.

Tal veio a acontecer através da Resolução do Conselho do Governo n.º 73/2022, de 10 de fevereiro¹³⁴, com base nas razões e fundamentos aí elencados que se encontram condensados no Anexo IV.

II. A prorrogação do prazo de execução da empreitada de obras públicas do **“Hospital Central da Madeira – 1.ª fase – escavação e contenções periféricas”** – o termo adicional (dois)

Conforme já assinalado no ponto 2.3.1. iii, a empreitada de obras públicas foi objeto de um termo adicional (dois) a 7 de junho de 2023, que formalizou a prorrogação do respetivo prazo de execução em 92 dias, fixado, então, em 542 dias, tendo-se previsto a sua conclusão para 28 de agosto seguinte, e que não implicou qualquer penalização ou pagamento adicional ao empreiteiro¹³⁵.

A prorrogação foi solicitada pelo empreiteiro a 28 de abril de 2023, ao abrigo do artigo 4.º do DL n.º 36/2022, que, sob a epígrafe *Prorrogação de prazos*, expressamente prevê que:

- “1. Quando se verifique atraso no cumprimento do plano de trabalhos, por impossibilidade de o empreiteiro obter materiais necessários para a execução da obra, por motivos que comprovadamente não lhe sejam imputáveis, o dono de obra pode aceitar, no prazo de 20 dias a contar da receção do pedido, sob pena de aceitação tácita, prorrogar o prazo de execução, pelo tempo estritamente necessário, sem qualquer penalização e sem qualquer pagamento adicional ao empreiteiro.*
- 2. Nos casos previstos no número anterior, o empreiteiro submete à aprovação do dono da obra um novo plano de pagamentos reajustado, que serve de base ao cálculo da revisão de preços dos trabalhos por executar”.*

Para o efeito, foi invocada a *“(…) progressiva e acentuada degradação da conjuntura internacional”* que *“tem vindo a agravar as dificuldades de aprovisionamento em tempo útil, de alguns produtos necessários à execução da empreitada, como é o caso da rede de gabiões para executar o forro da estrutura de contenção. Esta situação claramente enquadra-se na realidade atual, tendo inclusivamente dado origem ao Decreto-Lei anteriormente referido (...)”*, e apresentado *“(…) um programa de trabalhos consistente para conclusão dos trabalhos, em falta”*, em cumprimento do citado n.º 2 do artigo 4.^o¹³⁶.

Nesse novo programa de trabalhos ficou reiterado que surgiu por conta das *“(…) dificuldades em aprovisionar todas as redes de gabiões para executar o forro da estrutura de contenção, conforme*

¹³³ Aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22/02, objeto da Declaração de Retificação n.º 17/2002, de 06/04, e alterada pelas Leis n.ºs 4-A/2003, de 19/02, 59/2008, de 11/09 e 63/2011, de 14/12, pelo DL n.º 214-G/2015, de 02/10, e pelas Leis n.ºs 118/2019, de 17/09, 30/2021, de 21/05 e 56/2021, de 16/08.

¹³⁴ Vide in <https://joram.madeira.gov.pt/joram/1serie/Ano%20de%202022/ISerie-025-2022-02-14.pdf>.

¹³⁵ Vide a documentação que suporta este termo in *PenDrive SRTdCM_E8307_20230704\Ponto 1\alin c)*, a fls. 9 a 47.

¹³⁶ Que inclui o programa de trabalhos (diagrama de *Gantt*), a memória descritiva e justificativa, e os planos de pagamentos, de equipamentos e de mão-de-obra.



atesta a declaração do fabricante em anexo”, nomeadamente da empresa Maccaferri Geotechnical Solutions, e assente que “o material (GABIÕES DE MALHA ELECTROSOLDADA 100x100x4), encomendado para a obra HOSPITAL CENTRAL DA MADEIRA. – 1.ª FASE – ESCAVAÇÃO E CONTENÇÕES PERIFÉRICAS (...) sofreu um atraso na entrega do mesmo, em cerca de 3 meses, devido à falta de matérias-primas aquando da produção”. E porque o trabalho para o qual esse material é necessário – o forro das estruturas de contenção – “(...) encontra-se no caminho crítico do plano de trabalhos em vigor, motiva a prorrogação de prazo”.

Na informação n.º 3077, de 19 de maio, da Direção de Serviços de Construção e Hidráulica Fluvial dirigida à Direção Regional do Equipamento Social e Conservação, ficou dito que “[d]a análise efetuada aos documentos apresentados, com o intuito de verificar se os mesmos traduzem, com a exatidão necessária, as justificações apresentadas pelo adjudicatário, afigura-se que reúnem condições de aceitação, conforme corroborado no parecer da equipa de fiscalização (comunicação eletrónica datada de 5 de maio de 2023 (09:47) que se apensa”¹³⁷, e “que esta prorrogação não condicionará, per si, os prazos pré-estabelecidos na empreitada (...) em curso”.

No mesmo parecer, sobre a Declaração do fornecedor Maccaferri - Geotechnical Solutions, podemos ler que a equipa de fiscalização, “[a]nalisando os atuais rendimentos de trabalho” constatou “a quebra significativa nas tarefas em risco, justificada pela rotura no fornecimento da rede de gabiões, indispensável para a execução do forro das estruturas de contenção previstas, pelo que consideramos válido o documento apresentado”, face ao que foi favorável à proposta do adjudicatário, podendo a mesma “merecer a aprovação do Dono de Obra”.

Ressalva novamente que, “contudo, (...) esta prorrogação não poderá, em caso algum, condicionar os prazos pré-estabelecidos relativamente à receção provisória parcial nesta empreitada da área respeitante à parcela não consignada (...)”. Condicionamento que não se afigura ter acontecido uma vez que¹³⁸ os trabalhos encontravam-se concluídos a 13 de setembro de 2023.

III. Os subcontratos

A possibilidade de subcontratação, através da qual o empreiteiro confia a um terceiro, sob a sua responsabilidade e mediante o pagamento do respetivo preço, a execução de uma parte da empreitada, a par da hipótese da celebração de contratos entre os subcontratados e terceiros,

¹³⁷ Concretamente, que:

✓ O diagrama de *Gantt* foi corretamente elaborado, com datas de início/conclusão das tarefas e identificação de atividades predecessoras e sucessoras, revelando que a revisão ao planeamento apresentou as atividades afetadas perfeitamente destacadas das restantes e o caminho crítico dentro de todas estas atividades;

✓ A memória descritiva e justificativa (constituída basicamente pelo mesmo documento já incluído no plano de trabalhos em vigor), que na sua introdução justifica com clareza a razão do pedido de prorrogação de prazo então formulado, estava adequadamente estruturada;

✓ O plano de pagamentos estava correto, equilibrado e refletia a atualização financeira da empreitada, tendo sido revisto em função da ordem de não execução de trabalhos no montante de 683 342,80€, apresentando o valor de 18 130 803,68€ como o total acumulado (equivalente ao preço contratual atualizado), e os autos de medição emitidos até março de 2023, e

✓ Os equipamentos e os meios humanos previstos para esse mesmo período previstos nos respetivos planos para o período da prorrogação de prazo contratual diziam respeito e consideraram-se ajustados às tarefas condicionadas pelo atraso no fornecimento dos materiais para a execução das estruturas de suporte previstas, concluindo-se pela sua correta elaboração.

¹³⁸ Segundo informou a Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas no seu ofício n.º 5143, a fl. 77 da PP.

encontram-se estabelecidas, no caso da presente empreitada, na cláusula 51.^a do caderno de encargos, desde que observados os requisitos e limites legalmente previstos¹³⁹.

Para o efeito, o empreiteiro deveria:

- i) No prazo de cinco dias após a celebração de cada contrato de subempreitada, comunicar esse facto por escrito ao dono da obra, remetendo-lhe cópia do contrato em causa (artigo 385.º, n.º 3, do CCP);
- ii) Reduzir o subcontrato a forma escrita que integrasse os elementos elencados no n.º 1 do artigo 384.º do CCP, sob pena de nulidade, devendo ainda assegurar-se e certificar-se desse facto, não podendo, se tal não acontecesse, invocar aquela nulidade (n.º 2).
- iii) Fundamentar a decisão de recorrer à subempreitada (artigo 385.º, n.º 4 do CCP), e
- iv) Atestar a observância dos limites à subcontratação impostos pelos n.ºs 1 e 2¹⁴⁰ do artigo 383.º do CCP, que vedavam a subcontratação, no primeiro daqueles dispositivos:

“a) A entidades que não sejam titulares de alvará ou de título de registo emitido pelo Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I. P., contendo as habilitações adequadas à execução da obra a subcontratar; ou

b) A entidades nacionais de Estado signatário do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu ou do Acordo sobre Contratos Públicos da Organização Mundial de Comércio que, não sendo titulares do alvará ou do título de registo, não apresentem uma declaração, emitida pelo Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I. P., comprovativa de que podem executar as prestações objeto do contrato a celebrar por preencherem os requisitos que lhes permitiriam ser titular de um alvará ou de um título de registo contendo as habilitações adequadas à execução da obra a realizar”, e

no n.º 2, de “(...) prestações objeto do contrato de valor total superior a 75/prct. do preço contratual, acrescido ou deduzido dos preços correspondentes aos trabalhos complementares ou a menos e à reposição do equilíbrio financeiro a que haja lugar no âmbito do contrato em causa”.

Note-se que a subcontratação na fase de execução do contrato não se encontra subordinada à autorização do dono da obra, nos termos do n.º 1 do artigo 385.º do CCP¹⁴¹, pese embora o n.º 1 do artigo 386.º do CCP permita ao dono da obra opor-se à subempreitada quando não sejam observados os limites fixados no citado artigo 383.º e com os fundamentos previstos no artigo 320.º, ou seja, se “[o]bservados os limites previstos no artigo 317.º (...) haja fundado receio de

¹³⁹ Consagrados nos artigos 317.º, 318.º, 319.º e 383.º, 385.º e 386.º, sem prejuízo do disposto no artigo 320.º do CCP.

¹⁴⁰ Em vigor à data da outorga dos subcontratos que se analisarão, tendo sido revogado pelo DL n.º 54/2023, de 14/07.

¹⁴¹ Excetuando a situação prevista no seu n.º 2, em que esta é exigida, desde que o contrato assim o preveja, “[q]uando as particularidades da obra justifiquem uma especial qualificação técnica do empreiteiro e a mesma tenha sido exigida ao empreiteiro na fase de formação do contrato (...)”, estando “(...) dependente da verificação da capacidade técnica do potencial subcontratado em moldes semelhantes aos que hajam sido exigidos em relação ao empreiteiro, quando tenha sido exigida, na fase de formação do contrato, uma especial qualificação técnica ao empreiteiro e o contrato subordine expressamente a subcontratação à autorização do dono da obra”, o que, todavia, não foi o caso.



que a subcontratação envolva um aumento de risco de incumprimento das obrigações emergentes do contrato”¹⁴².

Para o efeito, a cláusula 45.1 do caderno de encargos ainda exigia que, “[n]os termos do disposto no artigo 7.º-A do Decreto Legislativo Regional n.º 34/2008/M, de 14 de agosto, na redação atual, durante o prazo de vigência do contrato (até à receção provisória da totalidade da obra), incluindo quaisquer prorrogações do prazo de execução, o cocontratante e, caso” existissem, “subcontratados”, se procedesse “à entrega dos documentos identificados na alínea a) do n.º 2 do artigo 7.º do mencionado diploma (...)”, ou seja, o Anexo C da declaração periódica de rendimentos (modelo n.º 22).

Feito o enquadramento, em traços gerais, do regime da subcontratação, foi apurado que a AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A., celebrou os seguintes subcontratos no âmbito da empreitada:

Quadro 6. Subcontratos e Contratação de 2.º nível

SUBEMPREENHEIRO	NATUREZA DOS TRABALHOS	ALVARÁ	DATA DO CONTRATO	PREÇO CONTRATUAL (EM € E S/IVA)
<i>Perfiltalento - Unipessoal, Lda.</i>	Demolições, estruturas e fundações, instalações e equipamentos de águas e esgotos, terraplanagem	71193-PUB	18/06/2021	208 009,41
<i>José António de Abreu - Construções, Sociedade Unipessoal, Lda.</i>		29679-PUB	18/06/2021	199 726,33
<i>Construtora do Tâmega Madeira, S.A.</i> ¹⁴³		1281-PUB	18/06/2021 29/08/2022*	4 900 279,17
<i>Arango - Estruturas, Moldes e Montagem, Lda.</i>	Fornecimento e armação de aço	54393-PUB	30/06/2021 18/04/2022* 29/08/2022*	156 640,00
<i>Canha & Pereira - Instalações Eléctricas, Lda.</i>	Instalação de infraestruturas elétricas e provisórias em obra	55695-PUB	18/02/2022	6 250,00
Valor total dos subcontratos				5 470 904,91
CONTRATAÇÃO DE 2.º NÍVEL REALIZADA PELO SUBEMPREENHEIRO ARANGO - ESTRUTURAS, MOLDES E MONTAGEM, LDA. ¹⁴⁴				
<i>Madeira CJN - Construções, Lda.</i> ¹⁴⁵	Montagem de armaduras em varão	85638-PUB	16/11/2021	16 000,00
<i>Ilídio Encarnação, Unipessoal, Lda.</i>		100749-PUB	18/04/2022	27 000,00

*Aditamentos aos contratos iniciais devido a prorrogações de prazo.

Fonte: Anexos ao ofício n.º 4166 da Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas, a fls. 9 a 47 da PP.

Do quadro anterior emerge que todos os subempreiteiros possuíam alvará ou título de registo emitido pelo Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I. P.¹⁴⁶ – tendo-se

¹⁴² Isto porquanto o artigo 317.º veda sempre a cessão da posição contratual e a subcontratação quando o cocontratante tenha sido escolhido por ajuste direto, nos casos em que só possa ser convidada uma entidade, limite que se restringe, porém, às prestações objeto do contrato que tiverem sido determinantes para a escolha do ajuste direto [n.º 1, al. a) e n.º 2]; às entidades abrangidas pelas causas de impedimento previstas no artigo 55.º [al. b)], e quando existam fortes indícios de que a cessão da posição contratual ou a subcontratação resultem de atos, acordos, práticas ou informações suscetíveis de falsear as regras de concorrência.

¹⁴³ Atualmente designada por CTM – Construções Técnicas, S.A., pertencente ao grupo AFA.

¹⁴⁴ Os valores referentes a estas subempreitadas de 2.º nível não foram contabilizadas no total para efeitos de controlo uma vez que já estão englobados no valor subcontratado àquela empresa.

¹⁴⁵ Substituído pela empresa Ilídio Encarnação, Unipessoal, Lda., “(...) por motivos de gestão empresarial estratégica”. (vide a informação com a ref.º 0312/22/DSCH, de 05/05, in PenDrive: SRTdCM_E8307_20230704\ Ponto 3\alin c)\Subempreitadas, a fls. 9 a 47 da PP).

¹⁴⁶ Nos termos da Portaria n.º 119/2012, de 30/04, retificada pelas Declarações de Retificação n.ºs 25 e 27/2012, de 23 e 30/05, respetivamente, e entretanto revogada pela Portaria n.º 212/2022, de 23/08, que fixava as classes de

verificado que as respetivas classes de habilitações permitiam realizar o valor das obras que lhes foram atribuídas – e que o valor total dos subcontratos não ascendeu a 75% do preço contratual da empreitada, ficando-se pelos 29%, o que se mostra em consonância com os limites traçados no artigo 383.º, n.ºs 1 e 2, do CCP.

No mais, e sobre este ponto, o Gabinete de Estudos e Pareceres Jurídicos formulou as seguintes considerações¹⁴⁷:

- a) O prazo de cinco dias após a celebração de cada contrato de subempreitada para comunicação desse facto, por escrito, ao dono da obra, foi ultrapassado, conforme se ilustra de seguida:

Quadro 7. Incumprimento do prazo de 5 dias

EMPRESA	DATA DA COMUNICAÇÃO (A)	DATA DO CON- TRATO (B)	(A) – (B) (DIAS)
<i>Perfiltalento – Unipessoal, Lda.</i> ¹⁴⁸	10/07/2021	18/06/2021	22
<i>José António de Abreu – Construções, Sociedade Unipessoal, Lda.</i>	23/07/2021	18/06/2021	35
<i>Construtora do Tâmega Madeira, S.A.</i>	13/10/2021	18/06/2021	117
<i>Arango – Estruturas, Moldes e Montagem, Lda.</i>	16/11/2021	30/06/2021	139
<i>Canha & Pereira – Instalações Eléctricas, Lda.</i>	18/02/2022	30/12/2021	50

Fonte: Anexos ao ofício n.º 4166 da Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas, a fls. 9 a 47 da PP.

Nessa medida, os trabalhos destes subcontratos já se encontravam a ser executados quando foram comunicados, tendo o Gabinete de Estudos e Pareceres Jurídicos recomendado à fiscalização da obra um maior acompanhamento dos trabalhos.

habilitação contidas nos alvarás das empresas de construção, bem como os valores máximos de obra que cada uma delas permitia realizar.

¹⁴⁷ Nas informações com as ref.ºs GEPI-35/21, de 13/08, GEPI-22/22, de 17/03, GEPI-45/22, de 24/05, e GEPI-48/22, de 07/06, anexas ao ofício n.º 4166, da Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas, a fls. 9 a 47 da PP.

Da informação com a ref.º 0145/22/DSCH, de 28/02, resulta que a análise dos processos dos subcontratos celebrados com a *Construtora do Tâmega Madeira, S.A.*, com a *Arango - Estruturas, Moldes e Montagem, Lda.* e com a *Madeira C/JN - Construções, Lda.*, foi somente realizada em março de 2022 porque estes contratos, “(...) **por lapso**”, não foram encaminhados ao Gabinete de Estudos e Pareceres Jurídicos pela Direção Regional do Equipamento Social e Conservação, e da informação GEPI-45/22, que o “(...) **processo de apresentação**” da *Perfiltalento – Unipessoal, Lda.*, nem chegou a ser submetido à sua apreciação (*In PenDrive: SRTdCM_E8307_20230704\Ponto 3\alin c)\Subempreitadas_20220322_I_22_22_Subempreitadas.pdf*, a fls. 9 a 47 da PP).

¹⁴⁸ Aqui importa referir que esta firma foi condenada por fraude fiscal qualificada com pena suspensa de 3 anos, transitada em julgado em 2016, por atos praticados em 2007, o que poderia configurar o impedimento constante do artigo 55.º, n.º 1, al. b) do CCP.

No entanto, à data da assinatura do contrato - em 2021 – considerou-se que a empresa já se encontrava reabilitada nos termos que decorrem do artigo 57.º, n.º 7, da Diretiva nº 2014/24/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26/02, relativa aos contratos públicos, uma vez que já haviam decorridos 3 anos a contar do facto pertinente.

É esse o entendimento, e com o qual se concorda, sufragado por Gonçalo Guerra Tavares e António Magalhães e Menezes, no artigo intitulado “**O regime dos impedimentos no CCP, à luz da Directiva 2014/24/EU**”, publicado no *Comentário ao Código dos Contratos Públicos*, volume II, 4.ª edição, 2021, págs. 119 e 120: “[n]este quadro, parece-nos que uma entidade adjudicante, atenta a omissão do legislador nacional, não deverá considerar um determinado interessado como impedido sempre que se encontrem ultrapassados os prazos máximos fixados no n.º 7 do artigo 57.º da Directiva 2014/24/EU e que são, quanto aos casos das alíneas d), e) e h) do n.º 1 do artigo 55.º do CCP, cinco anos contar da data da decisão de condenação, e, nos demais casos, três anos a contar do facto pertinente”.



A Direção de Serviços de Construção e Hidráulica Fluvial contrapôs¹⁴⁹ “(...) **que este assunto tem merecido toda a nossa atenção conforme pode ser evidenciado nas atas de obra ou nos documentos relativos ao controlo de segurança em obra. Mais se acrescenta que, de forma sistemática e permanente, é solicitado ao empreiteiro adjudicatário que dê integral cumprimento ao disposto no caderno de encargos e na legislação aplicável. Não obstante esta prática corrente, iremos encetar as necessárias ações com vista à implementação das melhorias que se impõem (...)**”.

Consequentemente, observou-se que o subcontrato acordado com a empresa *Ilídio Encarnação, Lda.*, e que as adendas aos subcontratos firmados com a *Construtora do Tâmega Madeira, S.A.* e com a *Arango - Estruturas, Moldes e Montagem, Lda.*, foram comunicados ao dono da obra dentro do prazo de 5 dias após a respetiva celebração.

- b) Em regra, a *AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A.*, não apresentou “(...) **uma concreta fundamentação da necessidade de recurso à subcontratação para execução dos mesmos por parte de outrem que não o empreiteiro, exigida pelo n.º 4 do artigo 385.º do CPP (...)**”, aquando da comunicação celebração dos subcontratos ao dono da obra¹⁵⁰.

Posto o que a Direção de Serviços de Construção e Hidráulica Fluvial clarificou que¹⁵¹ “(...) **foi solicitado que, em processos futuros (...)**”, fosse feita “(...) **a devida justificação, em conformidade com a legislação em vigor**”.

O Gabinete de Estudos e Pareceres Jurídicos acrescentou¹⁵² que a adjudicatária fundamentou, “(...) **ainda que intempestivamente, o recurso a cada uma das subcontratações apresentadas, referindo que tais decisões se prenderam com a «(...) estratégia de gestão e planeamento do adjudicatário, de forma a responder a picos pontuais de atividade na presente empreitada» (quanto às subcontratações das empresas José António de Abreu, Lda., CTM, Perfitalento e Canha & Pereira, esta última relativamente aos trabalhos de manutenção de estaleiro na especialidade de instalações elétricas e telecomunicações), bem como com a «(...) gestão empresarial do Adjudicatário sobre os trabalhos de armaduras em varões de aço» (no que respeita à subcontratação da Arango e da MadeiraCJN) – vide comunicação eletrónica datada de 21.04.2022.**”.

A contratação de 2.º nível da empresa *Ilídio Encarnação, Unipessoal, Lda.*, foi justificada pela *AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A.*¹⁵³ com o facto de a “(...) *Arango, subempreiteiro de 1.º nível, estar a propor substituir o seu subempreiteiro, Madeira CJN, pela empresa Ilídio Encarnação, Unipessoal, Lda., por motivos de gestão empresarial estratégica*”¹⁵⁴.

- c) O contrato de subempreitada estabelecido entre as empresas *Arango - Estruturas, Moldes e Montagem, Lda.*, e *MadeiraCJN – Construções, Lda.*, embora configure uma contratação de

¹⁴⁹ Na informação com a ref.ª 0306/22/DSCH, de 02/05, in *PenDrive: SRTdCM_E8307_20230704\Ponto 3\alin c)\Subempreitadas_20220525_L_45_22_DocsContratosSubempreit.pdf*, a fls. 9 a 47 da PP.

¹⁵⁰ Cfr. as informações com as ref.ªs GEPI-35/21, e GEPI-22/22.

¹⁵¹ Na informação com a ref.ª 0306/22/DSCH.

¹⁵² Na informação com a ref.ª GEPI-48/22.

¹⁵³ De acordo com a informação com a ref.ª 0312/22/DSCH, de 05/05, in *PenDrive: SRTdCM_E8307_20230704\Ponto 3\alin c)\Subempreitadas*, a fls. 9 a 47 da PP.

¹⁵⁴ Cfr. a informação com a ref.ª 0312/22/DSCH.

2.º nível, foi celebrado, 30 de junho de 2021, sem que o dono da obra tivesse previamente reconhecido aquela empresa como subempreiteira¹⁵⁵. Consequentemente, a Secretaria Regional dos Equipamentos e Infraestruturas só tomou conhecimento dessa contratação quando esta já se encontrava a produzir efeitos materiais, i.e., a 16 de novembro seguinte.

- d) Num outro âmbito, o dos seguros obrigatórios, exigidos no ponto 1 da cláusula 32.^a e no ponto 2 da cláusula 33.^a do caderno de encargos, o Gabinete de Estudos e Pareceres Jurídicos detetou a omissão, em todas as subempreitadas¹⁵⁶, de cópias das apólices de seguro de responsabilidade civil automóvel e dos recibos de pagamento dos respetivos prémios.

Confrontada, a 25 de março de 2022¹⁵⁷, com esse facto pelos serviços de fiscalização da obra, o empreiteiro, a 21 de abril seguinte¹⁵⁸, justificou-o em moldes que foram objeto da seguinte análise pelo Gabinete de Estudos e Pareceres Jurídicos¹⁵⁹:

- Relativamente à empresa *José António de Abreu, Lda.*, “(...) o empreiteiro prestou os esclarecimentos necessários que se encontravam em falta (...)”;
- “(...) no que respeita às subcontratações das empresas *Arango e Canha & Pereira, a AFAVIAS* remeteu elementos referentes aos certificados internacionais de seguro automóvel (*cartas verdes*) dos veículos afetos à obra, sem, contudo, enviar cópias dos respetivos recibos de pagamento dos prémios”;
- No que toca à *Madeira CJN - Construções, Lda.*, subcontratada pela *Arango - Estruturas, Moldes e Montagem, Lda.*, porque já não se encontrava em obra a 25 de março de 2022, não foram apresentados os respetivos seguros de responsabilidade civil automóvel;
- Sobre a *Perfilltalento – Unipessoal, Lda.*, como o respetivo “(...) processo de apresentação” como “**subempreiteiro não havia sido anteriormente submetido à apreciação do GEPI, ao que acresce que, mediante consulta ao processo do DAEXPA, não foi possível localizar elementos documentais referentes ao mesmo**”, entendeu estar “**impossibilitado de analisar as considerações tecidas pelo empreiteiro relativamente**” a essa empresa.

¹⁵⁵ Vide a informação com a ref.^a GEPI-48/22, onde o Gabinete de Estudos e Pareceres Jurídicos GEPI refere que, “(...) tal como mencionado pelos serviços de fiscalização e coordenação da obra (E 14136, de 2021/11/24, em anexo à NI 0145/22DSCH, de 2022/02/28 – I 1348, de 2022/03/07), a admissão da empresa *MadeiraCJN* em obra, encontrava-se dependente da prévia aprovação/reconhecimento da *Arango* como subempreiteira da empresa cocontratante”. In PenDrive: SRTdCM_E8307_20230704\Ponto 3\alin c)\Subempreitadas, a fls. 9 a 47 da PP.

¹⁵⁶ Com exceção da subempreitada acordada com a empresa *Ilídio Encarnação, Unipessoal, Lda.*, cujo contrato foi remetido posteriormente a esta verificação pois, naquele momento, o empreiteiro remeteu cópia da carta verde do seguro do veículo (vide a informação com a ref.^a 0312/22/DSCH, in PenDrive: SRTdCM_E8307_20230704\Ponto 3\alin c)\Subempreitadas, a fls. 9 a 47 da PP).

¹⁵⁷ Através de e-mail com a ref.^a E-173/1F/FIS, in PenDrive: SRTdCM_E8307_20230704\Ponto 3\alin c), a fls. 9 a 47 da PP.

¹⁵⁸ Com recurso ao mesmo meio, que também consta em anexo ao ofício da Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas n.º 4166, in PenDrive: SRTdCM_E8307_20230704\Ponto 3\alin c)\Subempreitadas_20220607_I_48_22_Subempreit, a fls. 9 a 47 da PP.

¹⁵⁹ Na informação com a ref.^a GEPI-48/22.



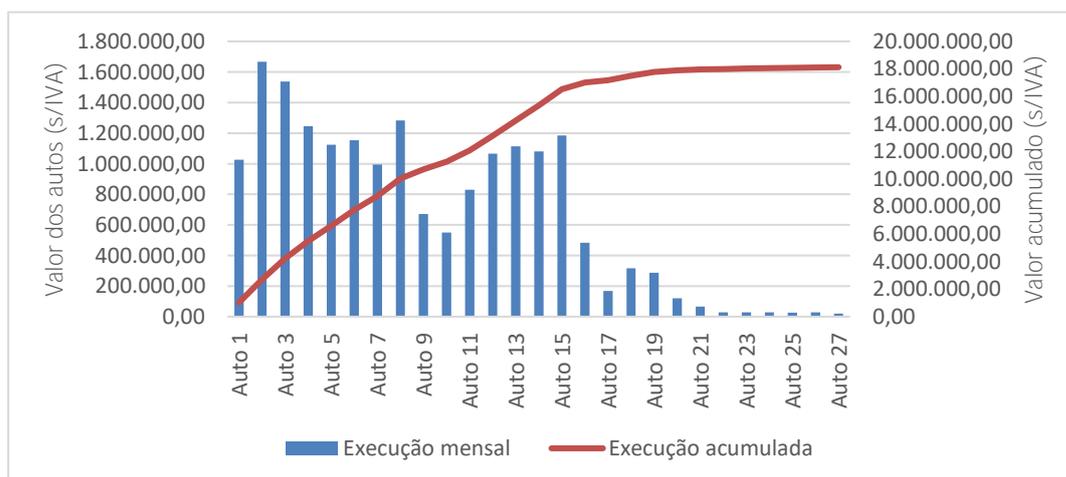
IV. Autos de medição mensal dos trabalhos

Ao longo da execução da empreitada foram firmados 27 autos de medição mensal dos trabalhos.

Tendo estes autos por referência, verificou-se que a execução financeira quedou-se em 96% do preço contratual fixado em 18 860 000,00€ (s/IVA), ou seja, em 18 125 954,64€ (s/IVA), o que corresponde a menos 734 045,36€ (s/IVA), diferença que assentou na “(...) impossibilidade de executar os trabalhos (...) pois os mesmos não se revelaram necessários para a concretização da obra de acordo com o projeto”¹⁶⁰.

Essa circunstância traduziu-se em trabalhos a menos, no valor de 729 196,32€ (s/IVA), e na “(...) existência de um saldo positivo comparativamente aos trabalhos previstos no Mapa de Quantidades de Trabalho, no valor de 4 849,04€. (...)” devido “(...) a diversas espécies de trabalho cujas quantidades necessárias se revelaram inferiores às previstas”¹⁶¹.

Gráfico 1. Autos de medição mensal – 1.ª Fase



Fonte: Anexos aos ofícios da Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas n.ºs 4166, de 18/07/2023, 5143, de 13/09/2023, e 1202, de 26/02/2024, a fls. 9 a 47, 76 a 88 e 104 a 120 da PP.

De relembrar que, devido a constrangimentos relacionados com a expropriação de parcelas de terreno e à dificuldade de aprovisionamento, em tempo útil, de alguns materiais necessários à execução da empreitada¹⁶², o plano de trabalhos inicial foi atualizado num total de sete vezes, tendo a conclusão da obra passado de setembro de 2022 para agosto de 2023, encontrando-se a comparação entre a execução física real e os vários planos de trabalhos aprovados detalhada no Anexo VI.

¹⁶⁰ Vide as adendas aos autos n.ºs 16, de 30/09/2022 e 22, de 31/03/2023, in *Pen-Drive:SRTdCM_E8307_20230704\Ponto 3\alin a*, a fls. 9 a 47 da PP.

¹⁶¹ Cfr. o ofício n.º 1867 da Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas, a fl. 130 da PP.

¹⁶² Tratados nos subpontos I. e II. do presente ponto 2.4.1.

V. Autos de revisão de preços (ordinária) n.ºs 1 a 8 e (extraordinária) n.ºs 9 a 14

Para efeito das revisões ordinárias de preços da empreitada, realizadas por força do artigo 382.º, n.º 1, do CCP¹⁶³, e vertidas até ao 8.º auto, que data de 31 de outubro de 2022, foi utilizada a fórmula de cálculo e os valores de coeficientes previstos na cláusula 40.ª do caderno de encargos, tendo sido escolhido, no caso em concreto, o método da fórmula¹⁶⁴ para efetuar a atualização dos preços de mão-de-obra e dos materiais.

Neste aspeto, lembre-se que a Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas, enquanto dona da obra, optou por elaborar uma fórmula personalizada¹⁶⁵ com o objetivo de melhor adequar à estrutura de custos da empreitada e à sua natureza e volume de trabalhos, conforme permite o n.º 2 do artigo 382.º do CCP¹⁶⁶, eximindo-se da aplicação subsidiária das fórmulas-tipo estabelecidas na lei para obras da mesma natureza¹⁶⁷.

Posteriormente, devido (i) ao agravamento de preços das matérias-primas, dos materiais e da mão de obra resultante da pandemia, (ii) da crise global na energia e (iii) dos efeitos da guerra na Ucrânia, a *AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A.*, dirigiu à Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas, a 24 de outubro de 2022, um pedido de revisão extraordinária de preços, ao abrigo do regime excecional e temporário estabelecido pelo DL n.º 36/2022, e propôs a revisão da fórmula de cálculo constante da citada cláusula 40.ª do caderno de encargos, o que originou o adicional (um) ao contrato, assinado a 27 de janeiro de 2023, cuja análise foi realizada no precedente subponto II., para onde se remete.

¹⁶³ Que ordena que “(...) o preço fixado no contrato para os trabalhos de execução da obra” seja “obrigatoriamente revisto nos termos contratualmente estabelecidos e de acordo com o disposto em lei”.

¹⁶⁴ Recorde-se que, de acordo com o artigo 5.º do DL n.º 6/2004, existem três métodos para o cálculo da revisão de preços: fórmula, garantia de custos e fórmula e garantia de custos (*vide* o anterior ponto 2.3.1., subponto III).

¹⁶⁵ A saber:

$$Ct = a \frac{St}{So} + m_1 \frac{M_{1t}}{M_{10}} + m_2 \frac{M_{2t}}{M_{20}} + m_3 \frac{M_{3t}}{M_{30}} + m_{12} \frac{M_{12t}}{M_{120}} + m_{14} \frac{M_{14t}}{M_{140}} + m_{20} \frac{M_{20t}}{M_{200}} + m_{22} \frac{M_{22t}}{M_{220}} + m_{24} \frac{M_{24t}}{M_{240}} + m_{32} \frac{M_{32t}}{M_{320}} + m_{35} \frac{M_{35t}}{M_{350}} + e \frac{Et}{Eo} + d$$

Sendo: a = 0.23; e = 0.31; d = 0.1; m₁ = 0.03; m₂ = 0.03; m₃ = 0.03; m₁₂ = 0.03; m₁₄ = 0.02; m₂₀ = 0.05; m₂₂ = 0.10; m₂₄ = 0.01; m₃₂ = 0.03; m₃₅ = 0.03

E em que:

Ct - é o coeficiente de atualização mensal a aplicar ao montante sujeito a revisão.

St - é o índice global do custo de mão-de-obra na RAM relativo ao mês a que respeita a revisão. So - é o mesmo índice, mas relativo ao mês anterior ao da data limite fixada para a entrega das propostas.

M_{1t}, M_{2t}, M_{3t}, M_{12t}, M_{14t}, M_{20t}, M_{22t}, M_{24t}, M_{32t} e M_{35t} são, respetivamente, os índices ponderados dos custos de britas, areias, inertes, aço em varão e perfilados, rede eletrossoldada, cimento em saco (RAM), gasóleo, madeiras de pinho, tubo de PVC e manilhas de betão, relativos ao período a que respeita a revisão.

M₁₀, M₂₀, M₃₀, M₁₂₀, M₁₄₀, M₂₀₀, M₂₂₀, M₂₄₀, M₃₂₀ e M₃₅₀ são os mesmos índices, mas relativos ao mês anterior ao da data limite fixada para a entrega das propostas.

Et - é o índice dos custos dos equipamentos de apoio, relativo ao mês a que respeita a revisão.

Eo - é o mesmo índice, mas relativo ao mês anterior ao da data limite fixada para a entrega das propostas.

a, m₁, m₂, m₃, m₁₂, m₁₄, m₂₀, m₂₂, m₂₄, m₃₂, m₃₅ e e são os coeficientes correspondentes ao peso dos custos de mão-de-obra, dos materiais e dos equipamentos de apoio na estrutura de custos da adjudicação.

d - é o coeficiente que representa, na estrutura de custos, a parte não revisível da adjudicação.

¹⁶⁶ Que estatui que, “[n]a falta de estipulação contratual quanto à fórmula de revisão de preços, é aplicável a fórmula tipo estabelecida para obras da mesma natureza constante de lei”.

¹⁶⁷ Designadamente as aprovadas pelo Despacho n.º 1592/2004, de 08/01, do Secretário de Estado das Obras Públicas, publicado no DR, II série, n.º 19, de 23/01, e pelo Despacho n.º 22637/2004, de 12/10, do mesmo Secretário de Estado, publicado no DR, II série, n.º 260, de 05/11.

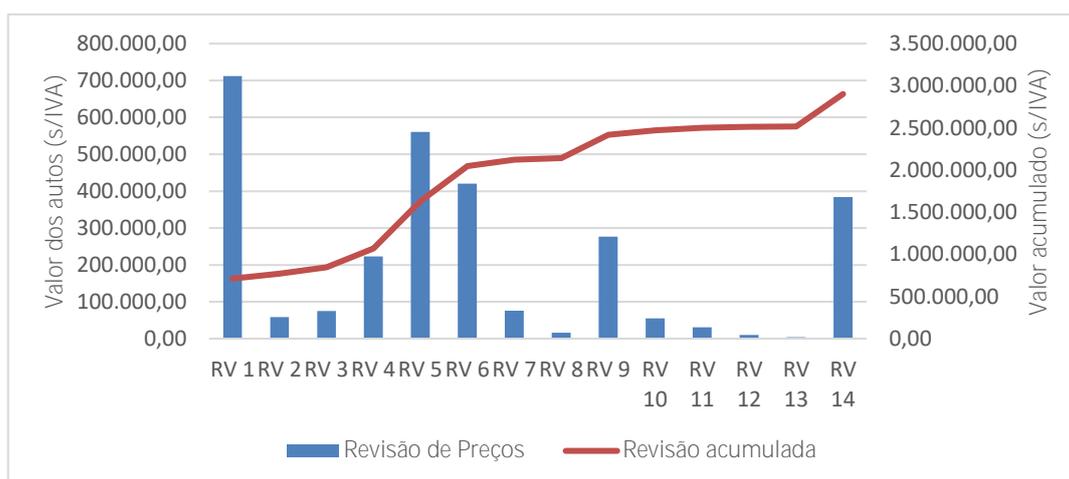


Aqui apenas se acrescentará que, ao contrário do que manda o artigo 3.º, n.º 7, do DL n.º 36/2022, segundo o qual “[a] correção das revisões de preços já apuradas segundo a forma de revisão de preços estabelecida no contrato” deveria ser “efetuada no mês seguinte à determinação da forma de revisão de preços”, a nova fórmula de cálculo¹⁶⁸ passou a ser utilizada a partir de 30 de novembro de 2022.

Tal facto, porém, não acarretou um aumento dos encargos financeiros, porquanto, nos termos do n.º 3 da mesma norma, “[a] revisão extraordinária de preços é aplicada a todo o período de execução da empreitada”.

Em conclusão, os 14 autos que formalizaram as revisões de preços totalizaram 2 902 319,38€ (s/IVA), 2 141 020,61€ referentes aos primeiros oito autos que suportaram as revisões de preços ordinárias, e 761 298,77€ referentes aos restantes seis, que suportaram as revisões de preços extraordinárias.

Gráfico 2. Autos de Revisão de Preços Ordinárias e Extraordinárias



Fonte: Anexos aos ofícios da Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas n.ºs 4166, 5143 e 1202.

VI.Requerimentos e reclamações

No decurso dos trabalhos de execução da empreitada foram apresentadas quatro reclamações, uma verbal, duas referentes a danos ocorridos em moradias, e uma relativa à deposição anormal de poeiras numa propriedade¹⁶⁹.

¹⁶⁸ Relembre-se que a principal diferença entre as fórmulas assenta nos coeficientes que definem o peso de alguns dos índices do custo das matérias-primas, do materiais e da mão de obra, tal como referido no antecedente ponto 2.3.1., subponto III. Assim:

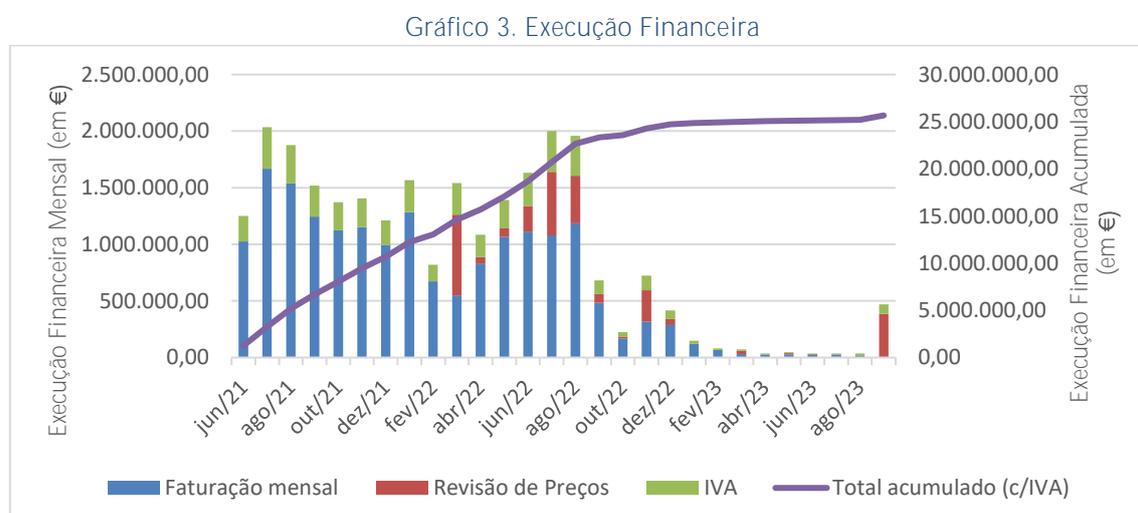
1. mão-de-obra na RAM: $a = 0.17$ (diferença -0.06 em relação ao inicial); 2. equipamentos de apoio: $e = 0.30$ (-0.01); 3. cimento em saco (RAM): $m_{20} = 0.04$ (-0.01); 4. gasóleo: $m_{22} = 0.20$ (+0.1); 5. tubo de PVC: $m_{32} = 0.01$ (-0.02).

¹⁶⁹ Apesar de não ter sido objeto de reclamação, regista-se a intervenção da Polícia de Segurança Pública, no dia 14 de março de 2022, por conta da queda de um ramo seco que provocou danos na cobertura de um abrigo automóvel

2.4.2. A execução financeira

A empreitada, adjudicada pelo preço de 18 860 000,00€ (s/IVA), teve uma execução financeira de 21 028 274,02€ (s/IVA), respeitando 18 125 954,64€ (s/IVA) a trabalhos normais e 2 902 319,38€ (s/IVA) a revisões de preços, ordinárias e extraordinárias¹⁷⁰, enquanto os trabalhos a menos se quedaram nos 734 045,36€ (s/IVA)¹⁷¹.

Deste modo, os pagamentos, acrescidos do IVA, rondaram os 25,7 milhões de euros¹⁷², tendo a despesa sido titulada por 41 faturas emitidas pela *AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A.*, das quais 14 referem-se a revisões de preços, conforme se alude no próximo gráfico¹⁷³:



Fonte: Anexos aos ofícios da Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas n.ºs 4166, 5143, e 1202.

Tendo em vista o exame da conformidade do registo contabilístico das despesas realizadas, foram analisados todos os processos de despesa relacionados com a empreitada, observando-se que, das 41 faturas emitidas, 11 foram pagas depois da data de vencimento.

In casu, as partes convencionaram, por via do caderno de encargos, o prazo máximo de 60 dias para pagamento das faturas, contado seguidamente e com início a partir do dia seguinte ao da sua apresentação¹⁷⁴, tal como prescrito nas als. a) a d) do n.º 1 do artigo 471.º do CCP.

¹⁷⁰ Tratados no ponto 2.4.1, V.

¹⁷¹ Identificados no ponto 2.4.1, IV.

¹⁷² Ao valor de cada fatura foi retida uma parcela de 2% para reforço da caução destinada a garantir o exato e pontual cumprimento das obrigações contratuais, nos termos da cláusula 36.1 do caderno de encargos, e conforme permitido pelo artigo 353.º, n.º 1, do CCP.

¹⁷³ E se deixou explicitado no ponto 2.4.1, V.

¹⁷⁴ Vide a cláusula 34.3: “Os pagamentos são efetuados no prazo máximo de 60 dias, após a apresentação da respetiva fatura, que corresponderá à data do correspondente registo de entrada”, previsão que encontra respaldo no artigo 299.º do CCP, com a epígrafe *Prazo de pagamento*, em concreto nas seguintes disposições:

“3. Constando do contrato data ou prazo de pagamento, os pagamentos devidos pelo contraente público devem ser efetuados no prazo de 30 dias após a entrega das respetivas faturas, as quais só podem ser emitidas após o vencimento da obrigação a que se referem.

4. O contrato pode estabelecer prazo diverso do fixado no número anterior, não devendo este exceder, em qualquer caso, 60 dias”. (sublinhado nosso).



No decurso das verificações verificou-se que:

- a) As duas faturas que se referem às 9.^a e 10.^a revisão extraordinária de preços¹⁷⁵ foram pagas cerca de quatro meses após esse momento, situação que se enquadra na noção de “*pagamentos em atraso*” consagrada na al. e) do artigo 3.º da LCPA, entendidos como sendo “*(...) as contas a pagar que permaneçam nessa situação mais de 90 dias posteriormente à data de vencimento acordada ou especificada na fatura, contrato, ou documentos equivalentes*”.

No dizer de Jorge Andrade da Silva¹⁷⁶, “[o] cumprimento dos prazos de pagamento pelo contraente público tem uma relevância que se costuma equiparar à relevância do cumprimento do prazo de execução do contrato pelo cocontratante. Mas, ainda que tal afirmação nem sempre seja feita com inteiro propósito, o certo é que esse cumprimento está intimamente ligado com a fiabilidade e confiança da contratação pública junto do mercado. É por isso que, com toda a pertinência, PEDRO COSTA GONÇALVES¹⁷⁷ ainda que integrado no tema da gestão dos contratos públicos em tempo de crise, afirma, certamente inspirado na realidade prática, que o primeiro vector da colaboração do contraente público como contraente privado se consubstancia no cumprimento do contrato, o que, em regra, passa pela implementação de uma cultura de pagamentos atempados”.

Ora, o artigo 326.º, n.º 1, do CCP, determina que, “[e]m caso de atraso do contraente público no cumprimento de obrigações pecuniárias, tem o cocontratante direito aos juros de mora sobre o montante em dívida à taxa legalmente fixada para o efeito pelo período correspondente à mora”, e o n.º 2 que “[a] obrigação de pagamento de juros de mora vence-se automaticamente, sem necessidade de novo aviso, consoante o caso, uma vez vencida a obrigação pecuniária nos termos do n.º 1 do artigo 299.º ou decorrido o prazo previsto nos n.ºs 3e 4 do mesmo artigo”.

Neste passo, o DL n.º 62/2013, de 10 de maio, que transpôs para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2011/7/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro, que estabelece medidas contra os atrasos de pagamento nas transações comerciais, ordena precisamente no seu artigo 5.º, n.º 1, al. a), no que tange às transações comerciais entre empresas e uma entidade pública, que sendo esta devedora da obrigação de pagamento, o prazo concernente apenas pode exceder os 30 dias previstos no n.º 3 do artigo anterior nos termos dos seus n.ºs 2 e 3, mas nunca sem ultrapassar os 60 dias.

E o n.º 3, que releva para o que ora importa, precisa que essa exceção pode ocorrer “*(...) quando tal for previsto expressamente no contrato e desde que seja objetivamente justificado pela natureza particular ou pelas características do contrato (...)*”.

Em caso de atraso de pagamento da entidade pública, o n.º 4 do citado artigo 5.º, em articulação com o n.º 5, concede ainda ao credor direito a juros de mora legais (estabelecidos no

¹⁷⁵ As com os n.ºs FT FEG.2022/155, de 30/11 e FT FEG.2022/182, de 19/11. Vide in PenDrive: SRTdCM_E8307_20230704\Ponto 3\Ponto 2\alin a)\HCM_1F1RV, a fls. 9 a 47 da PP.

¹⁷⁶ In Código dos Contratos Públicos, comentado e anotado, 11.ª edição revista e atualizada, págs. 839 e 840.

¹⁷⁷ “Gestão de contratos públicos em tempo de crise, Estudos de Contratação Pública – III, CEDIPRE/Coimbra Editora, 2010, pág. 29”.

Código Comercial) pelo período correspondente à mora, após o termo do prazo fixado nos n.ºs 1 a 3, sem necessidade de interpelação.

Sobre esta matéria, a Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas informou que¹⁷⁸ “(...) não foram efetuados quaisquer pagamentos a título de juros de mora, indemnizações ou qualquer outro título”, e justificou o atraso no pagamento das faturas em referência (assim como o das restantes faturas) em resultado¹⁷⁹:

- ✓ Da “(...) transição de ano económico e aos procedimentos inerentes (...)”;
- ✓ Da data de concretização da operação de refinanciamento dos serviços de dívida da RAM, referente ao ano 2023, que “(...) só se concretizou no final de maio desse ano. Consequentemente, os recursos disponíveis tiveram de ser prioritariamente afetos ao serviço da dívida da Região, que até junho ascendeu a 394 M€ e a outras despesas prioritárias, tais como despesas com pessoal, o que atrasou pontualmente o pagamento aos demais fornecedores (...)”;
- ✓ Do “(...) sistemático atraso no reembolso dos valores por parte do Estado [que] onerou a Tesouraria do Governo Regional, considerando que até ao final de maio já haviam sido pagos 7,7 M€ com receitas da Região, sem existência do reembolso do Estado dos correspondentes 50% que só se concretizaram a partir de setembro”.

Não obstante não tenha sido exigido o pagamento de juros em relação a qualquer uma das faturas em questão, importa acentuar que a falta de liquidação e pagamento atempado de parte dos encargos emergentes da presente obra poderia ter determinado para a Região um sobrecusto adverso ao interesse público visado com a sua concretização.

- b) Os números de compromisso registados nas faturas n.ºs FAU 2021/114, de 30 de novembro¹⁸⁰, e FAU 2021/135, de 13 de dezembro¹⁸¹, não correspondem ao novo número emitido para o efeito, mas sim ao número de compromisso inicial e previsto na al. c) do preâmbulo do contrato - o CY52103595.

Em causa está o facto de o número de compromisso inicial, “(...) por prudência”, ter “associado apenas a fonte de financiamento 381 (Receitas Gerais não afetas a projetos cofinanciados), considerando as indefinições na comparticipação do Estado que existiam na altura”, e de, “(...) após o recebimento da primeira transferência do Estado no final de setembro de 2021 e da clarificação das percentagens de comparticipação de cada fatura”, terem sido “efetuados os ajustamentos orçamentais necessários para a adequação do cabimento orçamental e do respetivo compromisso. Por esse facto, em novembro de 2021, foi estornado o compromisso em causa e registado um novo compromisso com duas fontes de financiamento associadas, nomeadamente a 381 (...) e a 393 (Financiamento Nacional – Outros), ao qual foi atribuído o número CY52116787. Este compromisso veio substituir o compromisso

¹⁷⁸ Cfr. o ponto 6, alínea e), do ofício n.º 5143, a fl. 76 a 88.

¹⁷⁹ Cfr. o ponto 2, al. c), do ofício n.º 1202, in PenDrive: Auditoria HCUM 1. Fase\Ponto 2\Alin c), a fls. 104 a 106 da PP.

¹⁸⁰ Vide in PenDrive:SRTdCM_E8307_20230704\Ponto 3\Ponto 2\alin a)\HCM_1FVLN\LN 6, a fls. 9 a 47 da PP.

¹⁸¹ Vide in PenDrive:SRTdCM_E8307_20230704\Ponto 3\Ponto 2\alin a)\HCM_1FVLN\LN 7, a fls. 9 a 47 da PP.



inicial, indicado nas faturas emitidas pela AFAVIAS – Engenharia e Construções, S.A.¹⁸²
(sublinhado nosso).

2.5. A execução material e financeira do contrato de aquisição de serviços de fiscalização e coordenação da obra

2.5.1. A execução material

Nos termos da cláusula 4.^a do contrato, estava previsto que o início da execução dos serviços de fiscalização e coordenação da obra do Hospital Central da Madeira, designadamente a *Fase 1 Preparação da obra*, cuja duração estimada era de 3 meses, ocorresse após o visto ao correspondente processo pelo TContas, que se registou a 10 de setembro de 2021 (*vide* o ponto 2.3.2).

Acontece que a obra principiou a 18 de junho de 2021 (*vide* o ponto 2.3.1), razão pela qual não houve lugar à prestação dos serviços e ao pagamento do preço da referida Fase 1, tal como previa e permitia o ponto 13.6 do caderno de encargos do correspondente procedimento pré-contratual.

Consequentemente, só será apreciada a execução da *Fase 2 Monitorização e controlo da obra*, desde o seu começo, no mês de setembro de 2021, até ao final de agosto de 2023¹⁸³, e que engloba 3 subfases: (i) a de *execução de movimentos de terras/estrutura*; (ii) a de *execução de estrutura/especialidades/acabamentos* e a de (iii) *medições finais/receção provisória*¹⁸⁴.

Conforme sobressai do ponto 8. do aludido caderno de encargos, emergem para o consórcio externo composto pela *Consulgal, Consultores de Engenharia e Gestão, S.A., TPF – Consultores de Engenharia e Arquitetura, S.A., e NRV Consultores de Engenharia, S.A., do Capítulo II – Obrigações do Cocontratante*, os seguintes deveres:

“8.1 Sem prejuízo de outras obrigações previstas na legislação aplicável, no Caderno de Encargos ou nas cláusulas contratuais, da celebração do contrato decorrem para o cocontratante as seguintes obrigações principais:

- a) *Assegurar a verificação da execução da obra, em conformidade com o projeto, bem como o cumprimento das normas legais e regulamentares em vigor.*
- b) *A constituição e Gestão de um Sistema de Informação e Controlo das empreitadas de modo a permitir a correta fiscalização dos trabalhos.*
- c) *Assegurar a verificação do cumprimento das obrigações contratuais dos fornecedores de bens móveis a prover o HCM.*
- d) *A gestão da garantia das empreitadas, incluindo a participação e apoio nas vistorias para efeitos de receção definitiva prevista no artigo 397.º do CCP”.*

¹⁸² Cfr. o ponto 2, al. c), do ofício n.º 1202, *in PenDrive: Auditoria HCUM 1. Fase\Ponto 2\Alin c)*, a fls. 104 a 106 da PP.

¹⁸³ Mas que, recorde-se, deverá terminar até dois meses após a conclusão dos trabalhos de todas as fases da obra do Hospital Central da Madeira, num prazo de 52 meses.

¹⁸⁴ *Vide* o quadro 5., no ponto 2.3.2. e o ponto 5. do caderno de encargos.

A FASE 3, que se reporta à GESTÃO DA GARANTIA DA OBRA (que deverá iniciar-se com a receção provisória da obra e terminar com a receção definitiva da mesma, durante um prazo de 120 meses), não é objeto de análise no presente documento.

Para o efeito, “**8.2. O cocontratante fica obrigado, a recorrer a todos os meios humanos, materiais e informáticos que sejam necessários e adequados à prestação do serviço, bem como ao estabelecimento do sistema de organização necessário à perfeita e completa execução das tarefas a seu cargo**”, e “**8.3 (...) ao ajustamento do seu plano de mobilização de meios humanos e materiais, aos planos de trabalhos das empreitadas, não podendo implicar aumento do preço contratual, tendo sempre em consideração os preços unitários do contrato**”.

“**11.1. Para o acompanhamento da execução do contrato, o cocontratante fica obrigado, durante as Fases 1 e 2, à realização de reuniões de coordenação mensais com os representantes da SREI, das quais deve ser lavrada ata a assinar por todos os intervenientes na reunião.**

11.2. As reuniões previstas no número anterior devem ser precedidas de uma convocação por parte do cocontratante, e deverá ser acompanhada de uma agenda onde inclua os assuntos a abordar em cada reunião. Nestas o cocontratante deverá apresentar o Relatório Mensal de fiscalização para aprovação”.

De acordo com o ponto 39.1 *Objetivos gerais*, da *Parte II, Disposições Técnicas, do Capítulo I – Orientações Gerais*, do mesmo caderno de encargos, constituem obrigações principais do prestador, entre outras:

- a) *Assegurar a verificação da execução da obra, em conformidade com o projeto, bem como o cumprimento das normas legais e regulamentares em vigor. (...)*;
- b) *A constituição e gestão de um sistema de informação e controlo das empreitadas de modo a permitir a fiscalização dos trabalhos, com especial incidência nas condições de segurança de execução dos trabalhos, controlo de qualidade e ambiente, controlo dos planos de trabalhos, análise de variantes construtivas, apreciação dos métodos de execução e controlo de quantidades de trabalho;*
- c) *A elaboração de relatórios, emissão de pareceres técnicos e avaliação das situações de obra para efeito de pagamento ao empreiteiro, apreciação de reclamações ou pedidos de indemnização de empreiteiros ou outras entidades públicas ou privadas, durante e após o prazo de execução dos trabalhos*”.

O ponto 39.2 da mesma peça processual confere ainda ao prestador dos serviços as obrigações de “*(...) elaboração da **Compilação Técnica da obra**; o acompanhamento dos Planos de Gestão da Qualidade, Gestão Ambiental e Plano de Prevenção e Gestão de Resíduos da Construção e Demolição e sua validação e a designação de um Coordenador de Segurança para a fase da obra (...)*”.

Nos termos do ponto 42. *Principais atribuições da fiscalização e coordenação*, subpontos 42.3 e 42.4, as atribuições a desenvolver pelo prestador de serviços, durante as Fases 1 e 2, compreendem a realização de um conjunto de atividades inter-relacionadas e enquadráveis em “**Áreas Funcionais**”, as quais, no seu conjunto, devem representar um todo coerente.

Essas “**Áreas Funcionais**”, a incluir na organização da equipa de fiscalização, são as seguintes:

- I – Coordenação e Fiscalização da obra (Fases 1 e 2);
- II – Qualidade e Ambiente (Fases 1 e 2);



- III – Controlo de Execução (Fase 2);
- IV – Controlo do Planeamento e Custos (Fases 1 e 2), e
- V – Coordenação de Segurança em Obra (Fases 1 e 2).

Em cumprimento das obrigações *supra* identificadas, no âmbito das suas funções de fiscalização e coordenação da obra, foram produzidos pelo consórcio, até agosto de 2023, entre outros¹⁸⁵:

- ✓ 39 atas de reunião de obra, presenciadas pelos representantes do dono da obra, do consórcio de fiscalização e do empreiteiro, com a descrição dos principais acontecimentos e atividades ocorridos;
- ✓ 24 atas de reunião de coordenação do acompanhamento da execução do contrato, com os cronogramas de mobilização de meios humanos utilizados pelo consórcio em anexo;
- ✓ 21 relatórios mensais de acompanhamento ambiental, com a descrição do cumprimento dos procedimentos ambientais definidos para a empreitada e das principais atividades desenvolvidas no âmbito da gestão ambiental;
- ✓ 22 relatórios mensais do serviço de coordenação de segurança em obra, que relatam as condições e as situações de conformidade e/ou não conformidade de segurança da obra, evidenciadas durante as visitas de inspeção efetuadas pelo coordenador de segurança em obra¹⁸⁶;
- ✓ E 23 relatórios periódicos de controlo, que traçam a situação da execução física dos trabalhos da empreitada, a situação contratual da empreitada, avaliam o controlo de planeamento, o controlo de quantidades e custos, bem como o controlo da qualidade da execução.

O consórcio adjudicatário emitiu, ainda, pareceres sobre diversas matérias, nomeadamente, sobre os subempreiteiros propostos, sobre as propostas de atualização dos planos de trabalhos, sobre o pedido de revisão extraordinária de preços, bem como apreciou reclamações ou pedidos de indemnização do empreiteiro ou subempreiteiros ou de outras entidades públicas ou privadas.

Precisando, para o que ora importa:

a) Atas de reunião de obra

Na primeira das 39 atas de reunião de obra¹⁸⁷, realizada a 13 de outubro de 2021, o consórcio encarregado pelos serviços de fiscalização e coordenação da empreitada deu conta do facto de o empreiteiro não ter colocado a vitrine da obra no estaleiro com toda a informação indispensável para a prática da segurança, nomeadamente: a comunicação prévia

¹⁸⁵ Vide a PenDrive: SRTdCM_E8307_20230704\Ponto 3\alin c)\Atas Reunião, PenDrive: SRTdCM_E10483_SET\Ponto 4\Alin c)\iii)\Atas Reunião, a fls. 9 a 47 e 76 a 88 da PP.

¹⁸⁶ Foram, também, elaborados (pela coordenadora de segurança em obra) diversos relatórios de inspeção de segurança que enumeram situações que careciam de correção pelo empreiteiro, bem como as situações corrigidas, através de apresentação de registo fotográfico, e formulam recomendações. Vide a PenDrive: SRTdCM_E8307_20230704\Ponto 4\alin a)\vii)\Relatórios\RMCSO, PenDrive: SRTdCM_E10483_SET\Ponto 5\Alin b)\ii)\Relatórios\RMCSO, a fls. 9 a 47 e 76 a 88 da PP.

¹⁸⁷ Vide a PenDrive: SRTdCM_E8307_20230704\Ponto 3\alin c)\Atas Reunião, PenDrive: SRTdCM_E10483_SET\Ponto 4\Alin c)\iii)\Atas Reunião, a fls. 9 a 47 e 104 a 106 da PP.

atualizada¹⁸⁸, os índices de sinistralidade, o seguro de acidentes de trabalho do empreiteiro e o último recibo, o horário de trabalho, o organograma (identificação e função), a planta de emergência e a lista de contactos de emergência, situação que foi regularizada a 10 de novembro seguinte.

No mais, foi vertido, ao longo das restantes 38 atas, o alerta ao empreiteiro para proceder “(...) ao preenchimento regular e permanente do Livro de Obra”.

b) Vistorias para efeitos da receção provisória

- A 28 de setembro de 2022 foi efetuada a 1.ª vistoria para efeitos de receção provisória parcial da obra, que contemplou a totalidade dos trabalhos com exceção dos trabalhos previstos para a zona suspensa (área condicionada por motivo da não libertação dos imóveis existentes sobre a área da parcela 118). Nessa vistoria identificou-se a existência de um conjunto de defeitos da obra¹⁸⁹, razão pela qual declarou-se que os trabalhos, no seu todo, não se encontravam em condições de ser recebidos, nos termos do n.º 5 do artigo 395.º do CCP. De acordo com o n.º 1 do artigo 396.º do CCP, foi concedido um prazo de 30 dias para que o empreiteiro procedesse à totalidade das correções e retificações necessárias;
- A 2.ª vistoria realizada para os mesmos efeitos aconteceu a 10 de novembro de 2022, em resultado da qual foi lavrado o 1.º auto de receção provisória parcial. Em respeito pelo n.º 1 do artigo 396.º do CCP, foi o empreiteiro notificado para, até ao dia 15 de dezembro p.p., proceder às correções e retificações necessárias, de forma a corrigir as deficiências verificadas nos trabalhos descritos na listagem anexa àquele auto;
- A 24 de janeiro de 2023 foi concretizada a 3.ª vistoria, que abarcou a totalidade dos trabalhos com exceção dos previstos para a zona suspensa, onde foi verificado que, à exceção dos trabalhos descritos na listagem de defeitos, todos os restantes sobre os quais foi constituída reserva no 2.º auto de vistoria para efeitos de receção provisória parcial se encontravam concluídos de harmonia com as condições contratuais. A coberto do n.º 1 do artigo 396.º do CCP foi o empreiteiro notificado para, até ao dia 24 de fevereiro seguinte, proceder às correções e retificações necessárias aos trabalhos descritos na

¹⁸⁸ Nos termos do n.º 6 do artigo 15.º do DL n.º 273/2003, de 29/10, diploma que estabelece regras gerais de planeamento, organização e coordenação para promover a segurança, higiene e saúde no trabalho em estaleiros da construção e transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 92/57/CEE, do Conselho, de 24/06, relativa às prescrições mínimas de segurança e saúde no trabalho a aplicar em estaleiros temporários ou móveis.

No citado artigo 15.º, retira-se que a comunicação prévia em causa é a que se refere a que o dono da obra deve efetuar previamente à abertura do estaleiro (e ser regularmente atualizada – vide os n.ºs 4 e 5) à Inspeção-Geral do Trabalho quando for previsível que a execução da obra envolva uma das seguintes situações (n.º 1), como era o caso:

“a) Um prazo total superior a 30 dias e, em qualquer momento, a utilização simultânea de mais de 20 trabalhadores;

b) Um total de mais de 500 dias de trabalho, correspondente ao somatório dos dias de trabalho prestado por cada um dos trabalhadores”.

Essa comunicação prévia deve ser datada, assinada e indicar os elementos elencados nas als. a) a j) do n.º 2 do mesmo artigo 15.º, e ser acompanhada dos elementos identificados no n.º 3.

¹⁸⁹ Descritos em listagem anexa ao respetivo auto de vistoria. Vide in Pen-Drive: SRTdCM_E8307_20230704\Ponto 3\alin b), a fls 9 a 47 da PP.



listagem anexa ao respetivo auto, não tendo, até então, o empreiteiro procedido em conformidade;

- A 10 de maio de 2023 foi efetivada a 4.^a vistoria, que envolveu parte da área que esteve condicionada por motivo da não libertação dos imóveis existentes (parcela 118), não tendo sido detetados defeitos da obra, razão pela qual foi efetuada a receção provisória dos trabalhos vistoriados.

c) Relatórios periódicos de controlo

Porque o relatório periódico de controlo de contrato relativo ao último mês de execução da obra – agosto de 2023¹⁹⁰ – contém a descrição da situação da execução física de todos os trabalhos da empreitada de obras públicas, cingiremos a nossa atenção a esse documento, que reporta que:

- A 1.^a consignação parcial da empreitada ocorreu a 17 maio de 2021;
- Com a 5.^a consignação, a 27 de abril de 2022, o empreiteiro tomou posse da totalidade dos terrenos relativos à parcela 108 e das construções aí existentes;
- A 24 de dezembro de 2022 foi levada a cabo a 6.^a e última consignação parcial da empreitada e o empreiteiro tomou posse do terreno e de parte dos imóveis existentes sobre a parcela 118, data em que cessaram as causas que determinaram a suspensão parcial dos trabalhos por motivos de existência de imóveis habitados sobre a referida parcela, i.e., com a conclusão do processo expropriativo da parcela 118¹⁹¹, tendo os trabalhos da empreitada que se encontravam suspensos sido iniciados no dia seguinte;
- O 5.^o ajustamento do plano de trabalhos, designado por “**consignação total**”, foi proposto a 22 de novembro de 2022, e previa a conclusão da totalidade dos trabalhos da empreitada a 26 de maio de 2023, tendo sido aprovado pelo dono da obra a coberto da comunicação remetida pela Direção Regional do Equipamento Social e Conservação¹⁹², e que
- A 17 de maio de 2023, foi aprovado um pedido de prorrogação do prazo da empreitada, ao abrigo do artigo 4.^o do DL n.º 36/2022, passando a prever-se como termo do prazo para a conclusão dos trabalhos da empreitada o dia 26 de agosto de 2023 (prorrogação de 92 dias).

¹⁹⁰ Vide in *PenDrive:SRTdCM_E10483\Ponto 5\Alin b)\ij)\Relatorios\RPCC*, a fls. 76 a 88 da PP.

¹⁹¹ No mesmo documento podemos ler que:

- A 2.^a consignação parcial da empreitada foi efetuada a 22/10/2021, tendo o empreiteiro tomado posse dos terrenos relativos às parcelas 33/1A, 33/3, 33/4, 100, 111, 113C, 115, 116, B e D1, e das construções existentes nas referidas parcelas;

- A 3.^a consignação parcial da empreitada foi efetuada a 02/12/2021, na qual o empreiteiro tomou posse dos terrenos relativos às parcelas 49 e 51 e das construções existentes nas referidas parcelas, e que

- A 4.^a consignação parcial da empreitada foi efetuada no dia 15/03/2022, tendo o empreiteiro tomado posse dos terrenos relativos à parcela 68 e das construções existentes na referida parcela.

¹⁹² Com ref.^a de saída n.º 7374, de 30/11. Vide in *PenDrive:SRTdCM_E8307_20230704\Ponto 3\alin d)\Prorrogações\8_PT_Ajustado Consignação Total_22_11_2022*.

Atentos os condicionalismos provocados pela demora da expropriação da totalidade das parcelas necessárias para a execução da obra, designadamente a suspensão parcial dos trabalhos da empreitada, registou-se que¹⁹³:

- A 30 de março de 2022 foi aprovado, pelo dono da obra, o plano de trabalhos “ajustado” apresentado pelo empreitado, que previu a prorrogação da data de conclusão global da empreitada para 11 de novembro de 2022;
- A 6 de maio de 2022 o empreiteiro apresentou o 2.º ajustamento de atualização do “*Plano de Trabalhos Ajustado à suspensão parcial*”, aprovado pelo dono da obra no dia 18 seguinte, que previa a conclusão de todos os trabalhos na data fixada contratualmente – 12 de setembro de 2022 – com exceção dos trabalhos relacionados com a parcela 118, cuja conclusão ficou aprazada para 12 de janeiro de 2023;
- O “*Plano de Trabalhos Ajustado à suspensão parcial*”, que correspondeu ao 3.º ajustamento apresentado pelo empreiteiro a 8 de julho e aprovado pelo dono da obra no dia 21 seguinte, previu a conclusão dos trabalhos relacionados com a parcela 118 para 10 de março de 2023;
- O 4.º ajustamento, de 7 de setembro, e aprovado no imediato dia 22, previu a conclusão dos trabalhos relacionados com a parcela 118 para o dia 9 de maio de 2023;
- O 5.º ajustamento de atualização do plano de trabalhos, designado por “*consignação total*”, apresentado pelo empreiteiro a 22 de novembro de 2022 e aprovado pelo dono da obra no dia 30 seguinte, previu a conclusão dos trabalhos relacionados com a parcela 118 para 26 de maio de 2023;
- Por fim, o 6.º ajustamento de atualização do plano de trabalhos, datado de 28 de abril e aprovado a 17 de maio de 2023, realizado a coberto do artigo 4.º do DL n.º 36/2022, prolongou o prazo de execução dos trabalhos até ao dia 26 de agosto do mesmo ano (prorrogação de 92 dias).

Face a este quadro, foram elaborados os seguintes autos de suspensão parcial de trabalhos¹⁹⁴:

- A solicitação do empreiteiro, a 8 de fevereiro de 2022, ocorreu a primeira suspensão “*(...) da parte dos trabalhos da empreitada condicionados pela indisponibilidade das parcelas 68, 108 e 118 e das parcelas adjacentes afetadas por tal indisponibilidade.*”, evocando, para tal, os artigos 297.º e 365.º do CCP, o que se veio a concretizar no dia 18 seguinte, por um período previsível de 60 dias com início a 10 de fevereiro de 2022, sendo essa suspensão prorrogável enquanto se mantivessem as causas que a determinaram¹⁹⁵, posto o que o dono da obra consignou a parcela 68 a 15 de março de 2022 e a parcela 108 a 27 de abril de 2022;

¹⁹³ Vide in *PenDrive:SRTdCM_E8307_20230704\Ponto 3\alin d)\Suspensão parcial*, fls. 9 a 47 da PP.

¹⁹⁴ Vide in *PenDrive:SRTdCM_E8307_20230704\Ponto 3\alin d)\Suspensão parcial*, fls. 9 a 47 da PP.

¹⁹⁵ Vide o respetivo auto, in *PenDrive:SRTdCM_E8307_20230704\Ponto 3\alin d)\Suspensão parcial*, fls. 9 a 47 da PP.



- A “2.^a suspensão” teve lugar a 12 de abril e estendeu-se até 9 de junho de 2022;
- Em 2022 ocorreram mais três suspensões de 60 dias: a 3.^a, de 10 de junho a 8 de agosto, a 4.^a, de 9 de agosto a 7 de outubro, e a 5.^a, de 8 a 24 de outubro, data em que a parcela 118 foi consignada (com o que terminou a suspensão parcial dos trabalhos motivados pela indisponibilidade das parcelas ocupadas), e no imediato dia 25 iniciaram-se os trabalhos de demolição, escavação e contenção de taludes.

Foram registadas as seguintes alterações/revisões das peças do projeto de execução:

- Solução alternativa ao processo construtivo, submetida pelo empreiteiro a 4 de novembro de 2021, com vista minimizar os condicionalismos provocados pelas expropriações, e a
- Revisão do Desenho n.º 228.06 FE.45-01 (Muros M10, M12, M13, M18 a M20), no seguimento da resposta ao Pedido de Esclarecimento n.º 01 da Fiscalização.

No tocante ao progresso dos trabalhos, foram assinaladas, como relevantes, as seguintes situações:

- Atingiu-se a data final do prazo contratual a 12 de setembro de 2022;
- Os trabalhos relativos à parcela 118 continuaram suspensos até 24 de outubro de 2022 e reiniciaram-se no dia seguinte;
- A 22 de novembro de 2022 o empreiteiro apresentou o plano de trabalhos ajustado por força da alteração da data prevista para a consignação total e conseqüente levantamento da suspensão parcial dos trabalhos que ocorreu a 24 de outubro de 2022 contrariamente ao previsto (7 de outubro). Este plano de trabalhos foi aprovado pelo dono da obra, prorrogando-se, com isso, o prazo de conclusão dos trabalhos até ao dia 26 de maio de 2023.
- A 28 de julho de 2023 o empreiteiro apresentou um novo pedido de prorrogação de prazo do contrato, de 92 dias, ao abrigo do DL n.º 36/2022, que foi aprovado pelo dono da obra a 17 de maio de 2023, fixando-se a data de conclusão dos trabalhos para 26 de agosto seguinte e o prazo total de execução em 542 dias, prorrogação que não implicou qualquer penalização ou pagamento adicional ao empreiteiro.

Sobre os meios humanos previstos, a carga de mão-de-obra foi sempre inferior – em média, cerca de 14 trabalhadores por dia – ao definido e aprovado – cerca de 44 trabalhadores. Apesar desta diferença, não existiram frentes de trabalhos imobilizadas.

O mesmo se diga para a carga de equipamento em obra do empreiteiro, que também foi inferior ao definido e aprovado – cerca de 51 equipamentos por dia, encontrando-se, na realidade, em média, cerca de 14 equipamentos, diferença que, de igual modo, não levou à imobilização de frentes de trabalhos.

Quanto a reclamações do empreiteiro, temos que o fim da suspensão parcial dos trabalhos a 24/10/2022 encerrou em si a evidência do atraso na resolução da libertação da parcela 118 tornando, conseqüentemente, em caminho crítico as tarefas relacionadas com esta frente, o que impeliu o empreiteiro a formalizar, a 7 de novembro de 2022, um pedido de reposição do equilíbrio financeiro do contrato ao abrigo dos artigos 282.º, 312.º, 314.º e 354.º do CCP,

mas que o dono da obra indeferiu, conforme comunicou ao empreiteiro a 26 de janeiro de 2023.

Como conclusões, foram elencados alguns aspetos, donde apenas destacamos o relativo ao ponto de situação da receção provisória da obra:

- Trabalhos realizados fora da zona que foi temporariamente suspensa (área condicionada por motivo da não libertação dos imóveis existentes sobre a área da parcela 118):

A 24 de janeiro de 2023 foi efetuada a 3.^a vistoria para efeitos de receção provisória parcial da obra, onde foi verificado que, à exceção dos trabalhos descritos na listagem de defeitos, todos os restantes sobre os quais foi constituída reserva no 2.^o auto de vistoria se encontravam concluídos de harmonia com as condições contratuais. De acordo com o n.º 1 do artigo 396.º do CCP, o empreiteiro foi notificado para, até ao dia 24 de fevereiro de 2023, proceder às correções e retificações necessárias, de forma a corrigir as mencionadas deficiências verificados nos trabalhos descritos na listagem anexa ao referido auto, não tendo o empreiteiro, até então, procedido em conformidade, devendo ser agendada brevemente uma vistoria.

- Trabalhos realizados na zona que foi temporariamente suspensa (área condicionada por motivo da não libertação dos imóveis existentes sobre a área da parcela 118):

A 10 de maio de 2023 foi efetuada a 4.^a vistoria para efeitos de receção provisória parcial da obra, que contemplou parte da referida área que esteve condicionada, não tendo sido detetados defeitos da obra, razão pela qual se efetuou a receção provisória dos trabalhos vistoriados. Nesta fase previu-se o agendamento da 5.^a vistoria para efeitos de receção provisória da obra, a qual deveria observar as partes que ainda não haviam sido rececionadas provisoriamente.

2.5.2. A execução financeira

Até ao fim da 1.^a fase da empreitada (agosto de 2023)¹⁹⁶ foram executados 1 348 862,50€ (s/IVA), ou seja, 28,5% do valor contratado no âmbito da aquisição de serviços do *“Hospital Central da Madeira – Serviços de fiscalização e coordenação da obra.*

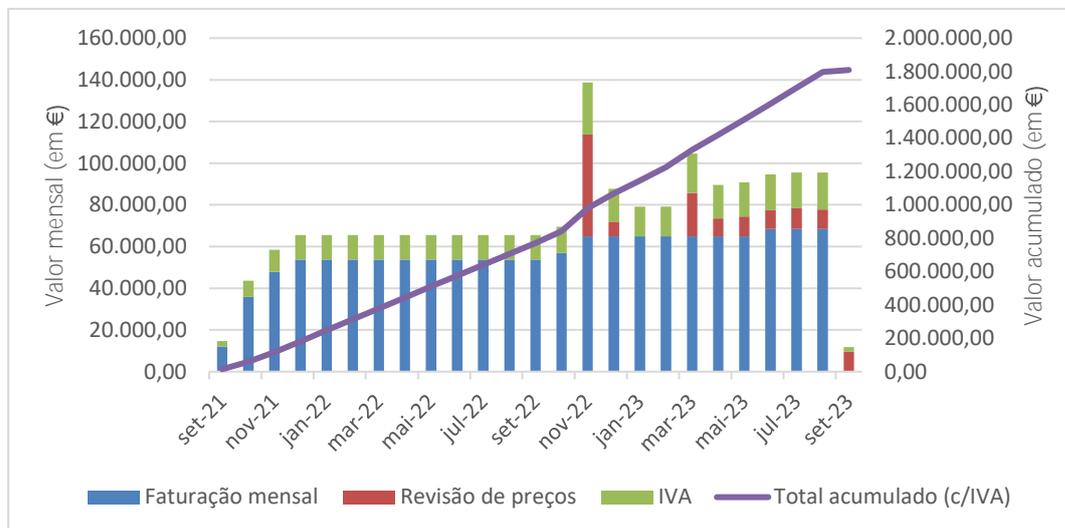
A este montante acrescem 133 130,74€ (s/IVA) relativos às revisões de preços contratuais, totalizando um custo de 1 481 993,24€ (s/IVA)¹⁹⁷, conforme evidenciado no gráfico seguinte:

¹⁹⁶ Porque algumas das faturas do consórcio responsável pelos serviços de fiscalização e coordenação da obra analisadas já incluem trabalhos relativos à 2.^a fase da empreitada, uma vez que esta foi consignada a 21/11/2022, não foi possível discernir os montantes relativos a cada uma das fases da mesma e, por consequência, apurar o valor referente somente à fase da obra em causa. Por esse motivo, optou-se por verificar as faturas emitidas até ao último mês em que o relatório periódico de controlo do contrato alude a essa 1.^a fase, designadamente até agosto de 2023, e à revisão de preços referente a este mês.

¹⁹⁷ Acrescido do valor de IVA, a execução financeira total da obra rondou os 1,8 milhões de euros.



Gráfico 4. Execução Financeira dos Serviços de Fiscalização



Fonte: Anexos aos ofícios da Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas n.ºs 4166, 5143, e 1202.

Os encargos com os serviços de fiscalização e coordenação da obra foram titulados por 99 faturas emitidas pelas três empresas que integram o consórcio¹⁹⁸, sendo 72 relativas à execução de trabalhos normais e 27 à revisão de preços.

Tendo em vista o exame da conformidade do registo contabilístico das despesas realizadas foram analisados todos os processos de despesa, observando-se que das 99 faturas emitidas, 22 foram pagas depois da data de vencimento, ou seja, 60 dias após a receção das respetivas faturas¹⁹⁹, não tendo, contudo, sido ultrapassado o limite máximo de 90 dias admitido pela Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso²⁰⁰.

As dilações registadas foram justificadas com as seguintes circunstâncias²⁰¹:

- ✓ O atraso no reembolso dos valores por parte do Estado que onerou a Tesouraria do Governo Regional;
- ✓ A mora na concretização das operações de refinanciamento da dívida regional realizadas em 2022 e em 2023, que motivaram a afetação dos recursos disponíveis a outras despesas prioritárias, o que protelou, pontualmente, o pagamento aos demais fornecedores;
- ✓ A penhora de créditos recebida em 29 de abril de 2022²⁰², a qual foi inicialmente suspensa e posteriormente levantada através de notificação de 15 de julho²⁰³, e
- ✓ A transição de ano económico e os procedimentos inerentes a essa transição.

¹⁹⁸ As três empresas do consórcio emitem faturas individuais.

¹⁹⁹ Nos termos do da cláusula 14.ª do caderno de encargos: “*as quantias devidas pelo contraente público (...) serão pagas no prazo de 60 dias após a receção das respetivas faturas (...)*”.

²⁰⁰ Vide o Anexo VIII.

²⁰¹ Vide a PenDrive: Auditoria HCUM 1. Fase\Ponto 2\Alin c), fls. 104 a 120.

²⁰² No processo n.º 1723/22.9T8OER.

²⁰³ Vide os comprovativos anexados in PenDrive: Auditoria HCUM 1. Fase\Ponto 2\Alin c), fls. 104 a 120 da PP.

Em 9 faturas²⁰⁴ emitidas pelo consórcio adjudicatário, os números de compromisso ainda refletem o número de compromisso inicial e previsto na al. c) do preâmbulo do contrato - o CY52107612.

Sucede, tal como relatado no ponto 2.4.2, al. b), que esse número, “(...) *por prudência*”, foi “*associado apenas a fonte de financiamento 381 (Receitas Gerais não afetas a projetos cofinanciados), considerando as indefinições na comparticipação do Estado que existiam na altura*”, e que, “(...) *após o recebimento da primeira transferência do Estado no final de setembro de 2021 e da clarificação das percentagens de comparticipação de cada fatura*”, foram “*efetuados os ajustamentos orçamentais necessários para a adequação do cabimento orçamental e do respetivo compromisso. Por esse facto, em novembro de 2021, foi estornado o compromisso em causa*”, “(...) *o qual foi substituído pelo compromisso CY52117862 associado às duas fontes de financiamento*”, “*nomeadamente a 381 (...) e a 393 (Financiamento Nacional – Outros)*”²⁰⁵ (sublinhado nosso).

2.6. A Comparticipação do Estado

Vimos já²⁰⁶ que o Estado se comprometeu a suportar 50% do custo da empreitada, acrescido de IVA, englobando a construção, os serviços de fiscalização e coordenação da obra, bem como a aquisição de equipamento médico e hospitalar estrutural do futuro Hospital.

Segundo o procedimento definido²⁰⁷, “(...) *a transferência para a Região Autónoma da Madeira*” será “*efetuada pela DGTF, no prazo estabelecido no n.º 8 do artigo 51.º da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro, na sua redação atual, [até ao 15.º dia de cada mês] após a apresentação das faturas e verificação de conformidade pela Inspeção-Geral de Finanças - Autoridade de Auditoria*”²⁰⁸.

Para concretizar a arrecadação do apoio, a Região endereçou à Inspeção Geral de Finanças, com conhecimento do Gabinete do Ministro das Finanças, 32 pedidos de cofinanciamento, no valor total de 29 506 714,70€. Daquele montante, 43,5% respeitam à 1.ª fase da empreitada

²⁰⁴ Em causa estão as faturas n.ºs FT1 2021/824, de 17/12 e FT1 2021/887, de 31/12, da TPF – Consultores de Engenharia e Arquitetura, S.A.; e 211000329, de 31/12/2021, da Consulgal, Consultores de Engenharia e Gestão, S.A., e ZF 2021/0000000784, de 29/12, da NRW Consultores de Engenharia, S.A.. Vide in PenDrive: SRTdCM_E8307_20230704\Ponto3\Ponto 2\alin a)\HCM_FiscCoord\Serviços Prestados\2021, fls. 9 a 47 da PP.

Especificamente sobre as faturas n.ºs FT1 2022/120, de 11/03, FT1 2022/329, de 31/05, FT1 2022/396, de 30/06, e FT1 2022/499, de 18/08, a TPF – Consultores de Engenharia e Arquitetura, S.A., indicou um número de compromisso que a Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas clarificou ser o “(...) *afeto às despesas transitadas de 2021 para 2022 (...), em vez do número de compromisso associado às despesas do ano de 2022 (CY52202741). No que se refere à fatura n.º FT1 2022/62 [de 31/01], a TPF – Consultores de Engenharia e Arquitetura, S.A., não indicou o n.º de compromisso na fatura, razão pela qual o mesmo foi inscrito com a receção da fatura*”.

²⁰⁵ Cfr. o ponto 2, al. c) do ofício n.º 1202, in PenDrive: Auditoria HCUM 1. Fase\Ponto 2\Alin c), a fls. 104 a 106 da PP.

²⁰⁶ Vide o ponto 2.2.1. do presente relato.

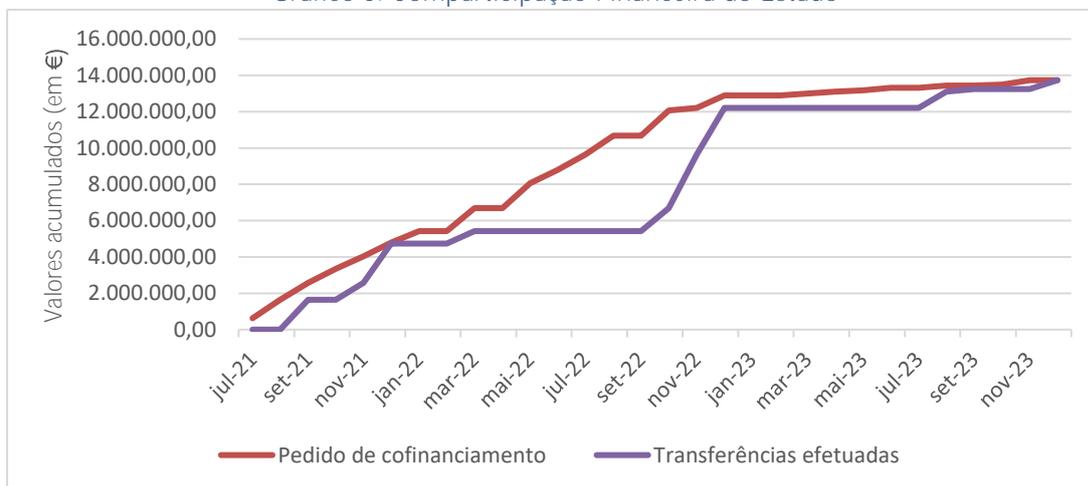
²⁰⁷ Cfr. o n.º 5 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 132/2018.

²⁰⁸ Segundo o n.º 8 do artigo 51.º da Lei Orgânica n.º 2/2013 – Lei de Finanças das Regiões Autónomas - “[a] *transferência para as regiões autónomas do montante referente ao financiamento dos projetos de interesse comum é efetuada até ao 15.º dia de cada mês, de acordo com o plano de trabalhos dos respetivos projetos e depois de justificado o montante recebido anteriormente*”.



(12 827 247,15€), 53,1% à 2.ª fase (15 680 123,98€) e os restantes 3,4% (999 343,57€) aos serviços de fiscalização da obra²⁰⁹.

Gráfico 5. Comparticipação Financeira do Estado



Fonte: Anexos aos ofícios da Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas n.ºs 4166, 5143 e 1202.

Como é comprovável, até ao final de 2023, o Estado cumpriu o compromisso assumido ao transferir²¹⁰ a totalidade do apoio contratualizado correspondente a 50% do valor das faturas. Todavia tais transferências ocorreram, em regra, no último trimestre de cada ano, o que provocou, sobretudo em 2022, uma dilatação considerável entre a data dos pedidos de cofinanciamento e a data do seu recebimento.

Em média, o Estado demorou cerca de quatro meses para realizar o pagamento do apoio. Dos 31 pedidos analisados, 14 foram pagos passados mais de quatro meses após a data do pedido de pagamento e, em dois casos, essa demora chegou a perto de nove meses²¹¹. Tal circunstância

²⁰⁹ Conforme referido no ponto 2.5.2, algumas das faturas do consórcio responsável pelos serviços de fiscalização e coordenação da obra emitidas até final de agosto de 2023 incluem trabalhos relativos à 2.ª fase da empreitada que foi consignada a 21/11/2022.

Como não foi possível discriminar os montantes relativos a cada uma das fases da empreitada optou-se por incluir na análise a totalidade da comparticipação referente aos serviços de fiscalização realizados até agosto de 2023, e à revisão de preços referente a este mês. Na prática, significa que foram analisados 31 dos 32 pedidos, uma vez que o 32.º pedido não incluía valores referentes à 1.ª fase de construção.

²¹⁰ Para uma conta específica, designada IGP05 (HCUM). A Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas esclareceu que “[a] referida conta foi criada e mantida com o propósito de facilitar a identificação dos valores transferidos pelo Estado para a Região, em execução do previsto no artigo 51.º da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro (...) e para efeitos do disposto no n.º 61 do Anexo I – Mapa de alterações e transferências orçamentais, a que se refere o artigo 7.º da Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2023.

Considerando que o Governo Regional efetua, em primeiro lugar, o pagamento integral das faturas e que o Estado, em momento posterior e, usualmente, com grande desfasamento temporal, procede ao reembolso dos correspondentes 50%, em 2023, os pagamentos das despesas emergentes do projeto do HCUM até setembro decorreram pela conta geral.

A partir de outubro, após o recebimento de transferências do Estado, associadas a este projeto, efetuaram-se, por opção de gestão de tesouraria, pagamentos associados a este projeto por esta conta bancária específica”. Vide o ponto 2, alínea d) do ofício da Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas n.º 1202.

²¹¹ Caso dos 21.º e 22.º pedidos de cofinanciamento submetidos, respetivamente, a 16 e a 22/12/2022, tendo a transferência do apoio por parte do Estado sido efetuada a 31/08/2023. Vide in PenDrive: Auditoria HCUM 1. Fase\ponto 1\Alin a), fls. 104 a 120 da PP.

levou a que a Secretaria Regional das Finanças tivesse alertado o Ministério das Finanças, para os consequentes “(...) *constrangimentos na tesouraria do Governo Regional*”²¹².

3. PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

Em observância do n.º 2 da Recomendação n.º 1/2009, de 1 de julho²¹³, e da Recomendação n.º 3/2015, de 1 de julho²¹⁴, do Conselho de Prevenção da Corrupção, apreciaram-se os planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas das entidades diretamente envolvidas nesta auditoria.

Nesse âmbito, apurou-se que o Gabinete do Secretário Regional dos Equipamentos e Infraestruturas, a Direção Regional de Planeamento, Recursos e Gestão de Obras Públicas e a Direção Regional do Equipamento Social e Conservação elaboraram os respetivos *Planos de Prevenção de Riscos*²¹⁵, em articulação com as principais linhas orientadoras para a Administração Regional, definidas pela Vice-Presidência do Governo Regional, através da Inspeção Regional de Finanças.

Segundo o ponto 1.1, als. a) a c), da mencionada Recomendação n.º 1/2009, os órgãos dirigentes máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou património públicos, seja qual for a sua natureza, devem elaborar Planos que contenham os seguintes elementos:

- a) *Identificação, relativamente a cada área ou departamento, dos riscos de corrupção e infrações conexas;*
- b) *Com base na referida identificação de riscos, indicação das medidas adoptadas que previnam a sua ocorrência (...);*
- c) *Definição e identificação dos vários responsáveis envolvidos na gestão do plano, sob a direcção do órgão dirigente máximo”.*

A al. d) do ponto 1.1. da mesma Recomendação determina ainda a elaboração anual um relatório sobre a execução desses Planos, assim como o n.º 4 do artigo 6.º do regime geral da prevenção da corrupção, aprovado a 9 de dezembro de 2021 pela al. b) do artigo 1.º do DL n.º 109-E/2021²¹⁶, que comanda que “[a] execução do PPR está sujeita a controlo, efetuado nos seguintes termos:

- a) *Elaboração, no mês de outubro, de relatório de avaliação intercalar nas situações identificadas de risco elevado ou máximo;*

²¹² Cfr. o ofício com a ref.ª SRF/6144/2023, de 21/04, in *PenDrive:SRTdCM_E8307_20230704\Ponto 1\alin a*).

²¹³ Publicada no DR n.º 140, Série II, de 22/07/2009. Vide in https://www.ama.gov.pt/documentos/24077/28645/Recomendacao_n1_2009.pdf/90d38536-53d6-4e9a-b4a5-c0581847bdc1, e que estatui que “2. O Conselho de Prevenção da Corrupção solicita a todos os organismos de (...) auditoria que, nas suas ações, verifiquem, de acordo com a natureza das mesmas, se as entidades sob o seu controlo dispõem e aplicam efetivamente os planos de gestão de riscos exigidos pelos princípios enunciados, mencionando tal facto nos seus relatórios (...).”

²¹⁴ Publicado no DR, n.º 132, Série II, de 09/07/2015. Vide in <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/recomendacao/3-2015-69773181>, e que dispõe do seguinte modo: “6. O Conselho de Prevenção da Corrupção reitera o pedido de colaboração ao Tribunal de Contas (...) para que, nas suas ações, verifiquem se as entidades sob o seu controlo dispõem e aplicam de modo efetivo os seus Planos de Prevenção de Riscos, incluindo a verificação sobre a elaboração dos correspondentes relatórios anuais de execução”.

²¹⁵ Vide in anexos constantes ao e-mail remetido a 21 de março, a fl. 131 da PP.

²¹⁶ Que também criou o Mecanismo Nacional Anticorrupção, cujo artigo 3.º traz uma definição de corrupção e infrações conexas.



b) *Elaboração, no mês de abril do ano seguinte a que respeita a execução, de relatório de avaliação anual, contendo nomeadamente a quantificação do grau de implementação das medidas preventivas e corretivas identificadas, bem como a previsão da sua plena implementação”.*

E o n.º 5 do mesmo artigo manda que o Plano seja “(...) *revisto a cada três anos ou sempre que se opere uma alteração nas atribuições ou na estrutura orgânica ou societária da entidade que justifique a revisão dos elementos referidos nos n.ºs 1 ou 2”.*

Entrando na análise dos Planos em apreço, constatamos que é a própria Secretaria Regional dos Equipamentos e Infraestruturas que assume, nos Planos de 2019 do Gabinete do Secretário Regional e da Direção Regional de Planeamento, Recursos e Gestão de Obras Públicas, que estes são instrumentos de gestão que corporizam “(...) *um conjunto de reconhecidas boas práticas e regras de conduta, que têm vindo a ser implementadas pelos serviços na execução da sua missão, com o propósito de prevenir, detetar e minimizar potenciais riscos (...)*”.

Apesar de os Planos apreciados apresentarem uma matriz de risco consentânea com as funções desempenhadas pelas respetivas unidades orgânicas²¹⁷, não houve uma hierarquização dos riscos em relação à probabilidade da sua ocorrência (*baixo; médio; alto*) nem à gravidade do impacto (*fraco, moderado ou elevado*), não dando cabal cumprimento ao disposto na al. b) do n.º 2 do artigo 6.º do regime geral da prevenção da corrupção²¹⁸.

Verificou-se ainda que a Direção Regional do Equipamento Social e Conservação não publicitou os respetivos Planos na *Internet*, uma vez que não possui página própria, enquanto a Direção Regional de Planeamento, Recursos e Gestão de Obras Públicas não publicita os relatórios de execução dos seus Planos desde 2018²¹⁹, contrariando o n.º 5 da Recomendação n.º 3/2015²²⁰ e o artigo 6.º, n.º 6, do regime geral da prevenção da corrupção²²¹ aprovado pelo mencionado DL n.º 109-E/2021.

Os relatórios de execução dos planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas relativos aos anos de 2021 e 2022 do Gabinete do Secretário Regional dos Equipamentos e Infraestruturas concluíram que “(...) *que as medidas de controlo identificadas e definidas encontram-se implementadas, considerando-se o estabelecido adequado face aos riscos de corrupção, infrações conexas e nas matérias relacionadas com o conflito de interesses*”²²².

Os relatórios de execução dos Planos da Direção Regional de Planeamento, Recursos e Gestão de Obras Públicas reportados aos mesmos anos, concluem que “(...) *do conjunto de atribuições da DRPRGOP, o exercício de atividades tradicionalmente consideradas como de risco agravado*

²¹⁷ Vide o Anexo IX. sobre os riscos potenciais identificados e respetivas medidas de mitigação.

²¹⁸ Que exige que dos Planos de Prevenção de Riscos constem “[*fa*] *probabilidade de ocorrência e o impacto previsível de cada situação, de forma a permitir a gradação dos riscos*”.

²¹⁹ Tendo todos estes documentos sido remetidos à SRMTC por email, a 21/03/2024, a fl. 131 da PP.

²²⁰ Que preceitua que os planos sejam “(...) *publicados nos sítios da internet das entidades a que respeitam, excetuando as matérias e as vertentes que apresentem uma natureza reservada, de modo a consolidar a promoção de uma política de transparência na gestão pública*”.

²²¹ Que estatui que as entidades abrangidas devem assegurar “(...) *a publicidade do PPR e dos relatórios previstos no n.º 3 aos seus trabalhadores, devendo fazê-lo através da intranet e na sua página oficial na Internet, caso as tenham, no prazo de 10 dias contados desde a sua implementação e respetivas revisões ou elaboração*”.

²²² Vide in anexos constantes ao e-mail remetido a 21 de março, a fl. 131 da PP.

(...) situavam-se sobretudo ao nível da aquisição de bens e serviços”, e que “(...) que as medidas de controlo identificadas e definidas encontram-se implementadas, considerando-se o estabelecido adequado face aos riscos de corrupção, infrações conexas e nas matérias relacionadas com o conflito de interesses”²²³.

Os relatórios de execução dos Planos da Direção Regional do Equipamento Social e Conservação, concluíram que a aplicação dos planos *“(...) foi feita com sucesso. Considerando que houve uma identificação bastante exaustiva, quer dos riscos potenciais, quer da definição das correspondentes medidas de prevenção propostas (...)”²²⁴.*

4. CONCLUSÕES

Tendo em conta o âmbito e o resultado das verificações efetuadas, o TContas concluiu que:

1. Os primeiros passos tendentes à implementação de uma nova unidade hospitalar na RAM remontam a 13 de março de 2003, data da aprovação do DRR n.º 8/2003/M, que sujeitou a medidas preventivas, pelo prazo de dois anos, os terrenos localizados na área a afetar à sua construção (cfr. o ponto 2.1).
2. O relatório sobre a *“Determinação da relação custo-benefício relativo à construção do Novo Hospital Central Madeira”*, de dezembro de 2018, concluiu que o cenário que contemplava *“(...) a construção do novo Hospital Central da Madeira, prevendo-se a substituição das unidades hospitalares existentes, Hospital Dr. Nélio Mendonça e Hospital dos Marmeleiros, por uma nova unidade hospitalar denominada por Hospital Central da Madeira”*, apresenta benefícios económicos superiores aos custos, confirmando a sua viabilidade económica, isto tendo como base uma estimativa de um valor de investimento total de 350,6 milhões de euros e de uma comparticipação do Governo da República no valor de cerca de 122,1 milhões de euros (cfr. o ponto 2.1, iv.).
3. O projeto do Hospital Central da Madeira foi classificado como sendo de interesse comum, tendo o correspondente cofinanciamento do Governo da República - 50% dos custos com a construção, equipamentos e fiscalização da obra – sido contemplado nos Orçamentos do Estado desde o ano de 2018 (cfr. o ponto 2.2.1.).
4. Em 25 de novembro de 2022, a RAM, com garantia pessoal do Estado, contraiu um empréstimo junto do Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa, no montante de 158,7 milhões de euros, com vista financiar em 50% as despesas emergentes do novo Hospital Central da Madeira²²⁵. Nos termos contratuais, o primeiro desembolso, deverá acontecer até ao dia 25 de maio de 2024 (cfr. o ponto 2.2.3).
5. O Estado transferiu a totalidade do apoio correspondente a 50% do valor das faturas apresentadas até agosto de 2023, no montante de 29 506 714,70€, mas com uma dilação média de cerca de quatro meses relativamente à data do pedido de cofinanciamento (cfr. o ponto 2.5).

²²³ Vide in anexos constantes ao e-mail remetido a 21 de março, a fl. 131 da PP.

²²⁴ Vide in anexos constantes ao e-mail remetido a 21 de março, a fl. 131 da PP.

²²⁵ Incluindo os serviços de fiscalização e coordenação, a aquisição de equipamento médico, os estudos e projetos e as expropriações.



6. Os mecanismos adotados pela Região com vista a fiscalização da obra do Hospital Central e Universitário da Madeira têm-se revelado eficazes para evitar a ocorrência de erros que pudessem comprometer a qualidade final da construção, condicionar o prazo estabelecido para a mesma ou gerar custos complementares não cabimentados (cfr. os pontos 2.4 e 2.5)
7. A execução física e financeira da empreitada de obras públicas do *“Hospital Central da Madeira – 1.ª fase – escavação e contenções periféricas”*, incluindo os respetivos dois termos, observou, em geral, o quadro legal aplicável, não tendo sido identificadas irregularidades financeiras, realçando-se neste âmbito que a obra:
 - a) Foi parcialmente consignada a 17 de maio de 2021 e iniciada a 18 de junho do mês seguinte. Todavia só a 24 de outubro de 2022 é que o empreiteiro ficou na posse de todas as construções e logradouros necessários à execução dos respetivos trabalhos devido a complicações surgidas no processo expropriativo de diversas parcelas de terreno, o que impeliu a que a obra não estivesse concluída na data aprezada. Ou seja, no final de setembro de 2022, traduzindo-se num atraso total de, aproximadamente, 350 dias (cfr. os pontos 2.4 e 2.4, I);
 - b) Foi objeto de dois termos adicionais: o primeiro, outorgado a 27 de janeiro de 2023, que consubstanciou uma alteração à fórmula de revisão de preços permitida pelo DL n.º 36/2022, de 20 de maio, que estabeleceu um regime excecional e temporário no âmbito do aumento dos preços com impacto em contratos públicos, e o segundo, a 7 de junho seguinte, que formalizou a prorrogação do respetivo prazo de execução em 92 dias, ao abrigo do mesmo diploma, tendo então sido fixado em 542 dias e a conclusão para o dia 28 de agosto seguinte, sem implicar qualquer penalização ou pagamento adicional ao empreiteiro (ponto 2.3.1, II. e III.);
 - c) Encontrava-se integralmente realizada (material e financeiramente) em agosto de 2023, tendo tido uma execução financeira de 96% do preço contratual, ou seja, 18 125 954,64€ face a 18 860 000,00€ (s/IVA), devido a trabalhos a menos na ordem dos 734 045,36€, a que soma o montante de 2 902 319,38€ referente a revisões de preços, ordinárias e extraordinárias), perfazendo um total de 21 028 274,02€ (s/IVA) (cfr. os pontos 2.4.1, IV, V, 2.4.2);
 - d) Comportou cinco contratos de subempreitada e dois contratos de 2.º nível, com sete empresas distintas, cujo valor ascendeu a 5 470 904,91€ (s/IVA), relacionados com trabalhos de demolições, estruturas e fundações, instalações e equipamentos de águas e esgotos, terraplanagem; fornecimento e armação de aço; instalação de infraestruturas elétricas e provisórias em obra e montagem de armaduras em varão (cfr. o ponto 2.4.1, III);
 - e) Foram formalizados 14 autos de revisões de preços, que totalizaram 2 902 319,38€ (s/IVA), 2 141 020,61€ referentes a revisões de preços ordinárias, e 761 298,77€ referentes a revisões de preços extraordinárias (cfr. o ponto 2.4, V).
8. No âmbito do contrato da aquisição de serviços designado por: *“Hospital Central da Madeira – Serviços de fiscalização e coordenação da obra”*, cuja execução física e financeira também não revelou nenhuma irregularidade, verificou-se que:

- a) Os serviços relativos à *Fase 1 Preparação da obra*, com um prazo estimado de três meses, não foram prestados e, por consequência, pagos, possibilidade que estava prevista e admitida contratualmente, porquanto só podiam ter início após o contrato ter obtido o visto do TContas, o que se registou a 10 de setembro de 2021, enquanto a obra iniciou-se no dia 18 de junho anterior (cfr. o ponto 2.5.1), e
- b) No que concerne à *Fase 2 Monitorização e controlo da obra*, que principiou no mês de setembro de 2021, e que deverá decorrer até dois meses após a conclusão da empreitada, num total de 52 meses, tinham sido prestados, até agosto de 2023, 28,5% dos serviços contratualizados, no montante de 1 348 862,50€ (s/IVA), a que acresce 133 130,74€ (s/IVA), relativo às revisões de preços contratuais, totalizando um custo de 1 481 993,24€ (cfr. os pontos 2.5.2).

5. RECOMENDAÇÕES

No contexto da matéria exposta no presente documento, o Tribunal de Contas recomenda à Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas que:

1. Conjuntamente com a Secretaria Regional das Finanças, identifique, de forma desagregada, nos mapas da Conta da Região, os montantes afetos, despendidos e programados em cada uma das vertentes do projeto do Hospital Central e Universitário da Madeira (expropriações, projeto e assessorias, construção e fiscalização e equipamentos) ou, em alternativa, inclua um reporte específico com esse fim, e
2. No âmbito da contratação pública, promova o cumprimento dos prazos de pagamento definidos contratual e legalmente, em concreto, no n.º 4 do artigo 299.º do Código dos Contratos Públicos e no artigo 5.º, n.ºs 1, al. a), e 3, do DL n.º 62/2013, de 10 de maio, evitando-se, no mesmo passo, “**Pagamentos em atraso**” na aceção da al. e) do artigo 3.º da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso.

6. DECISÃO

Pelo exposto, o Tribunal de Contas, em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira, e ao abrigo do disposto no artigo 214.º n.º 4 da CRP e no artigo 105.º n.º 1 da LOPTC, decide 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 Ministro de Estado e das Finanças, Joaquim Miranda Sarmento;
 - Ao Secretário Regional das Finanças, Rogério de Andrade Gouveia;
 - Ao Secretário Regional de Equipamentos e Infraestruturas, João Pedro Castro Fino;
 - Ao Diretor Regional de Planeamento, Recursos e Gestão de Obras Públicas, João Ricardo Luis dos Reis, e
 - Ao Diretor Regional do Equipamento Social e Conservação, Pedro Alexandre Fagundes de Freitas Rodrigues.

- 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 de Equipamentos e Infraestruturas e a Secretaria Regional de Finanças informem a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas até ao dia 31 de dezembro 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 pela Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas em 1 716,40€, de acordo com o previsto nos artigos 10.º, n.ºs 1 e 2, e 11.º, n.º 1, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas²²⁶, 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.

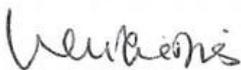
Funchal, Região Autónoma da Madeira, em 02 de julho de 2024.

O JUIZ CONSELHEIRO
da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas



(PAULO H. PEREIRA GOUVEIA)

A Assessora



(Merícia Dias; em substituição)

O Assessor



(Alberto Miguel Faria Pestana)

²²⁶ 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€.



ANEXOS

I. Alegações produzidas em sede de contraditório

 REPÚBLICA PORTUGUESA GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS			
		Exmo. Senhor Diretor-Geral do Tribunal de Contas	
<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>
SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
	29/05/2024	Nº: 347/2024 ENT: 2502/2024 PROC. Nº: 32.03	12/06/2024
<hr/>			
ASSUNTO	Relato de Auditoria à Construção do Hospital Central e Universitário da Madeira - 1ª fase - Princípio do contraditório.		
Exmo. Senhor Diretor Geral do Tribunal de Contas,			
Reportando-me ao assunto mencionado em epígrafe, encarrega-me S.E. o Ministro de Estado e das Finanças de remeter a pronúncia solicitada, confirmando que o Estado transferiu nos anos de 2021 a 2023 a totalidade do apoio correspondente a 50% do valor das faturas apresentadas até agosto de 2023, conforme referido no ponto 5 das conclusões do Relato de Auditoria.			
No que concerne aos demais pontos do relato, nada mais temos a referir.			
Com os melhores cumprimentos,			
O Chefe do Gabinete			
Bruno Proença	Assinado de forma digital por Bruno Proença Dados: 2024.06.12 20:07:49 +01'00'		
Bruno Proença			
Cc: SEAO, SETF			
Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL TEL + 351 21 881 68 00 EMAIL gabinete.ministro@mef.gov.pt www.portugal.gov.pt			



II. Previsão inicial e execução financeira dos projetos no PIDDAR de 2017 a 2022

Projeto 51819 Hospital Central da Madeira – Expropriações

ANOS	PROJETO	ORÇAMENTO INICIAL	PAGO
2017 ²²⁷	Projeto 51819 Hospital Central da Madeira - Expropriações	2 000 000,00€	356 300,00€
2018 ²²⁸	Projeto 51819 Hospital Central da Madeira - Expropriações	8 135 760,00€	7 057 699,00€
2019 ²²⁹	Projeto 51819 Hospital Central da Madeira - Expropriações	13 349 340,00€	4 304 203,00€
2020 ²³⁰	Projeto 51819 Hospital Central da Madeira - Expropriações	5 000 000,00€	7 172 070,00€
2021 ²³¹	Projeto 51819 Hospital Central da Madeira - Expropriações	7 000 000,00€	50 752,00€
ANOS	PROJETO	ORÇAMENTO INICIAL	PAGO

²²⁷ O PIDDAR, para 2017, contemplou os seguintes valores:

✓ 314 887 **057,00€** de financiamento nacional para o Projeto 51824 Hospital Central da Madeira (no departamento SRAPE, Programa 050 – Saúde, Medida 029 – Melhoria e Reordenamento da Rede de Infraestruturas do Sector da Saúde), da responsabilidade da Direção Regional do Equipamento Social e Conservação, e

✓ 16 995 **479,00€** de financiamento nacional e 2 **000 000,00€** de financiamento regional para o Projeto 51819 Hospital Central da Madeira (no departamento SRAPE, Programa 050, Medida 029), da responsabilidade da Direção Regional do Património e de Gestão dos Serviços Partilhados.

²²⁸ O PIDDAR, para 2018, contemplou os seguintes valores:

✓ 18 080 **630,00€** de financiamento nacional e 2 526 **040,00€** de financiamento regional para o Projeto 51819 – Hospital Central da Madeira – Expropriações [no departamento VP, Programa 050, Medida 029], da responsabilidade da Direção Regional do Património e de Gestão dos Serviços Partilhados;

✓ 2 **153 475,00€** de financiamento nacional para o Projeto 51824 – Hospital Central da Madeira – Estudos e Projetos (no departamento SREI, Programa 050, Medida 029), e 158 671 **921,00€** de financiamento nacional e valor idêntico de financiamento regional para o Projeto 51982 – Hospital Central da Madeira (no departamento SREI, Programa 050, Medida 029), ambos da responsabilidade da Direção Regional do Equipamento Social e Conservação.

²²⁹ O PIDDAR, para 2019, contemplou os seguintes valores:

✓ 20 559 **390,00€** de financiamento nacional para o Projeto 51819 – Hospital Central da Madeira – Expropriações (no departamento VP, Programa 050, Medida 029), a cargo da Direção Regional do Património e de Gestão dos Serviços Partilhados, e

✓ 1 688 **100,00€** de financiamento nacional para o Projeto 51824 – Hospital Central da Madeira – Estudos e Projetos (no departamento SREI, Programa 050, Medida 029) e 96 481 **722,00€** de financiamento nacional e 220 862 **126,00€** de financiamento regional para o Projeto 51982 - Hospital Central da Madeira (no departamento SREI, Programa 050, Medida 029), ambos a cargo da Direção Regional do Equipamento Social e Conservação.

²³⁰ O PIDDAR, para 2020, contemplou os seguintes valores:

✓ 12 057 **699,00€** de financiamento nacional para o Projeto 51819 – Hospital Central da Madeira – Expropriações (no departamento VP, Programa 050, Medida 029), a cargo da Direção Regional do Património e de Gestão dos Serviços Partilhados;

✓ 2 106 **803,00€** de financiamento nacional para o Projeto 51824 – Hospital Central da Madeira – Estudos e Projetos (no departamento SREI, Programa 050, Medida 029), a cargo da Direção Regional do Equipamento Social e Conservação;

✓ 144 034 **600,00€** de financiamento nacional e 207 620 **761,00€** de financiamento regional para o Projeto 51982 – Hospital Central da Madeira (no departamento SREI, Programa 050, Medida 029), a cargo da Direção Regional do Equipamento Social e Conservação.

²³¹ O PIDDAR, para 2021, contemplou os seguintes valores:

✓ 18 061 **902,00€** de financiamento nacional e 300 **000,00€** de financiamento regional para o Projeto 51819 – Hospital Central da Madeira – Expropriações (no departamento VP, Programa 050, Medida 023 – Reforço das Capacidades do Sistema de Saúde), a cargo da Direção Regional do Património;

✓ 1 688 571,00€ de financiamento nacional para o Projeto 51824 – Hospital Central da Madeira – Estudos e Projetos (no departamento SREI, Programa 050, Medida 023), a cargo da Direção Regional do Equipamento Social e Conservação, e

✓ 184 731 259,00€ de financiamento nacional e 259 190 260,00€ de financiamento regional para o Projeto 51982 – Hospital Central da Madeira (no departamento SREI, Programa 050, Medida 023), a cargo da Direção Regional do Equipamento Social e Conservação.

2022 ²³²	Projeto 51819 Hospital Central da Madeira - Expropriações	500 000,00€	-
TOTAL		35 985 100,00€	18 941 024,00€
Taxa de execução:			52,64%

Projeto 51824 Hospital Central da Madeira – Estudos e Projetos

ANOS	PROJETO	ORÇAMENTO INICIAL	PAGO
2017	Projeto 51824 Hospital Central da Madeira - Estudos e Projetos	1 765 000,00€	-
2018	Projeto 51824 Hospital Central da Madeira – Estudos e Projetos	1 125 000,00€	1 009 100,00€
2019	Projeto 51824 Hospital Central da Madeira – Estudos e Projetos	195 000,00€	242 500,00€
2020	Projeto 51824 Hospital Central da Madeira – Estudos e Projetos	178 000,00€	148 000,00€
2021	Projeto 51824 Hospital Central da Madeira – Estudos e Projetos	178 000,00€	
2022	Projeto 51824 Hospital Central da Madeira – Estudos e Projetos	101 504,00€	
TOTAL		3 542 504,00€	1 399 600,00€
Taxa de execução:			39,51%

Projeto 51982 Hospital Central da Madeira

ANOS	PROJETO	ORÇAMENTO INICIAL	PAGO
2019	Projeto 51982 Hospital Central da Madeira	34 312 513,00€	34 312 513,00€
2020	Projeto 51982 Hospital Central da Madeira	34 311 514,00€	34 311 514,00€
2021	Projeto 51982 Hospital Central da Madeira	18 693 814,00€	
2022	Projeto 51982 Hospital Central da Madeira	22 353 744,00€	
TOTAL		109 671 585,00€	68 624 027,00€
Taxa de execução:			62,57%

Fonte: PIDDAR de 2017 a 2022 e respetivos relatórios de execução

²³² O PIDDAR, para 2022, contemplou os seguintes valores:

✓ 19 033 972,00€ de financiamento nacional para o Projeto 51819 – Hospital Central da Madeira – Expropriações (no departamento SRF, Programa 050, Medida 023), a cargo da Direção Regional do Património.

✓ 1 501 937,00€ de financiamento nacional para o Projeto 51824 – Hospital Central da Madeira – Estudos e Projetos (no departamento SREI, Programa 050, Medida 023), a cargo da Direção Regional do Equipamento Social e Conservação;

✓ 13 245 443,00€ de financiamento nacional e 235 205 571,00€ de financiamento regional para o Projeto 51982 – Hospital Central da Madeira (no departamento SREI, Programa 050, Medida 023), a cargo da Direção Regional do Equipamento Social e Conservação.

O PIDDAR, para 2023, contemplou os seguintes valores:

✓ 22 308 305,00€ de financiamento nacional para o Projeto 51819 – Hospital Central da Madeira – Expropriações (no departamento SRF, Programa 050, Medida 023), a cargo da Direção Regional do Património;

✓ 1 400 433,00€ de financiamento nacional e de 3 110 500,00€ de financiamento regional para o Projeto 51824 – Hospital Central da Madeira – Estudos e Projetos (no departamento SREI, Programa 050, Medida 023), a cargo da Direção Regional do Equipamento Social e Conservação, e

✓ 4 894 406,00€ de financiamento nacional e 341 592 823,00€ de financiamento regional para o Projeto 51982 – Hospital Central da Madeira (no departamento SREI, Programa 050, Medida 029), a cargo da Direção Regional do Equipamento Social e Conservação.



III. O contrato da empreitada de obras públicas designado por: **“Hospital Central da Madeira – 1.ª fase – escavação e contenções periféricas”**

Pela Resolução do Conselho do Governo Regional n.º 674/2020, de 10 de setembro²³³, foi deliberado autorizar a realização da despesa inerente à empreitada designada por **“Hospital Central da Madeira – Primeira Fase – Escavação e Contenções Periféricas”** até ao montante de 28 000 000,00€ (s/IVA)²³⁴, e determinar o recurso ao concurso público para a sua execução²³⁵, pelo prazo de 450 dias. Foi definido como critério de adjudicação o da proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante, na modalidade da melhor relação qualidade-preço, considerando o preço e o valor técnico com uma ponderação de 50%, cada e foram aprovadas as peças do procedimento (o anúncio²³⁶, o programa de concurso e o caderno de encargos)²³⁷.

A tomada da Resolução n.º 674/2020 assentou em diversos considerandos, dos quais salientamos:

- A necessidade de construir um novo hospital na Região decorrente da desadequação progressiva que nos últimos anos se veio a acentuar, entre as capacidades de resposta das atuais unidades hospitalares e os requisitos exigidos à prestação de cuidados de saúde em condições tecnicamente adequadas, não obstante os investimentos que os sucessivos Governos aplicaram na área da saúde;
- O esgotamento da capacidade de resposta no domínio da prestação de cuidados de saúde do Hospital Doutor Nélio Ferraz Mendonça e do Hospital dos Marmeleiros, com as respetivas edificações envelhecidas e com problemas institucionais, limitações e disfuncionalidades acentuadas que limitam a sua expansão e que colocam grandes dificuldades de manutenção e conservação, com impactos significativos na prestação de cuidados de saúde à população da RAM e seus visitantes;
- A irrevogável necessidade de a Região dispor de um novo Hospital que respondesse às atuais e futuras carências na área da saúde;
- O compromisso governamental de construir o Hospital Central da Madeira, por forma a assegurar à população residente e a todos os presentes na Região os cuidados de saúde necessários, seguros e de qualidade;
- A possibilidade técnica de destacar os trabalhos de escavação e contenções periféricas, incluindo os necessários trabalhos de drenagem pluvial, dos restantes trabalhos de construção do Hospital Central da Madeira, os quais não carecem de especiais qualificações técnicas aos empreiteiros que pretendam concorrer à execução da empreitada;

²³³ Vide in <https://joram.madeira.gov.pt/joram/1serie/Ano%20de%202020/ISerie-172-2020-09-11.pdf>.

²³⁴ Ao abrigo do disposto na al. f) do n.º 1 do artigo 26.º do DLR n.º 1-A/2020/M, que aprovou o Orçamento da Região de 2020.

²³⁵ A coberto dos artigos 18.º, 19.º, al. a), 36.º e 38.º, do CCP.

²³⁶ Posto o que os respetivos avisos foram publicados no Jornal Oficial da União Europeia, 2020/S 189-455321, de 29/09, e no DR, II Série, n.º 187, de 24/09/2020.

²³⁷ Ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 109.º do CCP. Também delegou no Secretário Regional de Equipamentos e Infraestruturas, com a faculdade de subdelegação, a competência para a prática de todos os atos a realizar no âmbito desse concurso público.

- A realização dos trabalhos previstos no procedimento permitiriam antecipar o início da execução do Hospital Central da Madeira;
- Afigurou-se recomendável que fosse desde logo lançada a empreitada a financiar com receitas próprias da Região, e
- Através da Resolução n.º 132/2018, do Conselho de Ministros do Governo da República Portuguesa, foi aprovada a candidatura apresentada pela Região, reconhecendo-a como Projeto de Interesse Comum para construção e equipamento médico e hospitalar que constituirá parte integrante do edifício do futuro Hospital Central da Madeira.

Até ao término do prazo para apresentação de propostas – 27 de outubro de 2020 – apresentaram proposta seis concorrentes, tendo dois sido excluídos, de acordo com o relatório preliminar de análise e avaliação das propostas preparado pelo júri do concurso a 20 de janeiro de 2021, onde também se propôs a sua ordenação final, em respeito pelo artigo 146.º do CCP e tal como se reproduz abaixo:

ORDEM	CONCORRENTES	VALOR DA PROPOSTA (S/IVA E EM EUROS)	PONTUAÇÃO GLOBAL
1.º	AFAVIAS – Engenharia e Construções, S.A.	18 860 000,00	80,56
2.º	ETERMAR – Engenharia e Construção, S.A./CONSTRUCTORA SAN JOSE, S.A., HCI – Construções, S.A. (Pontevedra) Representação em Portugal/H.C.I. – Construções, S.A./Alves Ribeiro, S.A.	22 533 333,00	69,34
3.º	SACYR SOMAGUE, S.A./RIM – Engenharia e Construções, S.A.;	23 469 859,02	66,73
4.º	SOCICORREIA – ENGENHARIA, S.A./Puentes y Calzadas Infraestructuras, S.L.	21 990 000,00	56,69
Excluído ^{a)}	Tecnovia-Madeira, Sociedade de Empreitadas, S.A./Teixeira Duarte-Engenharia e Construções, S.A.	21 378 000,00	-
Excluído ^{b)}	Alexandre Barbosa Borges, S.A.	27 979 977,89	-

a) Nos termos do disposto na al. a) do n.º 2 do artigo 146.º do CCP, por ter sido apresentada depois do termo do prazo fixado para o efeito.

b) Por força do disposto na al. o) do n.º 2 do artigo 146.º, conjugado com a al. a) do n.º 2 do artigo 70.º e a al. c) do n.º 1 do artigo 57.º, todos do CCP, por não apresentar termos ou condições relativos a aspetos da execução do contrato não submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, aos quais a entidade adjudicante pretendia que o concorrente se vinculasse, designadamente, não foi apresentado o adjunto do diretor de obra com as condições estabelecidas na clausula 29.ª e no ponto 1.3 do Anexo A às clausulas gerais do caderno de encargos.

O júri procedeu ao envio do relatório preliminar a todos os concorrentes, para efeitos de audiência prévia, dando assim cumprimento ao disposto no artigo 147.º do CCP, tendo três dos concorrentes oferecido observações²³⁸, as quais não foram acolhidas, tendo o júri mantido a análise e as conclusões do relatório preliminar, e proposto a ordenação, em primeiro lugar, da proposta do concorrente *AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A.*, no seu relatório final.

Por conseguinte, pela Resolução do Conselho do Governo n.º 97/2021, de 11 de fevereiro²³⁹, foi adjudicada a execução da empreitada de obras públicas designada por: **“Hospital Central da Madeira – 1.ª Fase – Escavação e Contencões Periféricas”** à *AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A.*, que

²³⁸ Designadamente, a *SOCICORREIA – ENGENHARIA, S.A./Puentes y Calzadas Infraestructuras, S.L.*, a *Tecnovia-Madeira, Sociedade de Empreitadas, S.A./Teixeira Duarte-Engenharia e Construções, S.A.* e a *ETERMAR – Engenharia e Construção, S.A./CONSTRUCTORA SAN JOSE, S.A., HCI – Construções, S.A. (Pontevedra) Representação em Portugal/H.C.I. – Construções, S.A./Alves Ribeiro, S.A.*

²³⁹ Vide in <https://joram.madeira.gov.pt/joram/1serie/Ano%20de%202021/ISerie-028-2021-02-12.pdf>.



se obrigou à realização dos correspondentes trabalhos²⁴⁰ pelo preço de 18 860 000,00€, s/IVA, num prazo de 450 dias.

O subsequente contrato foi outorgado a 9 de março de 2021, tendo sido submetido a fiscalização prévia e registado nesta Secção Regional no dia em 29 seguinte com o n.º 31/2021, sobre o qual incidiu a Decisão de concessão de visto (em termos) n.º 35/FP/2021, proferida em sessão diária de 5 de maio.

²⁴⁰ Das seguintes espécies:

IDENTIFICAÇÃO DOS TRABALHOS	VALOR (S/IVA E EM EUROS)
Paredes de contenção e ancoragens	4 838 130,66
Demolições	697 176,48
Drenagens e tratamento de taludes	1 237 287,93
Outros trabalhos	12 087 404,93
Total	18 860 000,00

IV. O pedido de revisão extraordinária de preços

Conforme observado no ponto 2.3.1., ii, o empreiteiro formulou um pedido de revisão extraordinária de preços ao dono da obra com fundamento nas als. a) e b) do n.º 1 do artigo 3.º do DL n.º 36/2022, que a permite “(...) desde que um determinado material, tipo de mão de obra ou equipamento de apoio:

- a) *Represente, ou venha a representar durante a execução, pelo menos 3% do preço contratual;*
e
- b) *A taxa de variação homóloga do custo seja igual ou superior a 20%”.*

No caso da al. a), argumentou que *“[j]á na fórmula apresentada pelo Dono de Obra, nas Cláusulas Gerais do Caderno de Encargos, admite-se que o índice M22, que representa o material gasóleo, tem um peso de 10% na empreitada. Dada a própria natureza dos trabalhos e ao peso que este material tem na fórmula de revisão de preços contratual, fica demonstrado que o mesmo ultrapassa largamente os 3% do preço contratual estabelecido na presente alínea deste Diploma”.*

Quanto à al. b), susteve o empreiteiro que, de acordo com a tabela que apresenta com o pedido, tendo em conta o preço máximo para a venda de gasóleo simples na Região, publicada pela Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos, *“(...) a variação homóloga no mesmo período (Junho de 2021 a Junho de 2022) corresponde a 29,6% (1.75€/1.35€)”,* entendendo estar demonstrado *“(...) que a variação homóloga do custo ultrapassa largamente os 20% estabelecido na presente alínea deste Diploma”.*

Em concreto, segundo podemos ler na exposição da Direção de Serviços de Construção e Hidráulica Fluvial dirigida à Direção Regional do Equipamento Social e Conservação, *“[o] empreiteiro considera que deverá ser incrementado o peso do coeficiente de gasóleo em 10%; ou seja, atenta que o gasóleo na estrutura de custos da empreitada não tem um peso de 10%, conforme previsto na fórmula contratual, mas sim de 20%.*

Para fundamentar esta observação é apresentado um mapa de controlo dos consumos mensais deste material em obra, gasóleo, até setembro de 2022, que, registe-se, corresponde às quantidades de gasóleos constantes dos relatórios de monitorização ambiental submetidos mensalmente para aprovação em obra.

Analisada a situação, sustentada pela análise da equipa responsável pela fiscalização da empreitada, remetida por correio eletrónico datado de 7 de novembro de 2022 (07:48), que constitui anexo ao presente documento, poder-se-á assumir que o peso do material gasóleo representa um custo efetivo superior a 10% na estrutura de custos da obra, bem como revela uma taxa de variação homóloga superior a 20%. Desta feita, conforme análise efetuada pelo consórcio externo de fiscalização «configura-se que existe fundamento na proposta apresentada pelo Empreiteiro», referindo-se em concreto ao peso do material gasóleo.

No que concerne à mão de obra é proposto reduzir o coeficiente de salários em -6%, de um peso previsto de 23% para 17%. Como fundamentação que sustenta esta pretensão, apresenta um apuramento da percentagem do custo de salários relativamente ao volume de trabalhos executados. Afigura-se que existe fundamento na proposta apresentada pelo empreiteiro.



Relativamente aos equipamentos de apoio é proposto reduzir em 1% o seu peso, de 31% para 30%. Analisada a argumentação remetida, considera-se estar devidamente fundamentada a alteração.

O tubo de PVC tem na fórmula contratualmente prevista um peso de 3%; no entanto, o empreiteiro propõe e fundamenta que, na sua estrutura de custos de empreitada, este material tem um peso de somente 2%. Parece-nos admissível a proposta apresentada.

Por último o empreiteiro propõe a redução do peso do cimento em saco de 5% para 4% o que se afigura razoável de ser aceite”.

Na mesma exposição foi referido que “(...) de acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 36/2022, de 20 de maio, o dono de obra deve pronunciar-se no prazo de 20 dias, a contar da receção do pedido (até dia 13 de novembro de 2022), sob pena de aceitação tácita, sobre a forma de revisão extraordinária de preços proposta, podendo, em caso de não aceitação da mesma, exclusiva e alternativamente:

a) Apresentar, de forma devidamente fundamentada, uma contraproposta;

b) Realizar a revisão de preços segundo a forma contratualmente estabelecida, sendo, para os casos de revisão por fórmula, os coeficientes de atualização (Ct) resultantes dos respetivos cálculos multiplicados por um fator de compensação de 1,1;

Resultaria da aplicação do fator de compensação de 1,1, na fórmula contratualmente prevista, o valor de revisão extraordinária de 4.073.067,27€; ou seja, o pagamento pelo Dono de Obra do acréscimo de quase 2.000.000,00€ para efeito de revisão extraordinária de preços”.

Concomitantemente verifica-se que, no âmbito da aplicação do regime excecional e temporário da revisão de preços extraordinária nos contratos de empreitada de obras públicas, define o n.º 4 do art.º 2.º do DL n.º 36/2022, de 20 de maio, que «O disposto no presente decreto-lei não é aplicável aos setores cujos cocontratantes tenham sido abrangidos por medidas específicas de apoio, sempre que a revisão extraordinária de preços seja destinada a compensar os efeitos do aumento dos custos das mesmas matérias-primas, materiais, mão de obra e equipamentos de apoio já apoiados por medidas específicas» (sublinhado nosso). Todavia, não é declarado pelo empreiteiro «não ter sido abrangido por medidas específicas de apoio» pelo que, julga-se que deverá ser previamente apurada/comprovada essa condição determinante para aplicabilidade da legislação em apreço pelos serviços competentes desta Secretaria Regional.

Face ao exposto, caso se verifique estarem reunidas as condições particulares de aplicação do regime excecional de revisão de preços extraordinária, considera-se estar devidamente fundamentada a fórmula de revisão de preços proposta pelo empreiteiro.

A aprovação da fórmula de revisão de preços extraordinária proposta pelo empreiteiro configura ser, em detrimento da aplicação do coeficiente de compensação de 1:1, a opção menos penalizadora, e onerosa, para o Dono de Obra”.

V. O contrato da aquisição de serviços designado por: **“Hospital Central da Madeira – Serviços de fiscalização e coordenação da obra”**

A 13 de março de 2020, através da Resolução do Conselho do Governo Regional n.º 104/2020²⁴¹, foi autorizada a realização da despesa inerente à aquisição de serviços **“Hospital Central da Madeira – Serviços de Fiscalização e Coordenação da Obra”**, até ao montante de 5 000 000,00€ (s/IVA)²⁴², e escolhido o procedimento de concurso limitado por prévia qualificação para selecionar o adjudicatário²⁴³. Foi definido como critério de adjudicação o da proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante, na modalidade da melhor relação qualidade-preço, considerando o preço e a valia técnica com uma ponderação de 30% e 70%, respetivamente.

Mais foi deliberado aprovar as peças do procedimento (o anúncio²⁴⁴, o programa do procedimento, o convite à apresentação de propostas e o caderno de encargos), e delegar, no Secretário Regional de Equipamentos e Infraestruturas, com faculdade de subdelegação, a competência para a prática de todos os atos a realizar no âmbito do acima referido concurso limitado por prévia qualificação²⁴⁵.

Na base dessa deliberação estiveram os seguintes considerandos²⁴⁶:

- Estava em curso o procedimento de contratação pública para a execução do Hospital Central da Madeira e a aquisição dos serviços de fiscalização dessa empreitada constituía uma das componentes elegíveis no âmbito da candidatura ao financiamento como Projeto de Interesse Comum , e
- A dimensão e complexidade técnica da empreitada em causa, e as vicissitudes naturais e antecipáveis no âmbito de um contrato tão relevante, tornam-na numa obra singular, em termos regionais, o que recomenda a obtenção externa de qualificados serviços de fiscalização, coordenação da obra e coordenação de segurança, de elevada experiência profissional, de modo diário e permanente, por forma a assegurar que todo o processo de construção decorra com a menor perturbação e com um elevado controlo de qualidade e de custos.

Até ao termo do prazo fixado – 18 de maio de 2020 – quatro entidades apresentaram candidaturas, tendo uma delas sido excluída, conforme resulta do relatório preliminar da fase de qualificação, elaborado pelo júri a 23 de julho de 2020, nos termos do artigo 184.º do CCP:

²⁴¹ Vide in <https://joram.madeira.gov.pt/joram/1serie/Ano%20de%202020/ISerie-046-2020-03-13sup2.pdf>.

²⁴² Ao abrigo da al. f) do n.º 1 do artigo 26.º do DLR n.º 1-A/2020/M.

²⁴³ Nos termos do disposto nos artigos 17.º, 18.º, 20.º, al. a,) e no artigo 38.º do CCP.

²⁴⁴ Posto o que os respetivos avisos foram publicados no Jornal Oficial da União Europeia, 2020/S 076-180154, de 17/04, e no Diário da República, II Série, n.º 75, de 16/04/2020.

²⁴⁵ Ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 109.º do CCP.

²⁴⁶ Vide a proposta elaborada pela Chefe de Divisão de Projetos vertida na Informação n.º 31-A/20/DSEP, de 12 de março, que propôs o início de procedimento de contratação pública, e que foi posto à consideração do Governo Regional da Madeira pelo Secretário Regional dos Equipamentos e Infraestruturas a 14 de abril de 2020.



CANDIDATOS		ADMITIDA/EXCLUÍDA
1	TPF – Consultores de Engenharia e Arquitetura, S.A./Consulgal, Consultores de Engenharia e Gestão, S.A./NRV – Consultores de Engenharia, S.A.	Admitida
2	Tecnica y Proyectos, S.A.	Excluída a)
3	Vítor Hugo – Coordenação e Gestão de Projetos, S.A.	Admitida
4	ISQ – Instituto de Soldadura e Qualidade/Prospectiva – Projectos, Serviços e Estudos, S.A./Sondeos, Estructuras Y Geotecnia, S.L.	Excluída

a) Pelo facto de ter carregado e submetido a sua candidatura em área reservada de outro utilizador, facto que consubstancia a não observância de formalidades do modo de apresentação das candidaturas, em especial, do disposto no n.º 2 do artigo 67.º e n.º 2 do artigo 63.º, ambos da Lei n.º 96/2015, de 17/08, o que determina a exclusão da candidatura, nos termos das disposições conjugadas da al. i) do n.º 2 do artigo 184.º e n.º 2 do artigo 170.º, ambos do CCP.

As três empresas qualificadas apresentaram propostas tendo ficado assim ordenadas pelo júri do concurso, no relatório preliminar da fase de análise e avaliação das propostas, elaborado a 25 de março de 2021 em obediência ao artigo 146.º, aplicável *ex vi* do n.º 1 do artigo 162.º, ambos do CCP:

ORDEM	CONCORRENTES	VALOR DA PROPOSTA (S/IVA E EM EUROS)	PONTUAÇÃO GLOBAL
1.	TPF – Consultores de Engenharia e Arquitetura, S.A./Consulgal, Consultores de Engenharia e Gestão, S.A./NRV – Consultores de Engenharia, S.A.	4 725 071,55	87,16
2.	ISQ – Instituto de Soldadura e Qualidade/Prospectiva – Projectos, Serviços e Estudos, S.A./Sondeos, Estructuras Y Geotecnia, S.L.	4 500 000,01	73,01
3.	Vítor Hugo – Coordenação e Gestão de Projetos, S.A.	4 500 000,01	59,01

No âmbito da audiência prévia, realizada em cumprimento do disposto no artigo 147.º do CCP, também aplicável por força do n.º 1 do artigo 162.º do CCP, o concorrente *Vítor Hugo – Coordenação e Gestão de Projetos, S.A.*, apresentou a sua pronúncia, que não foi acolhida.

Consequentemente, o júri manteve o teor e a conclusão do relatório preliminar e propôs a adjudicação dos serviços em causa à proposta do concorrente *TPF – Consultores de Engenharia e Arquitetura, S.A./ Consulgal, Consultores de Engenharia e Gestão, S.A./NRV – Consultores de Engenharia, S.A.*, ordenada em primeiro lugar (*vide* o relatório preliminar da fase de análise e avaliação das propostas, de 29 de abril).

O Conselho do Governo Regional deliberou em consonância com o proposto – *vide* a Resolução n.º 375/2021, de 29 de abril –²⁴⁷, tendo o contrato de aquisição de serviços designado por: “*Hospital Central da Madeira – Serviços de fiscalização e coordenação da obra*” sido outorgado a 8 de julho de 2021 entre a RAM, através da Secretaria Regional dos Equipamentos e Infraestruturas, e as sociedades *Consulgal, Consultores de Engenharia e Gestão, S.A., TPF – Consultores de Engenharia e Arquitetura, S.A., e NRV Consultores de Engenharia, S.A.*, em consórcio externo, pelo preço contratual de 4 725 071,55€ (s/IVA).

²⁴⁷ <https://joram.madeira.gov.pt/joram/1serie/Ano%20de%202021/ISerie-080-2021-05-05sup4.pdf>.

Os trabalhos contratados deveriam ser realizados no prazo máximo de 175 meses (14 anos e meio), assim escalonados:

Quadro 9. – Escalonamento dos serviços

FASE	INÍCIO	FIM	PRAZO
Fase 1 Preparação da obra	Data constante de comunicação efetuada para o efeito pela representada do 1.º outorgante às representadas dos 2.ºs outorgantes, e após o visto do contrato pelo TContas, nos termos da cláusula 4.ª do contrato.	Início da execução da obra	3 meses
Fase 2 Monitorização e controlo da obra Subfase 2.1) execução de movimentos de terras/estrutura Subfase 2.2) execução de estrutura/especialidades/acabamentos Subfase 2.3) medições finais/receção provisória	Início da execução da obra	2 meses após a conclusão dos trabalhos da obra	52 meses
Fase 3 Gestão da garantia da obra	Receção provisória da obra	Receção definitiva da obra	120 meses



VI. Fundamentos da Resolução do Conselho do Governo n.º 73/2022, de 10 de fevereiro

O Secretário Regional das Finanças e da Administração Pública, por despacho de 1 de setembro de 2017, proferiu “a *Resolução de Expropriar dos bens imóveis necessários à realização*” do “*fim de utilidade pública*” que é o da execução da empreitada para construção do Hospital Central e Universitário da Madeira, tendo sido “(...) *promovida a tentativa de aquisição dos referidos bens pela via do direito privado*”.

Não tendo sido “*obtido acordo para a aquisição de todas as parcelas necessárias à execução da dita obra pública*”, “(...) *através da Resolução n.º 557/2020, de 30 de julho (...)*”, “o *Conselho do Governo Regional, reunido em plenário, resolveu declarar de utilidade pública a expropriação dos bens imóveis necessários à execução da dita obra (...)*”.

“*A parte expropriada da parcela n.º 118 instaurou*”, “*junto do Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal um processo cautelar contra a RAM, que*” correu “*os seus termos naquele Tribunal, sob o número 21/22.2BEFUN, requerendo, entre outros, a suspensão de eficácia das duas deliberações do Governo Regional da Região Autónoma da Madeira, a Resolução n.º 557/2020, de 30 de julho, posteriormente alterada pela Resolução n.º 40/2021, de 21 de janeiro, que declara de utilidade pública a expropriação dos bens imóveis necessários à execução da referida obra (...), na parte em que estas determinam a expropriação da supra mencionada parcela*”.

“*De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 128º do Código de Processo dos Tribunais Administrativos, quando seja requerida a suspensão da eficácia de um ato administrativo, a autoridade administrativa, recebido o duplicado do requerimento, não pode iniciar ou prosseguir a execução*”. “[*R]egra de proibição da execução do ato administrativo suspendendo*” que “*deve ser conjugada com o disposto na parte final do*” mesmo n.º 1, “*nos termos do qual a autoridade administrativa pode – ou mesmo, deve – iniciar ou prosseguir a execução se mediante resolução fundamentada na pendência do procedimento cautelar, reconhecer que o diferimento da execução seria gravemente prejudicial para o interesse público*”.

Com esse fim, foi efetuada “*uma rigorosa avaliação dos interesses públicos prosseguidos pelo ato administrativo visado e, simultaneamente*”, ponderado se “*a suspensão, ainda que temporária, da execução daquele ato e a consequente paralisação da obra*” em apreço, “*até à prolação da decisão final do processo cautelar em curso, não seria gravemente prejudicial para os interesses públicos em causa*”, concluindo-se que “*a impossibilidade de execução do ato administrativo suspendendo*” teria “*como consequência direta o protelamento dos trabalhos de construção da obra*” e “*esse protelamento, por sua vez*”, iria “*privar a população local da referida infraestrutura, com o inevitável adiamento dos benefícios*” daí decorrentes, “*nomeadamente a melhoria e eficiência na prestação de serviços de cuidados de saúde que serão concentrados numa única localização, o aumento dos índices de produtividade e diminuição dos custos de funcionamento das estruturas hospitalares existentes*”.

A parcela n.º 118 revelou-se como imprescindível à realização da obra, dado que se insere em área de construção das estruturas de contenção periféricas (muros de suporte) indispensáveis à construção do edifício hospitalar (conforme resulta da memória descritiva e justificativa do projeto de execução), localizando-se, em concreto, no lado nascente, o mais desfavorável em termos de volumetria de escavação.

A realização de escavações com a grandeza em causa acarretava diversas dificuldades geométricas e geotécnicas a que estavam associados problemas de segurança, contenção e estabilidade nas áreas limítrofes, nas quais a parcela n.º 118 se incluía, e aliados a esses fatores técnico-construtivos, existiam soluções de planeamento construtivo que se encontravam severamente comprometidas dada a indisponibilidade dessa parcela.

Os moradores da parcela recusaram-se a desocupar as habitações em causa, pese embora já tivesse sido transferido o direito de propriedade e a posse dos respetivos bens imóveis à RAM em 4 de fevereiro de 2021 e concomitantemente, garantido o depósito do valor indemnizatório atribuído, em sede de arbitragem, à ordem dos autos com o n.º 353/21.7T8FNC, que corria os seus termos no 2.º Juízo Local Cível do Funchal, no Tribunal Judicial da Comarca da Madeira;

A versada indisponibilidade desta parcela, aliada ao facto de ainda se encontrar ocupada por moradores que circulavam em área de obra, para além dos perigos para as vidas humanas daí advenientes, causaram transtornos e condicionalismos no normal desenvolvimento do plano de trabalhos, traduzindo-se em custos adicionais não previstos, desde o agravamento de custos indiretos (sede, administração, encargos de estrutura, garantias, seguros ou outros), como ao agravamento de custos diretos (perda de produtividade de mão de obra e equipamentos).

O adjudicatário apresentou um pedido de suspensão parcial dos trabalhos na parcela em causa, o que poderia dar direito à reposição do equilíbrio financeiro do contrato por agravamento de custos diretos e indiretos, financeiros e de estaleiro, deferido pelo dono da obra face à existência de moradores em imóveis integrantes na parcela n.º 118.

No limite, se o retardamento das consignações parciais acarretasse interrupções dos trabalhos por mais de 120 dias, seguidos ou interpolados, o empreiteiro teria direito à resolução do contrato e consequentemente, direito de indemnização por danos emergentes e lucros cessantes, com incontestáveis prejuízos para o erário público, dado o avanço da empreitada em apreço.

Mais, as escavações já efetuadas nas áreas adjacentes à parcela n.º 118 foram realizadas no pressuposto de que os trabalhos teriam continuidade a curto prazo, estando os taludes provisórios expostos às ações atmosféricas sem sustimento provisório ou definitivo, e a manutenção desta situação no tempo poderia colocar em causa a estabilidade dos taludes e das construções próximas, dada a descompressão do maciço para níveis superiores aos previstos no processo construtivo implementado, e

Por fim, o Governo Regional da Madeira já havia despoletado o procedimento concursal para a realização da 2.ª fase da obra, com o preço base de 75 000 000,00€, sendo que a sua execução não poderia ter início sem a conclusão integral da 1.ª fase da obra



VII. Planos de trabalhos em vigor durante a execução da empreitada de obras públicas do **“Hospital Central da Madeira – 1.ª fase – escavação e contenções periféricas”**

Em euros (s/IVA)

	PLANO DE TRABALHOS (PT)	PT 23/11/2021	PT 31/03/2022	PT 18/05/2022	PT 21/07/2022	PT 21/09/2022	PT CONSIGNAÇÃO TOTAL	PRORROGAÇÃO DL 36/2022	EXECUÇÃO
jun/21	1 026 156,02	1 026 156,02	1 026 156,02	1 026 156,02	1 026 156,02	1 026 156,02	1 026 156,02	1 026 156,02	1 026 156,02
jul/21	1 665 700,16	1 667 823,42	1 667 823,42	1 667 823,42	1 667 823,42	1 667 823,42	1 667 823,42	1 667 823,42	1 667 823,42
ago/21	1 144 449,61	1 537 994,66	1 537 994,66	1 537 994,66	1 537 994,66	1 537 994,66	1 537 994,66	1 537 994,66	1 537 994,66
set/21	996 693,27	1 244 647,78	1 244 647,78	1 244 647,78	1 244 647,78	1 244 647,78	1 244 647,78	1 244 647,78	1 244 647,78
out/21	853 519,61	1 123 633,65	1 123 633,65	1 123 633,65	1 123 633,65	1 123 633,65	1 123 633,65	1 123 633,65	1 123 633,65
nov/21	606 076,69	1 367 894,90	1 152 693,93	1 152 693,93	1 152 693,93	1 152 693,93	1 152 693,93	1 152 693,93	1 152 693,93
dez/21	378 615,27	778 615,26	993 816,14	993 816,14	993 816,14	993 816,14	993 816,14	993 816,14	993 816,14
jan/22	1 041 079,37	863 800,27	1 283 903,47	1 283 903,47	1 283 903,47	1 283 903,47	1 283 903,47	1 283 903,47	1 283 903,47
fev/22	1 026 538,07	851 735,12	671 967,31	671 967,31	671 967,31	671 967,31	671 967,31	671 967,31	671 967,31
mar/22	1 246 863,35	1 034 542,55	546 333,14	549 896,85	549 896,85	549 896,85	549 896,85	549 896,85	549 896,85
abr/22	1 356 904,00	1 125 845,04	819 586,14	829 733,55	829 733,55	829 733,55	829 733,55	829 733,55	829 733,55
mai/22	1 407 275,60	1 167 639,17	1 105 457,50	1 065 963,38	1 066 209,32	1 066 209,32	1 066 209,32	1 066 209,32	1 066 209,32
jun/22	1 430 448,72	1 186 866,28	1 118 309,94	1 112 834,33	1 113 337,50	1 113 337,50	1 113 337,50	1 113 337,50	1 113 337,50
jul/22	1 608 577,25	1 334 662,38	1 065 051,56	1 144 895,75	1 078 290,92	1 079 782,96	1 079 782,96	1 079 782,96	1 079 782,96
ago/22	1 674 562,57	1 389 411,46	1 537 113,02	1 408 193,18	1 153 648,99	1 185 609,27	1 185 609,27	1 185 609,27	1 185 609,27
set/22	1 396 540,44	1 158 732,04	1 533 428,64	1 646 668	1 441 615,24	480 095,25	483 478,25	483 478,25	483 478,25
out/22	-	-	216 355,95	240 587,71	245 273,97	444 485,81	168 724,99	168 724,99	168 724,99
nov/22	-	-	215 727,73	71 766,53	235 297,26	357 235,68	308 276,91	316 574,10	316 574,10
dez/22	-	-	-	37 546,67	208 147,68	345 274,25	293 639,18	286 051,30	286 051,30
jan/23	-	-	-	49 277,67	106 751,97	235 297,26	76 415,55	120 720,60	120 720,60
fev/23	-	-	-	-	96 543,97	208 147,68	64 793,63	65 394,00	65 394,00
mar/23	-	-	-	-	32 616,40	106 751,97	70 232,29	28 807,60	28 807,60
abr/23	-	-	-	-	-	96 543,97	95 236,45	25 210,91	28 367,76
mai/23	-	-	-	-	-	32 616,40	88 654,12	26 065,28	27 312,35
jun/23	-	-	-	-	-	-	-	26 569,48	25 547,26
jul/23	-	-	-	-	-	-	-	28 891,67	28 142,78
ago/23	-	-	-	-	-	-	-	27 109,67	19 627,82
Total	18 860 000,00	18 860 000,00	18 860 000,00	18 860 000,00	18 860 000,00	18 833 654,10	18 176 657,20	18 130 803,68	18 125 954,64

Obs.: Os valores assinalados a preto correspondem às previsões mensais dos vários planos de pagamento aprovados que se encontravam em vigor à data da execução da empreitada.

Fonte: Anexos aos ofícios n.ºs 4166 e 5143, da Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas.

VIII. Atraso no pagamento das faturas pelo Governo Regional

CONTRATO DA EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS DESIGNADO POR: <i>“HOSPITAL CENTRAL DA MADEIRA – 1.ª FASE – ESCAVAÇÃO E CONTENÇÕES PERIFÉRICAS”</i>				
N.º FATURA	DATA DE VENCIMENTO (A)	DATA DE PAGAMENTO (B)	ATRASO EM DIAS [(B) – (A)]	JUSTIFICAÇÃO APRESENTADA
FEG 2022/27	07/26/2022	21/07/2022	44	a)
FEG 2022/38	03/07/2022	21/07/2022	18	a)
FEG 2022/40	04/07/2022	21/07/2022	17	a)
FT FEG.2022/150	31/01/2023	02/02/2023	2	b)
FT FEG.2022/155	05/02/2023	21/06/2023	136	b) e c)
FT FEG.2022/182	17/02/2023	21/06/2023	124	b) e c)
FT FEG.2023/1	07/04/2023	21/06/2023	75	c)
FT FEG.2023/N3	05/05/2023	21/06/2023	47	c)
FT FEG.2023N/32	05/08/2023	28/08/2023	19	d)
FT FEG.2023N/33	05/08/2023	24/08/2023	23	d)
FT FEG.2023N/37	04/09/2023	07/09/2023	3	d)

Fonte: Anexo ao ofício n.º 1202 da Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas.

- a) *“A 2.ª tranche da operação de refinanciamento do ano de 2022, no valor de 225 M€, só se concretizou em julho desse ano. Consequentemente, os recursos disponíveis tiveram de ser prioritariamente afetados ao serviço da dívida da Região, que até julho de 2022 ascendeu a 492 M€, e a outras despesas prioritárias, tais como despesas com pessoal, o que atrasou, pontualmente, o pagamento aos demais fornecedores. Por outro lado, o atraso no reembolso dos valores por parte do Estado onerou a Tesouraria do Governo Regional, considerando que até julho haviam sido efetuados pagamentos associados à obra do HCUM no valor de 5,4M€ e que os reembolsos do Estado, até essa data, em 2022, foram de apenas 91,2 mil euros”;*
- b) *“Devido à transição de ano económico e aos procedimentos inerentes a essa transição”;*
- c) *“A operação de refinanciamento do ano de 2023, no valor de 275 M€, só se concretizou no final de maio desse ano. Consequentemente, os recursos disponíveis tiveram de ser prioritariamente afetados ao serviço da dívida da Região, que até junho ascendeu a 394 M€ e a outras despesas prioritárias, tais como despesas com pessoal, o que atrasou pontualmente o pagamento aos demais fornecedores. Por outro lado, o sistemático atraso no reembolso dos valores por parte do Estado onerou a Tesouraria do Governo Regional, considerando que até ao final de maio já haviam sido pagos 7,7 M€ com receitas da Região, sem existência do reembolso do Estado dos correspondentes 50% que só se concretizaram a partir de setembro”;*
- d) Situações em que os pagamentos ocorreram com um atraso máximo de 25 dias em relação à data de vencimento.
“O sistemático atraso no reembolso dos valores por parte do Estado onera inevitavelmente a Tesouraria do Governo Regional, considerando que até ao final de agosto já haviam sido pagos 29,7 M€ com receitas da Região, sem existência do reembolso do Estado dos correspondentes 50% que só se concretizaram a partir de setembro”.



CONTRATO DA AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DESIGNADO POR: **“HOSPITAL CENTRAL DA MADEIRA – SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO E COORDENAÇÃO DA OBRA”**

N.º FATURA	DATA DE VENCIMENTO (A)	DATA DE PAGAMENTO (B)	ATRASO EM DIAS [(B) – (A)]	JUSTIFICAÇÃO APRESENTADA
FT1 2021/688	03/01/2022	08/02/2022	36	b)
211000254	28/12/2021	08/02/2022	42	b)
FT1 2021/710	03/01/2022	06/01/2022	3	“Pago no prolongamento do ano económico”
ZF 2021/0000000623	09/01/2022	08/02/2022	30	b)
211000289	31/01/2022	08/02/2022	8	b)
ZF 2021/0000000689	01/02/2022	08/02/2022	7	b)
FT1 2022/200	06/06/2022	27/06/2022	21	c)
FA 2022/99	05/06/2022	02/08/2022	58	a)
ZF 2022/0000000237	07/06/2022	27/06/2022	20	c)
FT1 2022/268	05/07/2022	07/07/2022	2	c)
FA 2022/126	05/07/2022	02/08/2022	28	a)
ZF 2022/0000000293	05/07/2022	07/07/2022	2	c)
FT1 0123/196	17/06/2023	21/06/2023	4	d)
ZF FZF3/0000000192	17/06/2023	21/06/2023	4	d)
ZF FZF3/0000000315	08/08/2023	24/08/2023	16	e)
FT FA.2023/130	13/08/2023	24/08/2023	11	e)
FT1 0123/313	18/08/2023	24/08/2023	6	e)
FT1 0123/312	18/08/2023	25/08/2023	7	e)
ZF FZF3/0000000329	18/08/2023	25/08/2023	7	e)
FT FA.2023/138	18/08/2023	25/08/2023	7	e)
ZF FZF3/0000000382	05/09/2023	07/09/2023	2	e)
FT FA.2023/159	04/09/2023	07/09/2023	2	e)

Fonte: Anexo ao ofício n.º 1202 da Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas.

- “Atraso devido a penhora de créditos recebida pela SREI em 29/04/2022 (Processo n.º 1723/22.9T8OER), penhora que foi inicialmente suspensa e posteriormente levantada através de notificação de 15/07/2022”;
- “Devido à transição de ano económico e aos procedimentos inerentes a essa transição”;
- “A 2.ª tranche da operação de refinanciamento do ano de 2022, no valor de 225 M€, só se concretizou em julho desse ano. Consequentemente, os recursos disponíveis tiveram de ser prioritariamente afetos ao serviço da dívida da Região, que até julho de 2022 ascendeu a 492 M€, e a outras despesas prioritárias, tais como despesas com pessoal, o que atrasou, pontualmente, o pagamento aos demais fornecedores. Por outro lado, o atraso no reembolso dos valores por parte do Estado onerou a Tesouraria do Governo Regional, considerando que até julho haviam sido efetuados pagamentos associados à obra do HCUM no valor de 5,4M€ e que os reembolsos do Estado, até essa data, em 2022, foram de apenas 91,2 mil euros”;
- “A operação de refinanciamento do ano de 2023, no valor de 275 M€, só se concretizou no final de maio desse ano. Consequentemente, os recursos disponíveis tiveram de ser prioritariamente afetos ao serviço da dívida da Região, que até junho ascendeu a 394 M€ e a outras despesas prioritárias, tais como despesas com pessoal, o que atrasou pontualmente o pagamento aos demais fornecedores. Por outro lado, o sistemático atraso no reembolso dos valores por parte do Estado onerou a Tesouraria do Governo Regional, considerando que até ao final de maio já haviam sido pagos 7,7 M€ com receitas da Região, sem existência do reembolso do Estado dos correspondentes 50% que só se concretizaram a partir de setembro”;
- Situações em que os pagamentos ocorreram com um atraso máximo de 25 dias em relação à data de vencimento.
“O sistemático atraso no reembolso dos valores por parte do Estado onera inevitavelmente a Tesouraria do Governo Regional, considerando que até ao final de agosto já haviam sido pagos 29,7 M€ com receitas da Região, sem existência do reembolso do Estado dos correspondentes 50% que só se concretizaram a partir de setembro”.

IX. Desfasamento entre os pedidos de cofinanciamento ao Estado e a sua concretização

N.º do pedido	Data do pedido (a)	Data da transferência (b)	Meses [(b)-(a)]
1.º	30/07/2021	24/09/2021	2
2.º	25/08/2021	24/09/2021	1
3.º	24/09/2021	09/11/2021	2
4.º	27/10/2021	28/12/2021	2
5.º	12/11/2021	28/12/2021	2
6.º	15/12/2021	28/12/2021	0
7.º	10/12/2021	28/12/2021	1
8.º	22/12/2021	28/12/2021	0
9.º	07/01/2022	17/03/2022	2
10.º	21/01/2022	17/03/2022	2
11.º	03/03/2022	24/10/2022	8
12.º	23/03/2022	24/10/2022	7
13.º	03/05/2022	02/11/2022	6
14.º	18/05/2022	02/11/2022	6
15.º	27/06/2022	10/11/2022	5
16.º	25/07/2022	10/11/2022	4
17.º	25/08/2022	29/12/2022	4
18.º	06/10/2022	29/12/2022	3
19.º	19/10/2022	29/12/2022	2
20.º	22/11/2022	29/12/2022	1
21.º	16/12/2022	31/08/2023	9
22.º	22/12/2022	31/08/2023	8
23.º	06/03/2023	31/08/2023	6
24.º	05/04/2023	31/08/2023	5
25.º	12/05/2023	15/09/2023	4
26.º	12/06/2023	15/09/2023	3
27.º	28/06/2023	29/12/2023	6
28.º	02/08/2023	29/12/2023	5
29.º	29/08/2023	29/12/2023	4
30.º	04/10/2023	29/12/2023	3
31.º	02/11/2023	27/12/2023	2

Fonte: Anexos aos ofícios n.ºs 5143 e 1202 da Secretaria Regional de Equipamentos e Infra-estruturas.



X. Riscos potenciais evidenciados nos Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

RISCO POTENCIAL	MEDIDAS DE MINIMIZAÇÃO
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL DOS EQUIPAMENTOS E INFRAESTRUTURAS	
Falhas no envio dos reportes	Monitorização dos prazos estabelecidos e apuramento dos dados com uma antecedência mínima face à data-limite de reporte e respetiva complexidade do processo
Validação prévia do conteúdo de informação a reportar ou a instruir o processo	Obtenção e cruzamento de informação oriunda de diversas fontes internas, visando confirmar e controlar a fiabilidade da informação, bem como devolução de processos para o serviço proponente de modo a ser fundamentado conforme legislação em vigor
Verificação de inexistência de incompatibilidade e conflitos de interesses na elaboração de pareceres de natureza jurídica e na elaboração de projetos e propostas de diplomas	Aferição pela Chefia de situações de incompatibilidade e conflito interesses e rotatividade entre os técnicos na elaboração dos pareceres
Verificar que as funções acumuladas pelos funcionários não colidem sob forma alguma com as funções públicas que exercem, nem colocam em causa a isenção e o rigor que deve pautar a sua ação	Subscrição, por todos os funcionários que se encontrem em regime de acumulação de funções, de uma declaração anual em que assumam de forma inequívoca que as funções acumuladas não colidem de forma alguma com as funções públicas que exercem, nem colocam em causa a isenção e o rigor que deve pautar a sua ação
DIREÇÃO REGIONAL PLANEAMENTO, RECURSOS E GESTÃO DE OBRAS PÚBLICAS	
Fixação e validação das especificações técnicas previstas nas peças de todos os procedimentos de contratação pública (incluindo os promovidos pela Direção Regional do Equipamento Social e Conservação), com exceção dos realizados ao abrigo de ajuste direto em regime simplificado, de forma a assegurar o cumprimento do disposto no artigo 49.º do CCP	Dupla validação das especificações técnicas previstas nas peças de todos os procedimentos de contratação pública
Verificação de inexistência de conflitos de interesses em procedimento de contratação pública por parte dos membros do júri e de todos os demais intervenientes no processo de avaliação de propostas em cumprimento do disposto no n.º 5 do artigo 67.º do CCP	Obrigatoriedade de subscrição de declarações de inexistências de conflitos de interesses de acordo com o modelo constante do Anexo XIII do CCP
Verificação e validação do critério de adjudicação nos procedimentos de contratação pública (incluindo os promovidos pela Direção Regional do Equipamento Social e Conservação) e no caso dos concursos limitados por prévia qualificação verificação e validação dos requisitos de capacidade técnica, de forma a assegurar o cumprimento do disposto nos artigos 74.º, 75.º, 139.º e 165.º do CCP	Definição do critério de adjudicação nos procedimentos de contratação pública sujeita a dupla validação
Verificar/Analisar os cadernos de encargos dos procedimentos de contratação pública, e elaborar os correspondentes contratos quando reduzidos a forma escrita, de forma que não ocorram omissões, erros e lacunas ou ambiguidades que possam representar vantagens injustificadas para os cocontratantes	Elaboração de todos os contratos de forma que não ocorram omissões, erros e lacunas ou ambiguidades, que representem vantagens injustificadas para os cocontratantes sujeita a dupla validação
Designação de um gestor para os procedimentos de contratação pública, responsável por dar resposta aos esclarecimentos solicitados relativos à sua tramitação, cuja identificação e contacto são obrigatoriamente facultados aos utentes internos, de forma a assegurar o disposto no n.º 4 do artigo 3.º do DL n.º 73/2014, de 13/05.	Designação de um gestor do procedimento de contratação pública, responsável por dar resposta aos esclarecimentos solicitados relativos ao seu andamento, cuja identificação e contato são obrigatoriamente facultados aos utentes internos

DIREÇÃO REGIONAL DO EQUIPAMENTO SOCIAL E CONSERVAÇÃO

<p>Relacionado com a elaboração de todas as peças de procedimento necessárias para concursos de empreitadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definição de cláusulas jurídicas e técnicas para benefício de terceiros; • Criação de modelos de avaliação de propostas para favorecimento de concorrentes; • Insuficiente ou deficiente especificação do modelo a aplicar na avaliação de propostas; 	<ul style="list-style-type: none"> • Obrigatoriedade de declarações de inexistência de incompatibilidades ou de conflito de interesses por parte dos técnicos que elaboram as peças de procedimento; • Revisão dos processos por serviços diferentes do executor (dupla validação); • Verificação da conformidade legal dos modelos de avaliação de propostas; • Utilização de cadernos de encargos rigorosos; • Explicitação de forma objetiva dos critérios de adjudicação, dando preferência sempre que possível ao critério de mais baixo preço; • Estabelecimento de vários níveis de responsabilidade na contratação.
<p>Relacionado com a elaboração de todas as peças de procedimento necessárias para concursos de empreitadas por ajuste direto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Supressão de procedimentos obrigatórios; • Seleção incorreta do procedimento de concurso; • Insuficiente fundamentação legal para a urgência; • Favorecimento de empreiteiros; • Corrupção passiva para ato ilícito; • Participação económica em negócio; • Tráfico de influências; • Fracionamento de despesas com favorecimento de empreiteiros; • Risco de contratar a empreitada por um valor acima do mercado por não ser sujeito à concorrência; • Inexistência de bases de dados para consulta interna. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verificação das conformidades legais com o CCP; • Proceder como regra e independentemente do valor, à consulta de pelo menos três empreiteiros, salvo em situações de Comprovada urgência; • Promover um sistema de rotatividade das entidades a convidar a apresentar propostas de modo a evitar adjudicações sucessivas e repetitivas aos mesmos empreiteiros; • Promover um esquema sequencial e hierarquizado de aprovação do procedimento; • Promover um sistema de rotatividade dos técnicos que preparam os procedimentos por ajuste direto; • Garantir a implementação de base de dados (ajuste direto).
<p>Na análise de propostas e elaboração dos respetivos relatórios preliminares finais (júris de avaliação de propostas):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Favorecimento de candidatos; • Conflito de interesses. 	<ul style="list-style-type: none"> • Obrigatoriedade de declarações de inexistência de conflitos de interesses e outras incompatibilidades por parte dos elementos do júri de avaliação de propostas; • Implementar um regime de rotatividade dos técnicos que integram os júris de concursos e ou comissões de análise de propostas; • Promover a nomeação de comissões de análise de propostas que contenham, na sua maioria, elementos diferentes daqueles que fizeram parte da preparação das peças de procedimento dos respetivos concursos.
<p>Na fiscalização de empreitadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fiscalização deficiente que permite a eventual execução da empreitada com qualidade inferior à prevista nos respetivos projetos de execução, com favorecimento da entidade executante; • Conflito de interesses; • Corrupção passiva por ato ilícito; • Participação económica em negócio; • Aprovação de materiais aplicados em obra de qualidade inferior ao estipulado no projeto e ou no caderno de encargos; • Inexistência de avaliação à posteriori sobre os resultados de execução das empreitadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar um regime de rotatividade dos elementos das equipas de fiscalização de modo a não ser sempre o mesmo engenheiro fiscal a constituir equipa com o mesmo técnico fiscal; • Implementar um sistema de rotatividade das equipas de fiscalização de modo a evitar ao máximo a repetibilidade das equipas relativamente ao mesmo empreiteiro executante; • Submeter à aprovação superior a lista de subempreiteiros apresentada pelo empreiteiro executante; • Promover a nomeação de comissões de receção provisória, da elaboração de autos e de receção definitiva que integrem pelo menos um elemento externo ao acompanhamento e fiscalização da empreitada; • Elaboração e divulgação de relatórios periódicos de avaliação de resultados da execução das empreitadas.



Fontes: Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas do Gabinete do Secretário Regional dos Equipamentos e Infraestruturas, da Direção Regional de Planeamento, Recursos e Gestão de Obras Públicas e da Direção Regional do Equipamento Social e Conservação



XI. Nota de emolumentos e outros encargos

(Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio)²⁴⁸

AÇÃO: Auditoria de Fiscalização Concomitante Orientada para as Aquisições Efetuadas ao Abrigo de Contratos Públicos de Aprovisionamento

ENTIDADE FISCALIZADA: Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas

SUJEITO PASSIVO: Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO	VALOR
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 (a)	1 716,40€
a) 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 DEVIDOS:	1 716,40€
	OUTROS ENCARGOS (N.º 3 DO ARTIGO 10.º)	-
	TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:	1 716,40€

²⁴⁸ 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 alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28/08, e n.º 3-B/2000, de 04/04.