



Relatório n.º 21/2005-FC/SRMTC

Auditoria de fiscalização concomitante ao contrato da empreitada de "construção do arruamento de ligação entre a Achada de Cima (Gaula) ao Sítio dos Almocreves (Santa Cruz) com ligação ao sítio do Ribeiro do Louro, Gaula/Santa Cruz".

Processo n.º 1/05 – Aud/FC

Funchal, 2006





PROCESSO N.º 1/06-AUD/FC

Auditoria de fiscalização concomitante ao contrato da empreitada de "construção do arruamento de ligação entre a Achada de Cima (Gaula) ao Sítio dos Almocreves (Santa Cruz) com ligação ao Sítio do Ribeiro do Louro, Gaula/Santa Cruz".

RELATÓRIO N.º 21/06-FC/SRMTC

Dezembro/2006



ÍNDICE

ÍNDICE	1
ÍNDICE DE QUADROS E GRÁFICOS	2
RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS	3
FICHA TÉCNICA	4
I. SUMÁRIO	5
1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS	5
2. OBSERVAÇÕES.....	5
3. RECOMENDAÇÕES	6
4. EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS.....	7
II. INTRODUÇÃO	8
1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJECTIVOS DA AUDITORIA	8
2. ENQUADRAMENTO LEGAL	10
2.1 <i>Quadro de referência</i>	10
2.2 <i>A cooperação técnica e financeira entre a RAM e as AL</i>	11
3. RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS.....	14
4. METODOLOGIA E TÉCNICAS DE CONTROLO	14
5. O CONTROLO INTERNO.....	15
6. CONDICIONANTES.....	16
7. PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO	16
III. O CONTRATO DA EMPREITADA	17
1. CARACTERIZAÇÃO.....	17
1.1 <i>A aquisição do projecto de execução da empreitada</i>	17
1.2 <i>O mapa de quantidades e a lista de preços unitários do empreiteiro</i>	18
1.3 <i>Cobertura orçamental</i>	19
2. O FINANCIAMENTO	21
2.1 <i>Garantia de financiamento</i>	22
3. FISCALIZAÇÃO DA EMPREITADA	23
4. EXECUÇÃO FÍSICA DO CONTRATO	25
4.1 <i>Desenvolvimento dos trabalhos da empreitada</i>	26

4.1.1. Alterações ao projecto	27
5. EXECUÇÃO FINANCEIRA DO CONTRATO	28
5.1. Plano de trabalhos vs cronograma financeiro	29
5.2. Autos de medição	31
6. DETERMINAÇÕES FINAIS	32
ANEXO I – EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS	37
ANEXO II – CONDIÇÕES DAS PROPOSTAS APRESENTADAS NO CONCURSO E CLASSIFICAÇÃO FINAL DOS CONCORRENTES	38
ANEXO III – REGIMES LEGAIS APLICÁVEIS À COOPERAÇÃO TÉCNICA E FINANCEIRA ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REGIONAL E A ADMINISTRAÇÃO LOCAL REGIONAL	39
ANEXO IV – METODOLOGIA E TÉCNICAS DE CONTROLO ADOPTADAS.....	42
ANEXO V – O CONTROLO INTERNO INSTITUÍDO NA AUTARQUIA DE SANTA CRUZ.....	43
ANEXO VI – TRABALHOS PREPARATÓRIOS OU ACESSÓRIOS QUE INTEGRAM A PREPARAÇÃO E O PLANEAMENTO DA EXECUÇÃO DA OBRA.....	45
ANEXO VII – OBRIGAÇÕES DECORRENTES DOS CP CELEBRADOS ENTRE O GR E A CMSC..	46
ANEXO VIII – ANEXOS B AOS AUTOS DE VISTORIA E MEDIÇÕES DE TRABALHOS	47
ANEXO IX – NOTA DE EMOLUMENTOS	49

ÍNDICE DE QUADROS E GRÁFICOS

QUADRO I – RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS	14
QUADRO II – DIFERENÇA PERCENTUAL ENTRE OS VALORES INDICADOS NO MAPA DE QUANTIDADES E NA LISTA DE PREÇOS UNITÁRIOS.....	18
GRÁFICO I – COMPARAÇÃO ENTRE OS VALORES INDICADOS NO MAPA DE QUANTIDADES E NA LISTA DE PREÇOS UNITÁRIOS	19
QUADRO III – CONTA CORRENTE DA RUBRICA DA EMPREITADA COM O CÓDIGO 0140 (07.03.03.08).....	20
QUADRO IV – PLANO DE PAGAMENTOS E EXECUÇÃO REAL	30
GRÁFICO II – PLANO DE PAGAMENTOS	30
QUADRO V – QUADRO SINÓPTICO RELATIVO AOS AUTOS DE VISTORIA E MEDIÇÕES DE TRABALHOS	31



RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
AL	Autarquia(s) local(ais)
art.º(s)	Artigo(s)
CP	Contrato(s)-programa
CM	Câmara Municipal
CMSC	Câmara Municipal de Santa Cruz
CRP	Constituição da República Portuguesa
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DO	Dono da Obra
DR	Diário da República
DROT	Direcção Regional do Ordenamento do Território
DRPF	Direcção Regional de Planeamento e Finanças
DRR	Decreto Regulamentar Regional
EEM	Empresa de Electricidade da Madeira, S.A.
GATAL	Gabinete de Apoio Técnico às Autarquias Locais
GR	Governo Regional
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira
NCI	Norma de Controlo Interno
OE	Orçamento de Estado
OR	Orçamento Regional
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PPI	Plano Plurianual de Investimentos
RA	Região(ões) Autónoma(s)
RAM	Região Autónoma da Madeira
SCI	Sistema de Controlo Interno
SREST	Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes
SRPF	Secretaria Regional do Plano e Finanças
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
TC	Tribunal de Contas

Auditoria de fiscalização concomitante ao contrato da empreitada de "construção do arruamento de ligação entre a Achada de Cima (Gaula) ao Sítio dos Almocreves (Santa Cruz) com ligação ao Sítio do Ribeiro do Louro, Gaula/Santa Cruz"

FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO	
Rui ÁguasTrindade	Auditor-Coordenador
SUPERVISÃO	
Fernando Fraga	Auditor-Chefe
EQUIPA DE AUDITORIA	
Alexandra Moura	Técnica Verificadora Superior
Célia Prego	Técnica Verificadora Superior



I. SUMÁRIO

1. Considerações prévias

O presente relatório contém os resultados da auditoria realizada para acompanhar, de forma concomitante, a execução do contrato da empreitada de construção do arruamento de ligação entre a Achada de Cima (Gaula) ao Sítio da Fonte dos Almocreves (Santa Cruz) com ligação ao sítio do Ribeiro do Louro, Gaula/Santa Cruz.

2. Observações

A análise efectuada à execução da empreitada em referência permitiu apurar a existência de algumas irregularidades, eventualmente com repercussões jurídico-financeiras, que suscitam as seguintes observações, sem prejuízo do seu ulterior desenvolvimento ao longo deste relatório:

- a) No âmbito do procedimento que antecedeu a celebração do referenciado contrato, a aplicação às propostas concorrentes da ponderação atribuída aos factores do critério de adjudicação conduziu à escolha da proposta mais cara, cujo valor ultrapassou, em cerca de 23,99%, o preço base do concurso (cfr. o ponto 1. da parte II).
- b) A programação inicialmente prevista para a empreitada, quanto à execução material (480 dias), à projecção de custos (€ 3.473.800,00) e à sua repartição plurianual (2005, 2006 e seguintes), foi completamente alterada na sequência da selecção da proposta da firma “*Tecnovia Madeira – Sociedade de Empreitadas, S.A.*”, cujos termos apontavam um prazo de execução de 210 dias e o preço de € 4.307.500,00 (cfr. o ponto 1. da parte II).
- c) No entanto, a realidade contratual saída do concurso público não foi devidamente acautelada, na medida em que o Município, atenta a circunstância da obra ficar integralmente concluída em 2005, não garantiu a necessária cobertura orçamental para a totalidade da despesa emergente do contrato, nem promoveu os ajustamentos que se impunham ao nível do orçamento camarário e do PPI (cfr. o ponto 1.3 da parte III).
- d) Em consequência, a empreitada foi fisicamente executada sem que a rubrica 07.03.03.08 do orçamento de 2005 estivesse suficientemente dotada para fazer pagamentos à adjudicatária, porquanto, relativamente ao correspondente projecto identificado sob o código 0140, a verba inicial aí inscrita ascendia a apenas € 700.000,00, com a agravante de que, na sequência das alterações e cabimentos registados na mesma rubrica, o saldo disponível no período compreendido entre 19 de Maio de 2005 e a presente data passou a ser de € 100.000,00. Esta situação pode configurar a violação da disciplina vertida no ponto 2.3.4.2., alínea d), do POCAL, por força da qual as despesas só podem ser assumidas, autorizadas e pagas se, a par de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao compromisso (cfr. o ponto 1.3 da parte III).
- e) Os trabalhos da empreitada tiveram início em 23 de Março de 2005, na data da assinatura do respectivo auto de consignação, e a obra foi oficialmente inaugurada a 5 de Outubro do mesmo ano¹, pelo que se cumpriu o prazo de 210 dias contratualmente acordado (cfr. o ponto 5.1 da parte III).

¹ Entre 5 e 23 de Outubro, data prevista para a conclusão da obra, foram ainda realizadas alguns trabalhos, relacionados com a sinalética.

- f) De acordo com os quatro autos de medições que abarcam todos os trabalhos executados em obra, o custo final da empreitada atingiu o montante de € 4.307.440,00 (s/IVA), ficando cerca de 0,01% abaixo do valor da adjudicação, a que equivale um saldo de € 60,00 (cfr. o ponto 5.2 da parte III).
- g) Não foram realizados quaisquer pagamentos ao empreiteiro, por conta da execução dos trabalhos medidos e contabilizados naqueles autos, em virtude de não haver disponibilidade orçamental para cabimentar as despesas facturadas, admitindo o Município que esta situação possa vir a ser ultrapassada através da celebração de um contrato-programa com o GR, tendo em vista financiar, na sua quase totalidade, a obra entretanto concluída (cfr. o ponto 5.1 da parte III.).
- h) Não houve transferências de verbas ao abrigo de dois contratos-programa outorgados entre a edilidade e o GR, no valor global de € 100.000,00, com o objectivo de co-financiar a obra em apreço, sendo que, face à redacção conferida ao art.º 21.º do DLR n.º 6/2005/M, de 1 de Junho², a validade desses títulos se apresenta questionável (cfr. os pontos 2 e 2.1 da parte III).
- i) A fiscalização da obra, realizada através da Divisão de Fiscalização do GATAL, mostrou-se deficiente, informal, e pouco fiável, quanto ao exercício efectivo dessa função, não seguindo, regra geral, os moldes prescritos pelos art.ºs 180.º e 182.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março (cfr. o ponto 3. da parte III).
- j) Relativamente ao acompanhamento e controlo por parte do Município, salienta-se a falta de ligação entre a execução financeira e a execução física, não conseguindo o sistema implementado dar informação sistemática e efectiva quanto às diversas fases de desenvolvimento do projecto (cfr. o ponto 5. da parte II).

3. Recomendações

O Tribunal de Contas, tendo presentes as observações da auditoria que sintetizam as matérias analisadas ao longo do presente relatório, recomenda à Câmara Municipal de Santa Cruz que:

- a) Providencie no sentido de que seja assegurada a necessária cobertura na rubrica orçamental adstrita ao projecto correspondente à empreitada do contrato auditado, para a totalidade da despesa dele emergente, a fim de observar o disposto no ponto 2.3.4.2., alínea d), do POCAL.
- b) Não obstante a margem de discricionariedade que a entidade adjudicante desfruta na escolha da proposta economicamente mais vantajosa, atenda, na definição dos factores e subfactores do critério de adjudicação e da sua influência na selecção das propostas (ordenação e respectiva ponderação), às características da obra a realizar e aos fins por ela pretendidos, bem como ao valor estimado do contrato e ao prazo de execução previsto.
- c) Em contratos de empreitada com pagamentos por medição, no tocante à medição dos trabalhos, respeite a periodicidade e formalidades prescritas pelos art.ºs 202.º a 208.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março.
- d) Ponha um especial cuidado na programação temporal, física e financeira dos projectos de investimento, articulando o lançamento das empreitadas com a existência de capacidade financeira efectiva para suportar os respectivos encargos, quer por financiamento externo, via OR ou fundos comunitários, quer por financiamento municipal, de maneira a evitar contrair despesas sem contrapartida orçamental.

² Diploma que define o regime de cooperação técnica e financeira entre a administração pública regional e a administração local da RAM.



- e) No planeamento e programação financeira de projectos, quantifique, no PPI e no orçamento camarário, de modo tão rigoroso quanto possível, os indicadores de execução físicos e financeiros, sem prejuízo de realizar ajustamentos em termos de reprogramações, quando as situações concretas assim o justifiquem.
- f) Se assumir encargos superiores à projecção de inicial de custos definida para cada um dos projectos, justifique a opção sob o ponto de vista do respectivo valor acrescentado ou do interesse público a prosseguir no caso específico, e tenha ainda em conta a sua adequação à realidade financeira do Município, procedendo à avaliação do respectivo impacto orçamental em toda a sua dimensão e projecção temporal, e não apenas ao simples endosso para os orçamentos futuros, com a preterição das regras que orientam a actividade financeira municipal, mais concretamente a execução do orçamento da despesa.

4. Eventuais infracções financeiras

A factualidade referenciada e sintetizada nas alíneas d) e g) do precedente ponto 2. é susceptível de consubstanciar uma infracção geradora de responsabilidade financeira sancionatória [cfr. a alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e o ponto acima indicado deste relatório e o Anexo I].

II. INTRODUÇÃO

1. Fundamento, âmbito e objectivos da auditoria

A 3 de Março de 2005, deu entrada, na SRMTC, o processo de fiscalização prévia referente ao contrato da empreitada de "Construção do arruamento de ligação entre a Achada de Cima (Gaula) ao Sítio da Fonte dos Almocreves (Santa Cruz) com ligação ao sítio do Ribeiro do Louro, Gaula/Santa Cruz", adjudicado pelo valor de € 4.307.500,00 (s/IVA), e outorgado, em 2 de Fevereiro do mesmo ano, entre a CMSC e a empresa "Tecnovia Madeira – Sociedade de Empreitadas, S.A."³.

No âmbito do concurso público que precedeu a celebração do referido contrato, apurou-se que, no critério de adjudicação, haviam sido definidos os seguintes factores de apreciação das propostas e respectivas ponderações:

"I – Valia técnica da proposta: 60%, avaliada pela classificação obtida e respectiva ponderação nos seguintes subfactores de apreciação: a) Programa de trabalhos – 0,35; b) Memória descritiva do modo de execução da obra – 0,3; c) Adequação dos cronogramas e distribuição numérica e profissional dos trabalhadores e do equipamento a utilizar nas diversas fases da obra – 0,30.

II – Prazo: 30%.

III – Preço: 10%.

De maneira a poder articular estes dois factores, decidiu-se constituir uma grelha de avaliação, de modo a atribuir uma pontuação final a cada concorrente (de 0 a 20 valores), a qual será obtida pela ponderação na base 100 das pontuações atribuídas em cada um dos critérios de apreciação".

Da aplicação dos factores e subfactores acima referidos às 9 propostas admitidas ao concurso, transpareceu que o prazo de execução da empreitada constituiu, claramente, o factor determinante da adjudicação da obra supra identificada à firma "Tecnovia Madeira – Sociedade de Empreitadas, S.A.". Com efeito, na escolha da sua proposta foi decisivo o aspecto de ter apresentado um prazo de 210 dias, já que todas as propostas obtiveram a valoração máxima no factor valia técnica, e o diminuto peso conferido ao preço (10%), por comparação com aquele que foi atribuído ao prazo (30%), acabou por não ter influência na selecção do co-contratante, em detrimento dos concorrentes preteridos, os quais tinham propostas de preços inferiores, relativamente ao oferecido pela adjudicatária (vide o Anexo II sobre as condições contratuais das propostas concorrentes).

O resultado assim obtido conduziu à escolha da proposta mais cara, cujo valor de € 4.307.500,00 (s/IVA) ultrapassou, em cerca de 23,99%, o preço base do concurso [€ 3.473.800,00 (s/IVA)]⁴. Esta situação é susceptível de desvirtuar o conceito de "proposta economicamente mais vantajosa", contido no art.º 105.º do DL n.º 59/99⁵, onde o preço não pode deixar de ser tido como um factor de refe-

³ O processo foi registado na SRMTC sob o n.º 11/2005, e visado a 5 de Maio, em sessão diária de visto.

⁴ A título exemplificativo, basta reparar que o preço da proposta vencedora era superior em 8,24% [€ 331.918,70 (s/IVA)] em relação ao apresentado pelo consórcio que ficou classificado em segundo lugar, por indicar um prazo de 300 dias para realizar a mesma obra.

⁵ É certo que, como afirma Jorge Andrade da Silva (In *Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas*, 6.ª Edição Anotada e Comentada, Almedina, Coimbra – 2000, pág. 282 e ss), "(...) não obstante as medidas legais impostas por lei ao dono da obra que garantam a transparência da sua actuação, esta está sempre dominada por uma larga margem de



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

rência na utilização desse critério, designadamente naquelas obras, como a presente, em que não sobressai qualquer especificidade susceptível de justificar, sob a perspectiva do interesse público, a selecção de uma proposta que favorecia a rapidez de execução da obra, à custa do agravamento do respectivo encargo financeiro.

Nesta matéria, embora a actuação do dono da obra esteja dominada por uma larga margem de discricionariedade, quer na fixação e ordenação dos factores e subfactores que irão determinar a proposta mais vantajosa, quer na ponderação desses factores e sua aplicação às propostas admitidas a concurso, o regime do DL n.º 59/99, de 2 de Março, não só dá ao preço um papel por si só relevante na escolha do adjudicatário, como estabelece algumas medidas preventivas relativamente aos preços anormalmente baixos [ver os art.ºs 105.º, n.º 4, e 107.º, n.º 1, alínea b)]. Deste modo, era exigível à CMSC um certo cuidado e pragmatismo na definição dos factores do critério de adjudicação e da sua influência na selecção das propostas (ordenação e respectiva ponderação), atendendo, no essencial, às características da obra e aos fins por ela pretendidos, bem como ao valor estimado do contrato e ao prazo que o próprio município tinha indicado (480 dias).

Em contraditório, o anterior Presidente da Autarquia de Santa Cruz alegou o seguinte a esse propósito:

- “f) A obra foi considerada pela Câmara Municipal prioritária e fundamental, note-se, ligou-se o Norte da Freguesia de Gaula ao Norte da Freguesia de Santa Cruz, em mancha significativamente habitada, levando uma rede de água potável (até então inexistente) além da rede de saneamento básico, reforçou-se a segurança viária numa zona altamente concorrida por crianças em idade escolar. Neste momento existem sete carreiras, diárias, de transporte público.*
- g) Dignificou-se a administração, uma vez que há muito tempo esta obra era prometida e o tempo adequando para a sua concretização foi o tempo seco e quente, pois a zona é bastante pluviosa.*
- h) Acresce a tudo isto que esta estrada vem servir o Complexo Desportivo da Associação de Futebol da Madeira, que está em execução e a conseqüente ocupação saudável dos jovens da freguesia*
- i) Esta infra-estrutura desportiva dependia, em muito, da execução da Estrada em análise.*
- j) Foram atingidos os objectivos de uma gestão económica, com eficácia e eficiência”.*

Não obstante os argumentos aduzidos, afigura-se ser de manter a conclusão antecedentemente apontada, de que não existiam razões de especial urgência para as populações, pois a zona beneficiada não é densamente povoada, nem apresenta um tráfego especialmente intenso, pelo que o resultado final do concurso revela que a opção da Autarquia, de gastar com a construção do arruamento mais € 833.700,00 do que o previsto, aparentemente por força da antecipação do prazo de conclusão da

discricionariedade, quer na enunciação e ordenação dos factores e subfactores que irão determinar a proposta mais vantajosa, quer na ponderação desses critérios e sua aplicação às propostas admitidas a concurso. (...)

Para o exercício da respectiva competência, a Administração detém um conjunto de poderes “ (...) os poderes discricionários, porque o seu exercício tem mais a ver com questões de ordem técnica que jurídica, a lei deixa aos respectivos titulares o encargo de ajuizar sobre a oportunidade e a conveniência das possíveis opções; deixa-lhes a liberdade de escolha do procedimento a adoptar em cada caso como o mais ajustado à realização do interesse público protegido pela norma que o confere. Mas, discricionariedade não é sinónimo de arbitrariedade (...) vem-se-lhe apontando limites internos, traduzidos na necessidade de respeitar determinados princípios fundamentais de direito, geralmente com assento constitucional, tais como: o princípio da justiça, o princípio da imparcialidade, o princípio da igualdade, o princípio da proporcionalidade e o princípio da boa administração”.

A esse propósito, o Prof. Freitas do Amaral (in Direito Administrativo, volume II, Lisboa, 1988, págs.39 e ss.) ensina que “A obrigação de prosseguir o interesse público exige da Administração Pública que adopte, em relação a cada caso concreto, as melhores soluções possíveis, do ponto de vista administrativo (técnico e financeiro): é o chamado dever de boa administração”. Trata-se, todavia, de “ (...) um dever jurídico imperfeito, nomeadamente por se achar desprovido de sanção jurisdiccional”.

empreitada, não se revê nos critérios de economia e eficiência sempre presentes no dever de boa administração que deve nortear a actividade financeira pública.

Foi neste contexto que, por razões de oportunidade do controlo, o Juiz Conselheiro da SRMTC, por despacho de 7 de Abril de 2005⁶, aprovou a presente auditoria ao referido contrato⁷, com enquadramento no Plano Trienal da SRMTC de 2005-2007⁸, dentro do objectivo operacional consagrado à "realização de auditorias de fiscalização concomitante articuladas com as demais modalidades de controlo", visando privilegiar "(...) o acompanhamento da execução material e financeira de actos e contratos (...) em função do risco que a sua execução envolva, e de maneira a manter um controlo próximo e selectivo".

A presente acção insere-se, assim, no âmbito da fiscalização concomitante exercida pelo TC, e com a sua execução pretendeu-se desenvolver um controlo da legalidade e da regularidade numa área considerada relevante, a da construção de infra-estruturas viárias de âmbito municipal, tendo em conta a complexidade do contrato envolvido, a sua expressão financeira e especiais factores de risco, evidenciados, nomeadamente, através do conhecimento de práticas e deficiências detectadas em sede de fiscalização prévia e outras acções de controlo.

2. Enquadramento legal

2.1 Quadro de referência

O art.º 235.º da Constituição da República Portuguesa prevê, entre as formas de organização descentralizada do Estado, a existência de autarquias locais dotadas de personalidade jurídica, que prosseguem o interesse público específico das comunidades locais, por via da devolução de atribuições e competências a órgãos próprios, os quais se encontram sujeitos unicamente a um mero controlo da legalidade dos actos por si praticados no respectivo domínio de actuação⁹.

Para além de possuírem autonomia administrativa e de disporem de património e finanças próprios, as autarquias locais detêm ainda poder regulamentar, que, no entanto, está limitado a matérias ou interesses próprios, ou sobre matéria delegada pela lei. As atribuições, o funcionamento e a estrutura das autarquias locais, assim como a competência dos seus órgãos, constam do DL n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterado pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro e pela Declaração de Rectificação n.º 4/2002, de 6 de Fevereiro¹⁰.

Em matéria de contratação pública, muito particularmente no tocante à formação e execução do contrato de empreitada de obra pública, as Autarquias Locais seguem a disciplina normativa constante do

⁶ O citado despacho foi exarado na *Informação n.º 11/2005 – UATI*, do dia 4 do mesmo mês.

⁷ Inscrita no Programa de Fiscalização da SRMTC para o corrente ano.

⁸ O Plano Trienal do Tribunal de Contas, incluindo o da SRMTC, para o período de 2005-2007, foi aprovado em 27 de Outubro de 2004 pelo Plenário Geral.

⁹ Sobre tutela da legalidade administrativa: ver os art.ºs. 227.º, n.º 1, alínea m), e 242.º, n.º 1, da CRP, e a Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto, adaptada à Região Autónoma da Madeira pelo DLR n.º 6/98/M, de 27 de Abril de 1998.

¹⁰ Elemento fundamental da autonomia das autarquias locais é a sua autonomia financeira, como resulta desde logo do art.º 238.º da CRP e encontra expressão na Lei das Finanças Locais (cfr. a Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto). A autonomia das autarquias locais implica também que possuam quadros de pessoal próprios (cfr. o art.º 243.º, n.º 1, da CRP), estruturados em função das suas necessidades permanentes de gestão.



DL n.º 59/99, de 2 de Março¹¹, e legislação conexas, e, bem assim, quando aplicável, a do DL n.º 197/99, de 8 de Junho¹².

Atendendo à natureza desta acção, deu-se particular atenção à legislação que orienta a realização de despesas públicas e ao regime jurídico específico que orienta a execução do referido contrato administrativo. Assim, ao nível da legalidade financeira, verificou-se o cumprimento das regras jurídicas que formam o regime financeiro aplicável aos municípios e às freguesias, vertido na Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto¹³, no Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, que aprovou o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)¹⁴, e no DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, na parte respeitante à classificação económica das despesas, cujo âmbito de aplicação abarca as AL.

No acompanhamento e fiscalização da execução dos trabalhos abrangidos pela empreitada, seguiram-se:

- As cláusulas do contrato e o estabelecido em todos os documentos que dele fazem parte integrante (consideram-se integrados no contrato o projecto, o caderno de encargos, os restantes elementos patenteados em concurso e mencionados no índice geral, a proposta do empreiteiro e, bem assim, todos os outros documentos que sejam referidos no título contratual ou no caderno de encargos);
- O DL n.º 59/99, de 2 de Março;
- A restante legislação aplicável, nomeadamente a que respeita à construção, à revisão de preços, às instalações do pessoal, à segurança social, ao desemprego, à higiene, segurança, prevenção e medicina no trabalho e à responsabilidade civil perante terceiros.

2.2 A cooperação técnica e financeira entre a RAM e as AL

No âmbito da cooperação técnica e financeira, tendo em vista a execução de projectos de investimento inseridos no domínio das atribuições e competências municipais¹⁵, como é o caso do projecto respeitante à empreitada em apreço, no que agora interessa, entende-se por CP o acordo celebrado entre a Administração Pública Regional e os Municípios sedeados na RAM,

É a Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto¹⁶, que define o regime financeiro das AL, aplicando-se directamente aos municípios e freguesias das RA, sem prejuízo da sua regulamentação pelas assembleias regionais, na medida em que tal se torne necessário e na observância dos princípios da justiça, igualdade e imparcialidade. Com a aplicação deste diploma a todo o território nacional, visou-se garantir a observância dos princípios consagrados no n.º 2 do art.º 238.º da CRP¹⁷, nomeadamente a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias, e a correcção de desigualdades entre

¹¹ Introduzidas, nomeadamente pela Lei n.º 163/99, de 14 de Setembro, pelo DL n.º 159/2000, de 27 de Julho, pelo DLR n.º 11/2001/M, de 10 de Maio, pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, e pelo DL n.º 245/2003, de 7 de Outubro.

¹² Que estabelece o regime da realização de despesas públicas com locação e aquisição de bens e serviços, bem como da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e de serviços, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 245/2003, de 7 de Outubro e 1/2005, de 4 de Janeiro.

¹³ Alterado pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro (art.ºs 18.º, n.º 7), 3-B/2000, de 4 de Abril (art.ºs 23.º e 32.º), 15/2001, de 5 de Junho (art.º 30.º) 94/2001, de 20 de Agosto (art.ºs 5.º a 10.º, 12.º, 14.º, 15.º, 17.º a 19.º, 24.º e 27.º) e pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto (aditamento do art.º 35.º-A).

¹⁴ Alterado pelos DL n.º 315/2000, de 2 de Dezembro (art.ºs 10.º e 12.º) e 84-A/2002, de 5 de Abril (apenas o n.º 3.3. - *Regras previsionais*).

¹⁵ Cfr. António Carlos dos Santos, Maria Eduarda Gonçalves e Maria Manuel Leitão Marques, *in Diário Económico*, 4.ª edição revista e actualizada, Almedina, Coimbra, 2002, pág. 199.

¹⁶ Alterada pela Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro, pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril, pela Lei n.º 94/2001, de 20 de Agosto, e pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto.

¹⁷ Na versão saída da 4.ª Revisão Constitucional, aprovada pela Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro.

autarquias do mesmo grau, isto sem prejuízo de os órgãos deliberativos regionais procederem à sua regulamentação.

Donde que as autarquias das Regiões Autónomas participam na partilha dos fundos inscritos no OE com vista ao pleno exercício das suas atribuições e competências, podendo ainda usufruir de apoios no âmbito da cooperação técnica e financeira, nos termos do art.º 7.º da Lei n.º 42/98, e de outras formas de cooperação expressamente previstas na legislação regional, ao abrigo do n.º 7.º do mesmo normativo. Com efeito, embora o n.º 1 do citado art.º 7.º, proíba a atribuição de “ (...) quaisquer formas de subsídios ou participações financeiras aos municípios e freguesias por parte do Estado, das Regiões Autónomas, dos institutos públicos ou dos fundos autónomos”, o seu n.º 2 prevê, desde logo, uma ressalva, porquanto estabelece que “*Poderão ser excepcionalmente inscritas no Orçamento do Estado, por ministério, verbas para financiamento de projectos das autarquias locais de grande relevância para o desenvolvimento regional e local, quando se verifique a sua urgência e comprovada e manifesta incapacidade financeira das autarquias para lhes fazer face*”.

A mesma estatuição, no n.º 3, consagra outra excepção quando permite ao Governo e governos regionais a tomada de providências orçamentais necessárias à concessão de auxílios financeiros às autarquias locais nas situações que depois tipifica, destacando-se, a título de exemplo, os casos de calamidade pública. Isto sem perder de vista que o seu n.º 6 determina que “*A execução anual dos programas de cada ministério e os contratos-programa celebrados obedecem aos princípios da igualdade, imparcialidade e justiça e são publicados no Diário da República*”.

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

Por fim, o n.º 7 do citado artigo 7.º atribui às assembleias legislativas poder para definirem outras formas de cooperação técnica e financeira além das previstas no n.º 3, tendo em conta a especificidade das RA. O que só se veio a concretizar no presente ano, através da publicação do DLR n.º 6/2005/M, de 1 de Junho, que entrou em vigor no dia seguinte, e que corporiza o regime de cooperação técnica e financeira entre a administração pública regional e a administração local regional, tendo o legislador regional abandonado a opção de incluir, no Decreto Legislativo Regional que anualmente aprovava o Orçamento da RAM, normas que, de forma avulsa, disciplinavam esta matéria¹⁸.

Também no que respeitava ao regime de celebração de CP no âmbito da cooperação técnica e financeira, embora tivesse ficado consignado, no art.º 18.º do DL n.º 384/87, de 24 de Dezembro, diploma que a regula a nível nacional, que a aplicação do disposto no seu articulado às RA se encontrava

¹⁸ Foi o que sucedeu, nomeadamente, com o DLR n.º 1/2003/M, de 3 de Janeiro, com o DLR n.º 30-A/2003/M, de 31 de Dezembro, e com o DLR n.º 1/2005/M, de 18 de Fevereiro, que aprovaram os orçamentos regionais para os anos de 2003, 2004 e 2005, respectivamente, cujos art.ºs 4.ºs, sob a epígrafe *cooperação técnica e financeira*, com uma redacção idêntica, conferiam autorização ao GR para, através do Secretário Regional do Plano e Finanças, celebrar CP de natureza sectorial ou plurisectorial com uma ou várias AL, associações de municípios ou empresas concessionárias destes, assim como protocolos, acordos de colaboração e outros instrumentos alternativos que viessem a ser definidos nos termos do disposto no art.º 7.º da Lei n.º 42/98. Os n.ºs 4 dos citados art.ºs 4.ºs previam, ainda, uma norma transitória, que mantinha em vigor os CP celebrados em anos anteriores cujo término ainda não tivesse ocorrido, independentemente de formalidades adicionais, com excepção de reescalonamento orçamental dos encargos transitados.

Era naqueles moldes que ficava definido o âmbito subjectivo da cooperação técnica e financeira entre o GR e as AL, e o respectivo âmbito material, por força da remissão feita para o art.º 7.º da Lei n.º 42/98, a título de norma habilitante, e que se entende dirigida para o seu n.º 2.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

dependente da publicação de decretos das respectivas assembleias regionais, tal apenas aconteceu através da publicação do citado DLR n.º 6/2005/M.

Com efeito, face à ausência de um quadro regulamentar regional que definisse as condições para participação da Região no financiamento de projectos de investimento da responsabilidade das AL, ao abrigo da celebração de CP e de acordos de colaboração, em adaptação do citado Decreto-Lei, e uma vez que este continuava a fornecer a base normativa para a celebração de CP por parte da Administração Central, consideravam-se aplicáveis à RAM as regras e princípios estruturantes plasmados no citado diploma, em nome da uniformidade da regulamentação da cooperação técnica e financeira entre o Estado e as AL e entre as RA e as AL sedeadas no território insular, e a fim a suprir o vazio normativo existente neste domínio na ordem jurídica da RAM.

Nesta sequência, o financiamento de projectos de investimentos das AL, que constitui a modalidade de cooperação técnica contemplada no n.º 2 do art.º 7.º da Lei n.º 42/98, permanecia, na RAM, subordinado ao enquadramento legal fornecido pelo DL n.º 384/87, publicado ao abrigo da Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro, o qual “ (...) estabelece o regime de celebração de contratos programa de natureza sectorial ou plurisectorial no âmbito da cooperação técnica e financeira entre a administração central e um ou mais municípios, associações de municípios ou empresas concessionárias destes que exerçam a sua actividade no domínio dos sectores definidos no art.º 3.º”. Situação que também se alterou com a publicação do referenciado DLR n.º 6/2005/M.

Temos então que, actualmente, existem CP celebrados entre a Administração Pública Regional e os municípios sedeados na Região, que foram outorgados ao abrigo da disciplina normativa plasmada no DL n.º 387/84, e CP acordados em respeito pelo DLR n.º 6/2005/M. E a análise de ambos os regimes aplicáveis à cooperação técnica e financeira entre a administração pública regional e a administração local da RAM, no âmbito do financiamento de investimentos de natureza sectorial da sua competência, permite retirar a conclusão de que se tratam de quadros legais muito idênticos, em termos de exigências documentais e processuais, remetendo-se para o Anexo II uma comparação entre os diplomas em referência mais pormenorizada¹⁹.

Todavia, o DLR n.º 6/2005/M prevê, no seu art.º 21.º, a manutenção em vigor apenas dos CP e os acordos de colaboração, incluindo os actos que venham a ser adoptados em sua execução, que **não estejam abrangidos pelos domínios referidos no art.º 5.º**²⁰, (destaque nosso) até ao integral cumprimento das responsabilidades financeiras no âmbito dos mesmos pela administração regional. À *contrario*, os CP que se enquadrem no âmbito do mencionado art.º 5.º caducaram.

¹⁹ Vd. Anexo II – Regimes legais aplicáveis à cooperação técnica e financeira entre a Administração Pública Regional e a Administração Local Regional.

²⁰ A saber: equipamento rural e urbano; energia; transportes e comunicações; educação, ensino e formação profissional; património, cultura e ciência; tempos livres e desporto; habitação; protecção civil; ambiente e saneamento básico; promoção do desenvolvimento; ordenamento do território e urbanismo; acção social; sedes das autarquias e saúde.

3. Relação nominal dos responsáveis

Durante o ano económico de 2005, o executivo camarário tinha a seguinte composição²¹:

QUADRO I – Relação nominal dos responsáveis

Nome	Cargo	Competência, por áreas de intervenção	Remuneração base líquida (Em Euros)
José Savino dos Santos Correia	Presidente	-	3.172,36
Francisco Guilherme Menezes Teixeira	Vereador, em regime de permanência	Ambiente e salubridade	2.537,89
Carlos Alberto Cardoso Barbosa	Vereador, em regime de permanência	Obras públicas, Águas e Armazém	2.537,89
Roberto Carlos Correia Moura	Vereador, em regime de permanência	Obras Particulares	2.537,89
Filipe Duarte Sousa Pereira	Vereador	(a)	63,45
Óscar Ciríaco Teixeira	Vereador	(a)	63,45
Jaime Casimiro Nunes da Silva	Vereador	(a)	63,45
Mafalda Isabel de Jesus Gonçalves	Vereador	(a)	(b)

(a) Senha de presença.

(b) Pediu licença de 9 meses, não tendo recebido senhas de presença em 2005.

4. Metodologia e técnicas de controlo

A execução dos trabalhos da auditoria seguiu, com as adaptações tidas por pertinentes, as normas plasmadas no *Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas* (Volume I)²² e a metodologia que se apresenta no Anexo III, concebida para acompanhar e fiscalizar a execução física e financeira do contrato da empreitada, através de verificações documentais e *in loco*, e com o escopo de aferir o cumprimento das obrigações contratuais assumidas pela adjudicatária e pela CMSC.

Não obstante, julga-se conveniente destacar que os trabalhos de campo decorreram na CMSC e no local da obra, no período compreendido entre 23 de Março do corrente ano, data em que foi assinado o auto de consignação, e 24 de Outubro de 2005, dia seguinte à data prevista para a conclusão da empreitada, sendo, atenta a especificidade da acção desenvolvida, de assinalar que:

- Foram realizadas três visitas ao local da obra (no início, no meio e no final do prazo de execução da obra), tendo em vista observar, *in loco*, o andamento dos trabalhos, ao longo de toda a extensão do arruamento principal e ramais;
- Nessas visitas, em paralelo, levaram-se a cabo reuniões com o vereador da CMSC com o pelouro das obras públicas, na qualidade de representante do DO, com o fiscal da empreitada designado pelo GATAL e demais intervenientes na fiscalização, o representante do empreiteiro, o encarregado da obra e o responsável pelo plano de segurança e saúde.
- No mesmo espaço temporal, foram entrevistados o referido vereador, o engenheiro responsável pela fiscalização da empreitada, e o dirigente da secção financeira da autarquia, com o intuito de obter informação relacionada com a execução do contrato e com os mecanismos de controlo interno existentes.

²¹ A 9 de Outubro de 2005 foi eleito um novo executivo camarário, o qual tomou posse a 2 de Novembro seguinte.

²² Aprovado pela Resolução n.º 2/99 – 2.ª Secção, de 28 de Janeiro, e aplicado à SRMTC pelo Despacho Regulamentar n.º 1/01 – JC/SRMTC, de 15 de Novembro.



- Por via electrónica, procedeu-se à recolha de elementos junto do vereador representante da CMSC e do fiscal da empreitada, através da disponibilização de questionários propositadamente concebidos para o efeito.

É de salientar que, no exercício do contraditório, o anterior Presidente da CMSC enalteceu “*a atitude cooperante e pedagógica no decurso da fiscalização concomitante*” que “*considera um bom princípio*”.

5. O controlo interno

A CMSC tem uma Norma de Controlo Interno (NCI) em vigor desde 1 de Janeiro de 2004, depois de aprovada em reunião de Câmara de 28 de Maio de 2003. Esta norma é aplicável a todos os serviços da CMSC, e comporta um conjunto de procedimentos e métodos que têm como propósito a salvaguarda de activos, a prevenção e detecção de situações de ilegalidade, fraude e erro, a exactidão e a integridade dos registos contabilísticos e a preparação oportuna de informação financeira fiável.

A análise da referida NCI permitiu verificar que as disposições nela definidas estão sustentadas no ponto 2.9 do POCAL, encontrando-se nela estabelecidos alguns circuitos e procedimentos a seguir em determinadas situações, nomeadamente quando da aquisição de material e equipamento, do seu armazenamento, da conferência e contabilização, à periodicidade das reconciliações bancárias, e às contagens físicas da caixa, etc. (para mais desenvolvimentos ver o Anexo V).

Assim, de acordo com o constante da NCI e o apurado na auditoria, obteve-se o seguinte circuito para a realização de despesas com empreitadas de obras públicas:

- ↳ Inscrição da obra a realizar no Plano Plurianual de Investimentos e respectiva orçamentação.
- ↳ Com a autorização para o lançamento da empreitada, a Contabilidade elabora a informação de cabimento com o valor do custo total previsto.
- ↳ É efectuada a selecção do adjudicatário, na sequência do procedimento administrativo seguido no caso concreto²³, culminando com a celebração do contrato.
- ↳ É lavrado o auto de consignação da obra adjudicada, constando a medição e contabilização dos trabalhos dos respectivos autos e facturas.
- ↳ A Contabilidade, após a recepção do auto de medição, emite a correlativa ordem de pagamento, procedendo ao preenchimento do cheque com o valor líquido, depois de efectuadas as deduções obrigatórias²⁴. O cheque é assinado pelo tesoureiro e pelo Presidente da Câmara, sendo sempre acompanhado pelo respectivo processo de despesa.

²³ Concurso público, concurso limitado com ou sem publicação de anúncio, concurso por negociação, ajuste directo com ou sem consulta.

²⁴ No caso de se tratar de uma obra co-financiada por fundos comunitários, a CMSC adianta o montante correspondente ao valor da obra, remetendo posteriormente os comprovativos do pagamento ao Instituto de Gestão de Fundos Comunitários, que procede à transferência das verbas pagas pelo Município. Se a obra for financiada através de contrato-programa, a SRPF envia, no início de cada ano, por correio ou e-mail, à contabilidade o mapa da previsão dos valores dos CP a celebrar. Caso, no momento da assinatura dos contratos, haja alguma divergência na importância, é feita uma alteração ao orçamento, através da alteração do PPI. O valor dos CP é inscrito no orçamento da receita na rubrica “*Transferências de Capital – cooperação técnica e financeira*”, sendo repartido no lado da despesa, obra a obra. Após a recepção e conferência do auto de medição, este é remetido à SRPF, a fim de ser transferido para CM o montante aí constante, o qual será depois entregue ao empreiteiro. A Contabilidade emite uma guia de receita comprovativa da recepção da verba, sendo entregue à CM, pelo empreiteiro, o recibo de quitação correspondente, que será encaminhado para a SRPF.

↳ Até ao dia 10 de cada mês, as importâncias referentes às deduções são depositadas à ordem das entidades beneficiárias.

A NCI que define a gestão da CMSC encontra-se, de uma forma global, bem elaborada, abrangendo todas as áreas, especialmente as mais sensíveis, como as das Disponibilidades, Terceiros e Existências, tendo os responsáveis pela Autarquia manifestado a intenção de criar um manual de controlo interno para cada um dos serviços (Contabilidade, Armazém, Águas...).

Se bem que não tenham sido detectados aspectos negativos relativamente à segregação de funções, ao controlo das operações e ao registo dos factos, na parte relativa aos procedimentos administrativos e ao pagamento das despesas, o circuito relativo à contratação pública evidenciou alguma falta de coordenação entre a execução do orçamento e o respectivo acompanhamento, no respeitante ao controlo orçamental das despesas do Município, não conseguindo o sistema implementado dar informação sistemática e efectiva sobre as diversas fases de desenvolvimento dos projectos e a ligação entre a execução financeira e a execução física.

6. Condicionantes

Cumprir destacar a inexistência de quaisquer óbices à normal realização dos trabalhos de auditoria, e a óptima colaboração prestada pelos responsáveis, dirigentes e funcionários do Município contactados, quer em termos de celeridade na apresentação da documentação solicitada, quer nos esclarecimentos prestados, o que contribuiu, de forma decisiva, para que os objectivos definidos para esta acção fossem alcançados dentro do prazo previsto.

Todavia, a factualidade de, até ao momento da conclusão deste relatório, ainda não terem sido efectuados pagamentos ao adjudicatário no âmbito da execução financeira do contrato, e de o último auto de medição (o n.º 4) ainda não ter sido remetido a este Tribunal, impede que a análise abranja a vertente dos pagamentos relacionados com a empreitada e seja conclusiva quanto à definição de todos os trabalhos que a integram, por se desconhecer a natureza e quantidade dos incluídos naquele auto.

7. Princípio do contraditório

Dando cumprimento ao princípio do contraditório, previsto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, procedeu-se à audição do Exm.º Presidente da CMSC e dos Senhores vereadores em exercício de funções à data da realização da auditoria, do actual Presidente, e do Gabinete do Secretário Regional do Equipamento Social e Transportes, relativamente ao conteúdo do respectivo relato.

Contudo, dentro do prazo fixado para o efeito, apenas o anterior Presidente da CMSC apresentou alegações, as quais foram tidas em conta na fixação do texto deste relatório, aparecendo as respostas devidamente evidenciadas, de forma sumariada ou transcritas, sendo acompanhadas, sempre que necessário, dos comentários considerados convenientes.



III. O CONTRATO DA EMPREITADA

1. Caracterização

O contrato da empreitada da “*Construção do arruamento de ligação entre a Achada de Cima (Gaula) ao Sítio da Fonte dos Almocreves (Santa Cruz) com ligação ao sítio do Ribeiro do Louro, Gaula/Santa Cruz*”, de que trata a presente auditoria, foi celebrado, a 2 de Fevereiro de 2005, entre a CMSC e a “*Tecnovia Madeira – Sociedade de Empreitadas, S.A.*”, na sequência de concurso público, realizado ao abrigo do DL n.º 59/99, de 2 de Março, tendo o respectivo anúncio sido publicado no Diário da República, III série, n.º 195, de 19 de Agosto de 2004, e no Diário de Notícias e no Jornal da Madeira, de 7 e 9 de Agosto de 2004, respectivamente, com o valor base de € 3.473.800,00 (s/IVA)²⁵.

O projecto considerado na realização da empreitada foi o patenteado no concurso, não sendo admitida a apresentação de propostas condicionadas nem com variantes, e, de acordo com a informação colhida na memória descritiva patenteada a concurso, a obra consistia na construção de uma ligação entre a Achada de Cima, situada em Gaula, ao Sítio dos Almocreves, em Santa Cruz, e de uma outra ligação ao Sítio do Ribeiro do Louro, Gaula/Santa Cruz, numa extensão total de cerca de 2.757,40 m, divididos num arruamento principal e em 3 ramais.

A natureza dos trabalhos era semelhante à das empreitadas deste tipo, consistindo na execução de terraplanagens, obras de arte acessórias e correntes, execução de aquedutos, pontões e muros de suporte, assim como de rede de saneamento básico e de água potável, pavimentação, iluminação, sinalização, e passeios (englobando, portanto, infra-estruturas viárias, rede de água potável e rede de águas residuais domésticas e pluviais)²⁶.

1.1. A aquisição do projecto de execução da empreitada

A definição do valor base do concurso teve como referência o mapa contendo a quantidade e qualidade dos trabalhos necessários para a execução da obra, elaborado em sede de projecto. De facto, em 2002, o Município abriu um procedimento concursal, ao abrigo do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, para contratar a prestação de serviços relativa à elaboração de um projecto que servisse de base à construção da obra em apreço, no âmbito do qual foi definido como critério de adjudicação o da proposta de mais baixo preço²⁷.

Por aplicação do referido critério, essa prestação foi adjudicada a Jacinto Luís B. Amorim, pelo valor de € 74.000,00 (s/IVA), por despacho do Presidente da CMSC, de 13 de Dezembro de 2002, na sequência do que se celebrou o correlativo contrato em 25 de Março de 2003, cujo objecto consistia na elaboração do projecto que esteve na base do lançamento da empreitada.

²⁵ A empreitada foi adjudicada por deliberação da Câmara Municipal de 24 de Novembro de 2004, pelo prazo de 210 dias, contados da data da consignação da obra, tendo sido prestada uma garantia bancária no valor de € 215.375,00, correspondente a 5% do valor do contrato, em conformidade com o disposto no art.º 113.º, n.º 1, do DL n.º 59/99.

²⁶ Para a execução desses trabalhos exigiu-se aos concorrentes que detivessem a 1.ª subcategoria da 2.ª categoria de classe que cobrisse o valor global da proposta, e da 2.ª subcategoria da 5.ª categoria da classe correspondente ao valor dos trabalhos especializados que lhe dissessem respeito.

²⁷ Nesse procedimento foram apresentadas três propostas, uma no valor de € 74.000,00 (s/IVA), de Jacinto Luís B. Amorim, outra no montante de € 79.000,00 (s/IVA), de Maria Paula Alonso, e outra pelo preço de € 90.000,00 (s/IVA), da Projecto Pirâmide – Gabinete de Engenharia, Ld.ª, embora tivessem sido consultadas mais outras duas entidades (R. P. Estudos e Projectos e António Daniel da Silva Faria).

Verificou-se, porém, que a respectiva despesa foi apenas paga no dia 25 de Maio do corrente ano, por conta da rubrica 07.03.03.08 – *Outras construções e infra-estrutura/viação rural*, relativa à empreitada, conforme resulta do mapa de execução do PPI. Contudo, este encargo foi erradamente classificado em 07.03.03.08, porquanto esta rubrica serve para cabimentar a despesa referente aos pagamentos devidos ao adjudicatário pela execução dos trabalhos da empreitada, conforme resulta do DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro. Acresce que interessa cumprir o disposto no n.º 3 da cláusula 4.ª do CP outorgado a 14 de Março de 2003, que determina que “*O apoio financeiro da Administração Regional não abrange os custos resultantes de revisões de preços, trabalhos a mais, erros e omissões, bem como as despesas relativas à elaboração dos respectivos projectos*” (sublinhado nosso).

1.2. O mapa de quantidades e a lista de preços unitários do empreiteiro

O quadro e gráfico seguintes ilustram os preços apresentados para cada um dos capítulos elencados no mapa de quantidades exibido no concurso, e a respectiva diferença percentual em relação aos definidos na proposta vencedora:

QUADRO II – Diferença percentual entre os valores indicados no mapa de quantidades e na lista de preços unitários

CAPÍTULO	DESIGNAÇÃO	PREÇOS INDICADOS NO MAPA DE QUANTIDADES ²⁸	LISTA DE PREÇOS UNITÁRIOS ²⁹	DIFERENÇA PERCENTUAL
1.	Estaleiro	6.400,00	3.161,08	- 50,61%
2.	Terraplanagens	84.666,92	118.086,64	+ 39,47%
3.	Obras de arte acessórias	1880.773,55	2.407.820,57	+ 28,02%
4.	Obras de arte correntes	51.970,00	131.459,36	+ 52,95%
5.	Obras de arte especiais	145.358,00	170.118,61	+ 17,03%
6.	Rede de distribuição de água potável	85.128,68	145.047,48	+ 70,38%
.	Rede de drenagem de esgotos domésticos e pluviais	285.548,62	343.869,04	+ 20,42%
8.	Pavimentação	844.667,90	910.036,16	+ 7,73%
9.	Sinalização horizontal e vertical	17.204,04	7.806,40	- 54,62%
10.	Rede de iluminação pública	72.129,13	70.094,66	- 2,08%
TOTAL		3.473.800,00	4.307.500,00	+23,99%

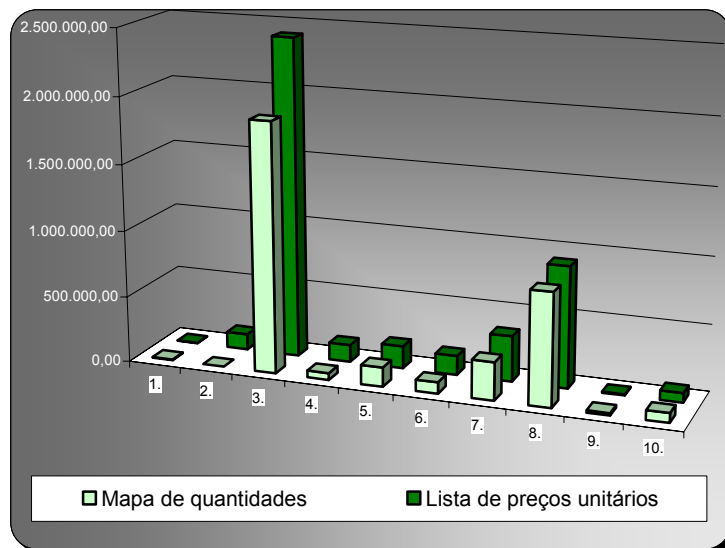
(Em euros, s/IVA)

²⁸ De acordo com os valores orçamentados pelo projectista.

²⁹ Proposta pela adjudicatária.



GRÁFICO I – Comparação entre os valores indicados no mapa de quantidades e na lista de preços unitários



Do quadro e gráfico anteriores, resulta que a maior diferença de preços se registou nos Capítulos *Rede de distribuição de água potável, Obras de arte correntes, e Terraplanagens e obras acessórias*, representando um acréscimo na ordem dos € 699.874,90, relativamente aos montantes previstos para esse mesmo tipo de trabalhos, e de cerca de 19,05% em relação ao preço base.

O Município não forneceu qualquer explicação plausível para justificar essa diferença.

1.3. Cobertura orçamental

Em sede de fiscalização prévia, o processo referente ao contrato foi instruído com duas informações de cabimento de verba, ambas fornecidas por conta do código específico da obra em apreço (0140), indexado à rubrica orçamental 07.03.03.08, que totalizavam o montante de € 700.000,00, mas uma delas, a que cabimentava uma parte da despesa no valor de € 100.000,00, não era válida, uma vez que respeitava ao orçamento de 2004³⁰.

Do processo constava ainda uma garantia de financiamento, subscrita pelo Secretário Regional do Plano e Finanças, a assegurar a futura participação financeira do OR nos encargos com a execução da obra, até ao montante de € 3.700.000,00³¹ (ano de 2004: € 100.000,00; anos seguintes: € 3.600.000,00), ficando a CMSC com uma taxa de esforço na ordem dos 14,10%.

O PPI da Autarquia definia, por seu turno, para 2005 e 2006, € 600.000,00 e € 1.711.561,00, respectivamente, e, para os anos seguintes, € 2.168.239,00, perfazendo o montante global de € 4.479.800,00, suficiente para cobrir o valor pelo qual foi adjudicada a empreitada, acrescido de IVA.

Analisados os movimentos registados na rubrica 07.03.03.08, na parte referente ao projecto com o código 0140 (o da empreitada auditada), temos que aos € 700.000,00 inscritos na dotação inicial pelo

³⁰ O cabimento que aqui se invoca, o da alínea d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL, afere-se pela rubrica de nível mais desagregado da classificação económica e respeitando, no caso, o cabimento no projecto identificado com o código 0140.

³¹ Perfazendo cerca de 85,90% do valor pelo qual foi adjudicada a obra em análise.

Município foram abatidos € 100.000,00 e € 416.380,00³², e € 83.620,00 utilizados no pagamento da despesa emergente do contrato celebrado para a aquisição do projecto de execução da empreitada, ficando disponíveis € 100.000,00, conforme se pode observar no quadro infra reproduzido:

QUADRO III – Conta corrente da rubrica da empreitada com o código 0140 (07.03.03.08)

DATA	DESCRIÇÃO	MOVIMENTO	SALDO DISPONÍVEL
1 de Janeiro de 2005	Situação inicial	€ 700.000,00	€ 700.000,00
31 de Janeiro de 2005	Revisão orçamental	- € 100.000,00	€ 600.000,00
19 de Maio de 2005	Revisão orçamental	- € 416.380,00	€ 183.620,00
25 de Maio de 2005	Pagamento do projecto	- € 83.620,00	€ 100.000,00

Neste quadro orçamental, na data em que o contrato foi celebrado (2 de Fevereiro de 2005), o saldo disponível na rubrica 07.03.03.08³³, e, dentro desta, no projecto com o código 0140, era de € 600.000,00, sendo que, na sequência das alterações e cabimentos registados nessa rubrica, a importância disponível entre 19 de Maio de 2005 e a presente data se manteve inalterável nos € 100.000,00 (este valor corresponde àquele que resulta da soma dos dois CP celebrados com o GR para co-financiar a obra).

Deste modo, importa realçar que o Município se contentou com a programação financeira inicial, que não tinha qualquer aderência ao prazo de execução que resultou da adjudicação (210 dias), pelo que, ao não ter desencadeado qualquer iniciativa no sentido de resolver falta de capacidade financeira para satisfazer os seus compromissos perante o empreiteiro e de ajustar o orçamento de 2005 e o PPI à realidade contratual saída do concurso, acabou, na prática, por contrair uma despesa sem efectiva contrapartida em dotação orçamental, cujo pagamento foi transferido para o âmbito de orçamentos futuros.

Aliás, refira-se que o Município, porque a adjudicação da empreitada remonta a 24 de Novembro de 2004, tinha obrigação de fazer reflectir os efeitos económicos do respectivo compromisso no orçamento da despesa de 2005, o que, atenta a programação temporal e financeira definida para a obra no PPI e no orçamento do corrente do ano, não se verificou, desrespeitando-se, assim, quer o princípio da anualidade consagrado no n.º 4 do art.º 3.º da Lei n.º 42/98, e no ponto 3.1.1., alínea b), do POCAL, quer o ponto 2.3.1. do mesmo Plano e o n.º 6 do art.º 22.º do DL n.º 197/99.

Sob o ponto de vista da consequência jurídica, a assunção perante terceiros da responsabilidade de efectivar certa despesa, sem estar totalmente inscrita no orçamento do ano da sua realização e com dotação igual ou superior ao compromisso, consubstancia a violação das regras que orientam a execução do orçamento, mais concretamente das constantes do ponto 2.3.4.2., alínea d), do POCAL. Acresce que a falta de inscrição no orçamento as dotações necessárias para satisfazer as despesas relativas a contratos de empreitada, para que possam ser autorizadas e pagas, configura a violação de normas sobre a elaboração do orçamento municipal (cfr. os citados art.º 3.º, n.º 4, da Lei n.º 42/98, os pontos 2.3.1. e 3.1.1., alínea b), ambos do POCAL, e o art.º 22.º, n.º 6, do DL n.º 197/99).

³² No Mapa Anexo ao Despacho n.º 9-Alt/SRPF/2005, de 6 de Abril, que contém as alterações ao OR, na parte relativa às transferências para as Autarquias por conta de CP, verificou-se que foi abatida a verba de € 500.000,00 aos € 600.000,00 inicialmente orçados pelo GR para comparticipar a empreitada em apreço. Esta alteração não foi, contudo, inteiramente acolhida no seio do orçamento do Município de 2005, na medida em que, relativamente a esta empreitada, a rubrica do projecto sofreu uma anulação de apenas € 416.380,00.

³³ Classificação orgânica: Capítulo SO – Outros serviços.

Classificação funcional: 3.3.1. 0140 Construção de estradas ao abrigo de contratos-programa – Ligação da Achada de Cima à Fonte dos Almocreves com ligação ao Lombo do Louro.

Classificação económica: 07.03.03.08 – Outras construções e infra-estruturas – Viação rural.



A situação descrita pode tornar incurso em responsabilidade financeira sancionatória os membros do executivo camarário, no quadro da alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

2. O financiamento

O ponto III.1.2) do anúncio de abertura do procedimento dava a conhecer que a empreitada em análise deveria ser integralmente financiada e paga por CP celebrado com o GR. Para o efeito, o Município apresentou dois contratos-programa outorgados com o GR, no valor global de € 100.000,00, com o objectivo de co-financiar a obra em apreço, sendo que, nas reuniões havidas ao longo dos trabalhos da auditoria, os responsáveis da CMSC manifestaram a convicção de que a futura comparticipação do OR rondará os 95%.

Com efeito, esse ponto de vista foi reiterado nas alegações do Presidente da CMSC à data da ocorrência dos factos, quando afirma que:

- “a) A obra em causa faz parte do Programa do Governo da RAM de 2004/2008;*
- b) Entre a Câmara Municipal e o Governo Regional foi acordado um contrato-programa e planificado a sua execução em 2005;*
- c) A obra em causa teve declaração de financiamento por parte do Governo Regional”.*

Os dois referidos CP foram assinados ao abrigo da disciplina legal encerrada no DL n.º 384/87, de 24 de Dezembro, que a nível nacional regula a cooperação técnica e financeira entre a administração central e a local. Todavia, de acordo com o preceituado no art.º 21.º do DLR n.º 6/2005/M, de 1 de Junho, diploma que veio definir o regime de cooperação técnica e financeira entre a administração pública regional e a administração local regional, apenas se mantêm em vigor os CP, incluindo os actos que venham a ser adoptados em sua execução, que não estejam abrangidos pelos domínios referidos no art.º 5.º, até ao integral cumprimento das responsabilidades financeiras no âmbito dos mesmos pela administração regional.

À contrario, afigura-se que os dois CP em análise caducaram, uma vez que se enquadram no âmbito do citado art.º 5.º, nomeadamente no seu n.º 2, alínea c), dado que a obra em causa consubstancia um investimento que se compreende na âmbito das atribuições e competências das autarquias locais no domínio dos transportes e comunicações, mais especificamente na construção e reparação da rede viária de âmbito municipal, incluindo o respectivo equipamento. O que tornará imperativa a celebração de um novo CP, nos termos preconizados pelo DLR n.º 6/2005/M, que garanta a referida comparticipação e o pagamento à firma adjudicatária.

Como tal, esse novo CP apenas poderá prever um financiamento na ordem dos 95%, e caso se verifique que o projecto em causa é da iniciativa conjunta da CMSC e do GR, devidamente enquadrado no Plano de Desenvolvimento Económico e Social e no Programa do Governo, o qual não poderá abranger os encargos resultantes das revisões de preços, trabalhos a mais, erros ou omissões, bem como as despesas relativas à elaboração dos respectivos projectos de expropriação e de fiscalização de obras (cfr. o art.º 12.º do DLR n.º 6/2005/M).

Contudo, não obstante os CP's celebrados até ao momento não perfazerem o valor total da adjudicação, e de estes, à partida, terem caducado, por força do disposto no referenciado art.º 21.º, n.º 1, do DLR n.º 6/2005/M, cumpre analisá-los, pois pelo menos até 31 de Maio do corrente ano encontravam-se em vigor.

Do exame de ambos resulta que foram outorgados entre a RAM e a CMSC, representadas pelo Secretário Regional do Plano e Finanças e pelo Presidente da edilidade, e que tinham por objecto a definição da cooperação técnica e financeira entre as partes celebrantes para a construção de diver-

sas obras, ao abrigo do n.º 2 do art.º 7.º da Lei n.º 42/98, e do art.º 3.º do DLR n.º 1-A/2003/M, de 3 de Janeiro, e do art.º 3.º do DLR n.º 30-A/2003/M, de 31 de Dezembro, que aprovaram os Orçamentos da RAM para os anos de 2003 e 2004, respectivamente.

No que concerne ao primeiro daqueles CP, verificou-se ainda que:

- Foi celebrado em 14 de Março de 2003, tendo o seu período de vigência, inicialmente fixado até 31 de Dezembro de 2003, sido automaticamente prorrogado, uma vez que a execução física da totalidade das obras aí previstas não se encontrava terminada, e a cláusula 2.ª preceituava a sua manutenção em vigor “ (...) enquanto não for processado e pago a totalidade da verba prevista neste contrato-programa”;
- A participação financeira da SRPF, na execução da obra em causa, orçava os € 25.000,00, nos termos da sua cláusula 4.ª;
- Essa comparticipação não abrangia os custos resultantes de revisões de preços, trabalhos a mais, erros e omissões, bem como as despesas relativas à elaboração dos respectivos projectos;
- Cabia ao Município de Santa Cruz assegurar a participação financeira que completasse os investimentos globais devidos à realização das obras;
- A cláusula 5.ª previa que o acompanhamento e controlo de execução do CP seria efectuado pela SRPF, através da DRPF, pela DROT e pela CMSC;
- As verbas que asseguravam a execução dos vários investimentos aí elencados deveriam ser inscritos nos orçamentos do Município de Santa Cruz e da SRPF, de acordo com a participação definida na cláusula 4.ª;
- Por fim, a cláusula 7.ª determinava que o incumprimento, por uma das partes, das obrigações assumidas no seu âmbito, poderia dar origem à resolução do contrato por iniciativa da outra parte.

Do segundo CP, cumpre realçar o seguinte:

- Foi celebrado em 31 de Março de 2004, devendo vigorar até ao final desse mesmo ano. No entanto, caso a execução das obras aí previstas o justificassem, o seu período de vigência seria automaticamente prorrogado, mantendo-se, então, em vigor, até serem processadas e pagas a totalidade das verbas determinadas;
- Teve como objecto, entre outros, o reforço da verba atribuída no CP celebrado em 14 de Março de 2003, na parte referente à empreitada em análise, no montante de € 75.000,00.

2.1. Garantia de financiamento

Apurou-se igualmente que, no período que mediou entre a celebração dos supra analisados CP, nomeadamente a 10 de Março de 2004, o Secretário Regional do Plano e Finanças emitiu a garantia de financiamento n.º 14/2004, ao abrigo do art.º 7.º da Lei n.º 42/98, que visava a definição do processo de cooperação financeira, entre a SRPF e a CMSC, para a construção da obra em apreço, “ (...) adjudicada pelo valor de 3.923.120,44€, IVA incluído”³⁴.

³⁴ Valor que corresponderia a cerca de 91,08% do valor pelo qual foi efectivamente adjudicada a presente empreitada.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

A garantia em causa respeitava ao ano de 2004 e seguintes, prevendo na cláusula 3.^a, em função da previsível execução física da obra, que a futura participação financeira do OR contemplasse os encargos da CMSC até ao montante de € 3.700.000,00³⁵, distribuídos da seguinte forma:

- ➔ Ano de 2004 – € 100.000,00;
- ➔ Anos seguintes – € 3.600.000,00.

À CMSC competiria assegurar a participação financeira que completasse os investimentos globais devidos à realização da obra, implicando uma taxa de esforço na ordem dos 14,10%.

Por fim, era feita referência a que *“A verba que assegura a execução do investimento previsto nesta garantia de financiamento será inscrita no orçamento do Município de Santa Cruz e nas propostas de Orçamento da Região Autónoma da Madeira para os próximos anos, dotação da Secretaria Regional do Plano e Finanças, Capítulo 50 – Investimentos do Plano – Apoio Financeiro aos Municípios, de acordo com a participação estabelecida na cláusula 3.^ª”*.

Todavia, os desenvolvimentos subsequentes mostram que essa garantia não teve qualquer concretização. Por outro lado, é dado assente que este tipo de declaração não possui valor vinculativo para quem a outorga, pelo que não poderá constituir meio idóneo para garantir o financiamento da empreitada, nem, enquanto figura jurídica, encontra acolhimento nas formas previstas para a cooperação técnica e financeira entre a administração regional e as autarquias (cfr. o ponto 2. do Capítulo II deste relatório).

3. Fiscalização da empreitada

O DRR n.º 6/2005/M, de 9 de Março, que aprovou a orgânica da SREST, determina, no art.º 4.º, que, para a prossecução dos seus objectivos, esta Secretaria compreende diversos organismos e serviços de concepção, coordenação, consulta, controlo, execução e apoio técnico, de onde se destacam, para o que de momento releva, a Direcção Regional de Ordenamento e Território.

À DROT cabe, assim, nos termos do art.º 62.º do citado diploma, em estreita ligação com o Secretário Regional do Equipamento Social e Transportes, coordenar os estudos e acções conducentes à concretização da política regional de ordenamento do território, compreendendo, entre outros serviços, o Gabinete de Apoio Técnico às Autarquias Locais (cfr. art.º 65.º).

O GATAL, em obediência à alínea c) do art.º 68.º do citado DRR, deve *“Prestar em geral, desde que tal seja solicitado, e de acordo com as respectivas disponibilidades, apoio técnico às câmaras municipais e às instituições particulares de interesse público, no âmbito das respectivas competências, nomeadamente através da elaboração de estudos e projectos, da apreciação e parecer sobre concursos e adjudicação e da fiscalização de obras e, ainda, por outras formas que o Conselho do Governo, por resolução, entenda determinar”* (sublinhado nosso).

Aquele Gabinete, através da sua Divisão de Fiscalização, deverá, então, prestar assistência técnica e fiscalização das obras em curso, promovidas, nomeadamente, pelos municípios da Região, com vista a assegurar uma perfeita execução dos trabalhos. Na prática, verifica-se que o GATAL, quando estão em causa obras comparticipadas por CP, nomeia uma equipa, composta pelo menos por um engenheiro, que se dedica, em exclusivo, a um concelho da RAM.

Após a análise dos dois CP celebrados com o objectivo de financiar a presente empreitada, apurou-se resultarem para a SRPF e CMSC vários deveres no âmbito da respectiva fiscalização. Assim:

³⁵ Perfazendo cerca de 85,90% do valor pelo qual foi adjudicada a obra em análise.

À Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes cabia:

- Prestar, na medida das suas possibilidades, através da DROT, apoio técnico à CMSC, designadamente na apreciação do projecto, lançamento do concurso e fiscalização das obras;
- Acompanhar a execução física dos trabalhos e elaborar os autos de medição.

À Câmara Municipal de Santa Cruz competia:

- Fiscalizar a execução dos trabalhos, solicitando, para o efeito, o apoio técnico da DROT.

A equipa de fiscalização designada pelo GATAL, para efeitos de fiscalização e acompanhamento da presente obra, era constituída pelos seguintes elementos:

GATAL:

Engenheiro Magalhães – Coordenador
Engenheiro Bernardino Camacho
Sr. Pedro Matias.

Por parte da Autarquia de Santa Cruz a equipa que, em nome do DO, assegurou o acompanhamento da execução da empreitada, e estabeleceu uma ligação mais próxima com a equipa de fiscalização indicada pelo GATAL, era formada pelas seguintes personalidades:

CMSC:

Vereador Carlos Barbosa
Fiscal de obras Sr. Paulo

Por último, importa identificar o director técnico da empreitada, o representante permanente do empreiteiro na obra e o coordenador do Plano de Segurança e Saúde:

Tecnovia Madeira – Sociedade de Empreitadas, S.A.

Director técnico da empreitada – Engenheiro Rui Carlos Clemente da Silva de Menezes Rosa
Representante permanente do empreiteiro na obra: Engenheiro Pedro Miguel Fachada Matias
Coordenação do Plano de Segurança e Saúde: Subintendente Félix

O acompanhamento dos trabalhos da empreitada permitiu aferir que a equipa de fiscalização apontada pelo GATAL para acompanhar a execução dos trabalhos e para apoiar a CMSC nessa tarefa³⁶:

- Apenas contactava verbalmente com o DO e com a adjudicatária, não elaborando relatórios de acompanhamento e de avaliação da execução dos trabalhos;

³⁶ Cfr. Ficha n.º 2 – Dono da Obra, preenchida a 5 de Julho, e Ficha n.º 3 – Fiscal da obra, preenchida a 30 de Junho, que se encontram arquivadas na Pasta II – Documentos de suporte, separador 14, folhas 6 a 9, e separador 15, folhas 13 a 19.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

- Apenas se encontrava prevista a elaboração de relatórios e a troca de correspondência entre o GATAL e a CMSC no caso de suceder alguma situação fora do comum ou delicada, sendo as decisões tomadas nessa sequência aditadas no livro de registo de obra;
- Os únicos documentos escritos que remetia à CMSC eram os autos de medição;
- Deslocava-se três vezes por semana ao local de execução dos trabalhos, com prévio aviso à Autarquia;
- Chamava a atenção, verbalmente, do empreiteiro sempre que a obra não se encontrava a ser executada nas devidas condições técnicas;
- Verificava a qualidade dos materiais utilizados, e sempre que esta era duvidosa solicitava a realização de ensaios, por amostra;
- Não media mensalmente os trabalhos, sem apresentar justificação para esse facto.

Quanto à equipa nomeada pela CMSC:

- Dirigia-se semanalmente a cada uma das obras em curso no Concelho, e elaborava para cada uma das obras em execução nessa circunscrição territorial, um dossiê com fotos tiradas ao longo dos trabalhos;
- Acompanhava, sempre que possível, o fiscal indicado pelo GATAL nas idas à obra;
- Tomava algumas decisões pontuais, que eram aditadas ao livro de registo de obra, enquanto outras situações mais complicadas eram encaminhadas para as reuniões da CM, a qual costumava deliberar no sentido constante das informações e pareceres elaborados pela fiscalização.

O acompanhamento realizado à execução da empreitada e a informação recolhida permite adiantar, a propósito da correlativa fiscalização, que se desenvolveu deficientemente, com uma forte componente de informalidade, não oferecendo garantias quanto à fiabilidade do controlo da qualidade e da quantidade dos trabalhos executados.

No tocante ao Plano de Segurança e Saúde, foi possível confirmar no terreno a informação prestada pelo próprio coordenador, que estava a ser cumprido, em particular no respeitante à protecção dos trabalhadores, nomeadamente quanto ao uso de capacete, colete, botas e outro tipo de equipamento de segurança obrigatório, sendo ainda assim de registar a ocorrência de um acidente, com pouca gravidade, com um trabalhador.

4. Execução física do contrato

O empreiteiro era responsável, perante o DO, pela preparação, planeamento e coordenação de todos os trabalhos da empreitada, independentemente de quem fosse o agente executor, bem como pela preparação, planeamento e execução dos trabalhos necessários à aplicação, em geral, das normas sobre segurança, higiene e saúde no trabalho vigentes e, em particular, das medidas consignadas no Plano de Segurança e Saúde, da responsabilidade do DO, elaborado na fase de projecto e patenteadado a concurso.

A preparação e o planeamento da execução da obra compreendiam, além dos trabalhos preparatórios ou acessórios previstos no art.º 24.º do DL n.º 59/99, os elencados nas alíneas do ponto 4.1.2. do caderno de encargos da empreitada, a serem realizados nos prazos que, para o efeito, e dentro dos limites estabelecidos nos art.ºs 14.º e 159.º do DL n.º 59/99, se encontrassem fixados nesta peça processual. De entre estes destacam-se a apresentação pelo empreiteiro ao DO de:

- Quaisquer dúvidas relativas aos materiais, aos métodos e às técnicas a utilizar na execução da empreitada, para correlativo esclarecimento;
- Reclamações quanto a erros e omissões do projecto, previstas no n.º 1 do art.º 14.º do DL n.º 59/99, para respectiva apreciação e decisão;
- Desenhos de construção, pormenores de execução expressamente exigidos no caderno de encargos, para posterior aprovação;
- Planos definitivos de trabalhos e de pagamentos, nos termos e para os efeitos dos art.º 159.º e ss. do DL n.º 59/99, e no prazo estabelecido no caderno de encargos, que não poderia exceder 44 dias a contar da data da consignação, observando na sua elaboração a metodologia também fixada no caderno de encargos, a fim de serem aprovados.

De seguida, abordam-se os aspectos acima assinalados que se afigurem mais relevantes, a fim de tentar transmitir uma ideia sobre a forma como decorreram os trabalhos da empreitada.

4.1. Desenvolvimento dos trabalhos da empreitada

Em obediência ao art.º 151.º, n.º 1, do DL n.º 59/99, o prazo fixado no contrato para a execução da obra começa a contar-se da data da consignação. No caso concreto, a análise do auto de consignação permite averiguar que este foi apenas assinado em 23 de Março do corrente ano, quando o contrato que sustenta a correlativa empreitada foi celebrado a 2 de Fevereiro de 2005, o que traduz a inobservância do prazo fixado no n.º 1 do art.º 152.º do mesmo DL n.º 59/99, de acordo com o qual, no termo de 22 dias contados da data da outorga do contrato, far-se-á a consignação da obra, tendo-o ultrapassado em 11 dias úteis.

O referenciado auto faz menção a que:

- À data, o DO não apresentou modificações ao projecto;
- Foi dada posse ao empreiteiro adjudicatário dos terrenos necessários à realização da obra em causa, não se verificando, portanto, a existência de consignações parciais. Todavia, durante a realização da auditoria, e através da análise do livro de registo de obra, foi detectado que alguns dos terrenos necessários não se encontravam disponíveis. Esse aspecto, porém, não implicou atrasos na execução da empreitada.
- O engenheiro, representante da firma adjudicatária, aceitou e reconheceu como totalmente exactos os elementos que lhe foram entregues, pelo que se procedeu à execução da empreitada nos termos previstos e contratados, sem qualquer reserva ou reclamação.



4.1.1. ALTERAÇÕES AO PROJECTO

A análise do livro de registo de obra mostra que foram inseridas várias alterações ao projecto³⁷, em concreto as seguintes:

- ➔ A **5 de Abril** foi solicitado ao empreiteiro uma alteração de projecto relativa ao traçado da obra entre os PK's 1+200 e 1+339, tendo essa alteração sido apresentada para apreciação e aprovação do DO e fiscalização a **15 de Abril**.
- ➔ A **5 de Maio** o DO solicitou ao empreiteiro que procedesse à instalação urgente de um tubo PEAD 75mm provisório para abastecimento de água potável, fora da área de intervenção da obra, para evitar futuras roturas do tubo existente com danos para as populações a jusante.
- ➔ A **25 de Maio**, em reunião havida em obra com o DO, com a fiscalização e com o empreiteiro, foi decidido alterar o projecto no início do Ramal 2, uma vez que o traçado da obra interferia com uma construção aí existente.
- ➔ A **15 de Junho**, a pedido do empreiteiro, o DO solicitou parecer à EEM acerca da alimentação para a iluminação pública da empreitada. Nessa sequência, a **23 de Junho**, e depois de obtido esse parecer, em reunião em obra com o representante do DO, da fiscalização, do empreiteiro e da EEM, foi decidido proceder ao lançamento de condutas entre o PK 0+000 e o PK0+600 (3PVC Ø 125), que iriam abastecer um armário de distribuição precisamente ao PK0+600, sendo que a alimentação seria proveniente de um posto de transformação existente a 80m do PK0+000 da empreitada, resolvendo, deste modo, o problema da iluminação no arruamento principal. Nesta sequência, a Câmara, em reunião acontecida a 6 de Julho, aprovou a realização desses trabalhos. Ficou, todavia, pendente a questão da alimentação da iluminação nos restantes 3 ramais.

Por fim, foi determinada a alteração do traçado da obra no cruzamento entre o Ramal 2 e o Ramal 3, para não prejudicar o proprietário da parcela.

- ➔ No dia 13 de Julho, e no seguimento da reunião acontecida a 23 de Junho, o DO optou por não realizar os trabalhos referentes à iluminação pública previstos para os ramais 2 e 3 como forma de compensar os trabalhos a mais decorrentes da instalação do armário de distribuição ao PK0+600. Nessa sequência, o DO solicitou ao empreiteiro orçamento para estes trabalhos a mais.

³⁷ Em 23 de Março de 2005, com a intervenção do representante do DO, Eng.º Camacho, e da adjudicatária, Eng.º Pedro Matias, foi aberto o livro de registo de obra, o qual sumariza os factos mais relevantes ou excepcionais acontecidos até 5 de Outubro de 2005, data em que ocorreu a sua inauguração. Encontrava-se na posse do empreiteiro, e os registos eram efectuados em conjunto pela fiscalização e pela adjudicatária.

O ponto 6.4. do caderno de encargos patentado a concurso, em estrita observância do que preceitua a Portaria n.º 104/2001, de 21 de Fevereiro (que aprovou os programas de concurso tipo, os cadernos de encargos tipo, respectivos anexos e memorandos, para serem adoptados nas empreitadas de obras públicas por preço global ou por série de preços e com projecto do DO e nas empreitadas de obras públicas por percentagem, e foi alterada pelas Portarias n.ºs 3/2002, de 4 de Janeiro, 1465/2002, de 14 de Novembro, e 1075/2005, de 19 de Outubro), determina que:

“6.4.1. O empreiteiro deverá organizar um registo da obra, em livro adequado, com as folhas numeradas e rubricadas por si e pela fiscalização, e contendo uma informação sistemática e de fácil consulta dos acontecimentos mais importantes relacionados com a execução dos trabalhos.

6.4.2. Os factos a considerar obrigatoriamente no registo da obra são, para além dos referidos no n.º 2 do artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, os indicados neste caderno de encargos.

6.4.3. O livro de registo será rubricado pela fiscalização e pelo empreiteiro em todos os acontecimentos nele registados e ficará ao cuidado deste último, que o deverá apresentar sempre que solicitado pela primeira ou por entidades oficiais com jurisdição sobre os trabalhos”.

Com efeito, na reunião havida a 24 de Junho com o representante da Autarquia e com o fiscal da obra, foi referido que o projectista não se informou, junto da EEM, se a potência do cabo existente no local, onde se iriam realizar os trabalhos da empreitada, seria suficiente para permitir a iluminação de toda a extensão do arruamento a construir.

Foi também mencionado que a alteração ao traçado da estrada registada no livro de obra decorreu da necessidade de evitar a expropriação de parte de um pequeno terreno, tendo-se optado por fazer um pequeno desvio, a fim de retirar a mesma área a um outro proprietário de uma superfície maior, de maneira a provocar o mínimo constrangimento possível junto das populações.

A 6 de Julho, quando da penúltima deslocação ao terreno, o Eng.º Pedro Matias (representante permanente do empreiteiro na obra) informou que, embora estivesse previsto que o pavimento da estrada devesse conter 6 cm de *binder* e 4 cm de camada de desgaste em betão betuminoso (tapete), iriam ser colocados 5 cm de cada uma das referidas camadas, facto que não acarretaria, todavia, mais encargos para o erário público, como oportunamente advertiu o vereador da edilidade também presente.

Foi ainda apurada a realização de trabalhos que não se encontravam discriminados no projecto, mas que não foram juridicamente qualificados. Efectivamente, os autos de vistoria e medições de trabalhos n.ºs 1, 2 e 3, integram um Anexo B que faz referência a parte dos trabalhos que não estavam previstos no projecto inicial³⁸, que atingem o valor de € 460.336,10.

A realização desses trabalhos resultou do facto de ter sido necessário construir muros de suporte com uma dimensão superior à prevista, o que, à partida, poderá ser consequência da não realização de prospecções ao terreno, aquando da elaboração do projecto. A confirmar-se esta suposição, estaríamos diante de erros ou omissões do projecto, na acepção do art.º 15.º do DL n.º 59/99, pelo que, por o projecto base ser da responsabilidade do DO, caberia a este arcar com os respectivos custos.

Posteriormente à conclusão dos trabalhos de acompanhamento da empreitada, o fiscal da obra informou que existem trabalhos não contratuais que foram executados, cuja medição deverá constar do auto n.º 4, depois de o empreiteiro e o dono da obra chegarem a acordo sobre os respectivos preços unitários.

5. Execução financeira do contrato

A empreitada então posta a concurso foi lançada na modalidade de execução, e com o modo de retribuição por série de preços³⁹, em face dos autos de medição dos trabalhos executados⁴⁰ (prestações variáveis, nos termos do art.º 210.º do DL n.º 59/99). O pagamento de trabalhos a mais também deveria ser feito nos mesmos termos, mas com base nos preços que lhes fossem, em cada caso, especificamente aplicáveis.

Nos pagamentos parciais ao empreiteiro, o DO deveria deduzir as importâncias necessárias ao reembolso dos adiantamentos e à liquidação das multas que lhe fossem aplicadas, nos termos, respectivamente, dos art.ºs 215.º e 233.º do DL n.º 59/99. Deveriam ainda ser deduzidos mais 0,5% para a Caixa Geral de Aposentações, nos termos da legislação aplicável, e as demais quantias que fossem legalmente exigíveis.

³⁸ Vide Anexo VI.

³⁹ Vd. os art.ºs 8.º, n.º 1, alínea b), e 18.º a 21.º, todos do DL n.º 59/99. O art.º 18.º define a empreitada por preço série de preços “ (...) quando a remuneração do empreiteiro resulta da aplicação dos preços unitários previstos no contrato para cada espécie de trabalhos realizar às quantidades desses trabalhos realmente executadas ”.

⁴⁰ Cfr. cláusula 4.ª do contrato e o ponto 3.1.1 do Caderno de Encargos.



A principal modalidade de financiamento era por CP celebrado com o GR. Porém, os dois CP até agora outorgados apenas contemplam o valor total de € 100.000,00, para esse efeito⁴¹, situação que se manteve durante a execução da empreitada, não tendo sido celebrado um novo CP, nem reforçada a verba já acordada, conforme é pretensão do Município.

A ser assim, e uma vez que o pagamento total da obra deveria ocorrer durante o corrente ano económico, o orçamento e o PPI da Autarquia deveriam ter reflectido essa realidade, de modo a fazer coincidir a execução física com a execução financeira.

Do exposto, cumpre concluir que a CMSC não dispunha de cobertura financeira no orçamento autárquico para assumir o encargo resultante da adjudicação da presente obra, nem o valor previsto em ambos os CP celebrados com o GR se mostra suficiente para fazer face a essa despesa.

Pelo que, como nos termos da alínea d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, “*As despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respectivamente*”, afigura-se que a situação vertente é passível de fazer incorrer em responsabilidade financeira sancionatória os membros do executivo camarário, por violação de normas sobre a assunção de despesas públicas ou compromissos, nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97.

Mais, o facto de ter sido celebrado contrato com a empresa adjudicatária sem existir dotação no código da rubrica da empreitada, está, desde logo, a comprometer a respectiva execução financeira, podendo, inclusive, o empreiteiro cobrar juros de mora, o que, a acontecer, poderá provocar um encarecimento da construção e significar a realização de pagamentos sem contrapartida para a Autarquia.

5.1. Plano de trabalhos vs cronograma financeiro

Determina o n.º 1 do art.º 159.º do DL n.º 59/99, que “*O plano de trabalhos, que se destina à fixação da sequência, prazo e ritmo de execução de cada uma das espécies de trabalhos que constituem a empreitada e à especificação dos meios com que o empreiteiro se propõe executá-los, inclui, obrigatoriamente, o correspondente plano de pagamentos*”.

E, nos termos do n.º 2 do mesmo art.º 159.º, e do ponto 4.1.2., als. g) e h), do caderno de encargos, cabia ao empreiteiro elaborar e apresentar ao DO os planos definitivos de trabalhos e de pagamentos, dentro de 44 dias, contados da data da consignação, sendo que o plano definitivo de trabalhos não poderia, em caso algum, subverter o plano de trabalhos que instruíra a proposta.

Por sua vez, o DO devia pronunciar-se sobre os referidos elementos no prazo máximo de 22 dias, sob pena de os mesmos se considerarem definitivamente aprovados, “*(...) podendo introduzir fundamentadamente as modificações que considere convenientes, mas não lhe sendo todavia permitido, salvo acordo prévio com o empreiteiro, alterá-lo nos pontos que hajam constituído condição essencial da validade da proposta do empreiteiro*” (cfr. n.º 3).

De acordo com a informação recolhida durante os trabalhos de campo, e nas verificações realizadas *in loco* à obra, constatou-se que a execução da empreitada teve o seu início efectivo no mesmo dia em que a obra foi consignada.

⁴¹ Cfr. o CP celebrado em 14 de Março de 2003, o qual definiu o valor de € 25.000,00 para a participação financeira da SRPF na empreitada em causa, e o CP outorgado em 31 de Março de 2004, o qual reforçou aquela verba em € 75.000,00.

Mais foi possível apurar que à data prevista para o término do prazo de execução da empreitada, ou seja, a 23 de Outubro⁴², todos os trabalhos já se encontravam terminados. Todavia, a obra foi inaugurada no dia 5 de Outubro, embora, segundo foi informado, nem todos os trabalhos se encontrassem concluídos, nomeadamente no que respeitava à colocação dos sinais de trânsito.

Não se verificou, contudo, qualquer aderência do plano de trabalhos ao cronograma financeiro, uma vez que os trabalhos foram executados dentro do prazo contratualmente definido, mas não foram efectuados quaisquer pagamentos ao empreiteiro, como é possível observar no quadro e gráfico infra reproduzidos:

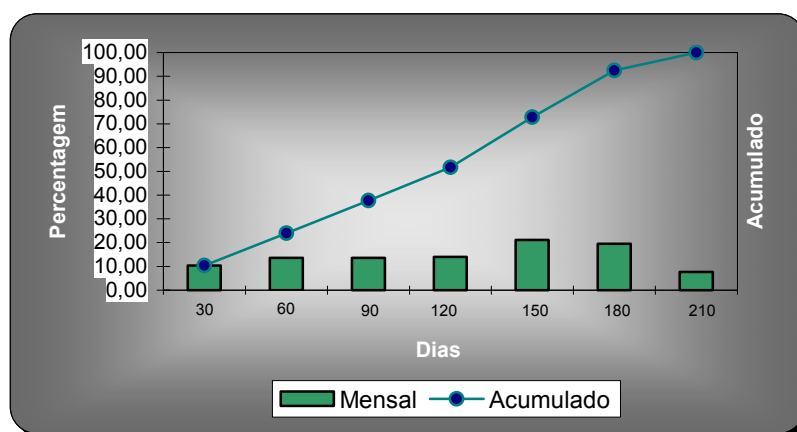
Com efeito, de acordo com o plano de pagamentos proposto pelo empreiteiro, e depois convertido em plano de pagamentos final, verifica-se que a "Tecnovia Madeira – Sociedade de Empreitadas, S.A.", deveria ter sido remunerada nos moldes que a seguir se reproduzem, mas que tal não aconteceu:

QUADRO IV – Plano de pagamentos e execução real

DIAS	VALOR	ACUMULADO	%	ACUMULADO (%)	VALOR DOS TRABALHOS MEDIDOS (s/IVA)	ACUMULADO	PAGAMENTOS REALIZADOS
30	447.778,97	447.778,97	10,40	10,40	1.222.725,89	1.222.725,89	-
60	587.143,61	1.034.922,58	13,63	24,03			-
90	587.933,88	1.622.856,46	13,65	37,68			-
120	604.667,27	2.227.523,73	14,04	51,72	1.194.340,27	2.417.066,16	-
150	908.802,93	3.136.326,66	21,10	72,82			-
180	841.865,68	3.978.192,34	19,54	92,36			-
210	329.307,67	4.307.500,00	7,64	100	1.787.332,11	4.204.398,27	-

(Em Euros, s/ IVA)

GRÁFICO II – Plano de pagamentos



Tal previsão, confrontada com os três autos de vistoria e de medição celebrados até ao momento, mais especificamente a 2 de Junho, a 31 de Agosto e a 31 de Outubro de 2005, no valor de € 1.222.725,89 (s/IVA), de € 1.194.340,27 (s/IVA), e de € 1.787.332,11 (s/IVA), respectivamente,

⁴² Uma vez que a empreitada tinha um prazo de execução previsto de 210 dias a contar da data da consignação dos trabalhos, a qual ocorreu a 23 de Março.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

deveria ter tido uma outra repercussão a nível dos pagamentos, pois, com quase todos os trabalhos medidos, aqueles dever-se-iam ter cifrado nos 97,21%.

Pelo que se verifica que o DO se encontra em incumprimento, uma vez que o art.º 212.º fixa a obrigatoriedade de proceder aos pagamentos dos trabalhos executados e eventuais acertos, no prazo máximo de 44 dias contados, no que agora releva, das datas dos autos de medição.

Tal não acontecendo, deverá ser abonado ao empreiteiro o juro calculado a uma taxa fixada por despacho conjunto do Ministro das Finanças e do ministro responsável pelo sector das obras públicas, em obediência ao n.º 1 do art.º 213.º do DL n.º 59/99. Mais, se o atraso na realização de qualquer pagamento se prolongar por mais de 132 dias, o empreiteiro terá o direito de rescindir o contrato, podendo este ser indemnizado dos danos emergentes e dos lucros cessantes que em consequência sofra (cfr. os art.ºs 213.º, n.º 2, e 234.º, n.º 1).

5.2. Autos de medição

Determina o art.º 202.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 59/99, que, no caso de os pagamentos deverem ser efectuados por medição, esta ocorrerá mensalmente, no local da obra com a assistência do empreiteiro ou seu representante e dela se lavrará auto, assinado pelos intervenientes, sendo que, em caso de o DO não proceder tempestivamente a essa medição, o empreiteiro apresentará, até ao fim do mês seguinte, um mapa das quantidades dos trabalhos efectuados no mês anterior, com os documentos respectivos (cfr. art.ºs 202.º, n.º 4, e 208.º, n.º 1).

Neste caso, a exactidão das quantidades inscritas nos mapas será verificada no primeiro auto de medição de trabalhos assinado pelas partes contratantes, com base no qual se procederá às rectificações a que houver lugar, de acordo com o preceituado no n.º 4 do art.º 208.º.

Até ao momento, foram apenas assinados três autos de medição de trabalhos, devidamente aprovados pela fiscalização, o primeiro a 2 de Junho, o segundo a 31 de Agosto e o terceiro a 31 de Outubro. Entretanto, porém, o fiscal nomeado pelo GATAL comunicou, de forma ainda não documentada, que foram realizados trabalhos não previstos e sem preços contratuais acordados, os quais deverão integrar o quarto e último auto, perfazendo o valor total de € 103.041,95.

No quadro abaixo inserido, a partir da informação disponível, apresentam-se os elementos referentes aos quatro autos:

QUADRO V – Quadro sinóptico relativo aos autos de vistoria e medições de trabalhos

N.º do auto de vistoria e medições de trabalhos	1	2	3	4	TOTAL
Data de celebração	2 de Junho	31 de Agosto	31 de Outubro	-*	
Valor dos trabalhos executados (s/IVA) **	€ 1.222.725,89	€ 1.194.340,27	€ 1.787.332,11	€ 103.041,95	€ 4.307.440,00
Percentagem do valor da adjudicação	28,39%	27,72%	41,49%	2,39%	99,99%
SALDO					€ 60,00 (0,01%)

* Dados não disponíveis à data de elaboração do presente relatório.

** Este valor contempla os descontos (5% para reforço de garantia e 0,5 % para a Caixa geral de Aposentações), no total de € 210.219,91, € 21.021,99, respectivamente.

Donde cabe concluir que a regra sobre a periodicidade da medição dos trabalhos, constante do normativo anteriormente citado, foi inobservada por não se ter procedido a medição mensal dos trabalhos.

Refira-se, por fim, que os três primeiros autos de vistoria e medições de trabalhos se encontram facturados, mas ainda não pagos, facto que, como foi assinalado no ponto anterior, contraria o disposto no art.º 212.º, n.º 1, alínea a) do DL n.º 59/99, com as consequências que aí se assinalaram.

6. Determinações finais

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

- a) Aprovar o presente relatório de auditoria.
- b) Ordenar que exemplares deste relatório sejam remetidos:
 - ◆ A Sua Excelência o Vice-Presidente do Governo Regional da Madeira, na qualidade de responsável máximo pela entidade que tutela as Autarquias Locais da RAM;
 - ◆ A Sua Excelência o Secretário Regional do Plano e Finanças, enquanto entidade que promove, propõe e controla todas as medidas de apoio financeiro às autarquias locais;
 - ◆ A Sua Excelência o Secretário Regional do Equipamento Social e Transportes, na condição de entidade que superintende e coordena o Gabinete de Apoio Técnico às Autarquias Locais;
 - ◆ Ao Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz;
 - ◆ Ao Presidente e membros da Câmara Municipal de Santa Cruz em exercício de funções à data dos factos;
- c) Solicitar que o Tribunal de Contas seja informado sobre as diligências efectuadas pelo Município para dar acolhimento às recomendações constantes do presente relatório, no prazo de 6 meses.
- d) Determinar à Câmara Municipal de Santa Cruz a remessa de cópias dos seguintes documentos:
 - ◆ Quarto auto de medição de trabalhos;
 - ◆ Ordem emitidas a autorizar pagamentos relacionados com a obra, até à elaboração da conta final da empreitada;
 - ◆ Conta final da empreitada;
 - ◆ Contratos-programa que venham a ser celebrados com o GR, tendo em vista o financiamento da empreitada auditada;
- e) Fazer entrega do processo de auditoria ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos e para efeitos do disposto nos art.ºs 29.º, n.º 4, e 57.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
- f) Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Santa Cruz em € 15.858,00, de acordo com o previsto nos n.ºs 1 e 2 do art.º 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio, com a redacção dada pelo art.º 1.º da Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto (cfr. a nota constante no Anexo IX).



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

- g) Mandar divulgar o presente relatório no *site* do Tribunal de Contas na *internet*, após a devida notificação às entidades supra mencionadas.

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 15 de Dezembro de 2005.

O Juiz Conselheiro,

(Manuel Roberto Mota Botelho)

O Assessor,

(José Emídio Gonçalves)

O Assessor,

(Rui Águas Trindade)

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

(Orlando de Andrade Ventura da Silva)



ANEXOS



ANEXO I – EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS

Item do relatório	Descrição da situação de facto	Normas não observadas	Responsabilidade financeira	Responsáveis
1.3 e 5.1. da parte III	Falta de cabimento na rubrica 07.03.03.08 do orçamento da CMSC de 2005 para a totalidade da despesa decorrente da execução integral do contrato da empreitada no ano em referência. a)	Ponto 2.3.1, alínea d) do ponto 2.3.4.2, e alínea b) do ponto 3.1.1, todos do POCAL, n.º 4 do art.º 3.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, e n.º 6 do art.º 22.º do DL n.º 197/98, de 8 de Junho.	Sancionatória (cfr. art.º 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto)	Membros do executivo camarário

a) Os elementos de prova encontram-se arquivados na Pasta II – *Documentação de Suporte*, separador 16, folhas 1 e 11.

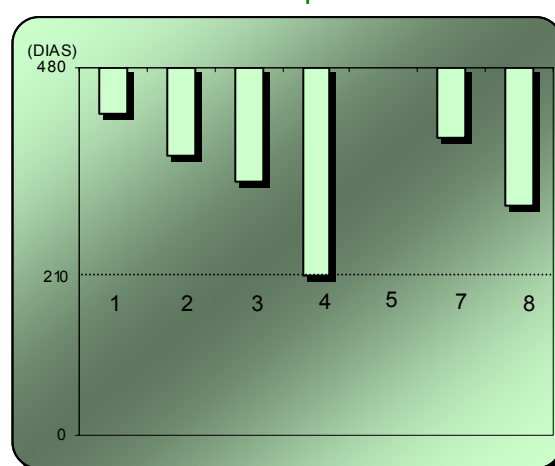
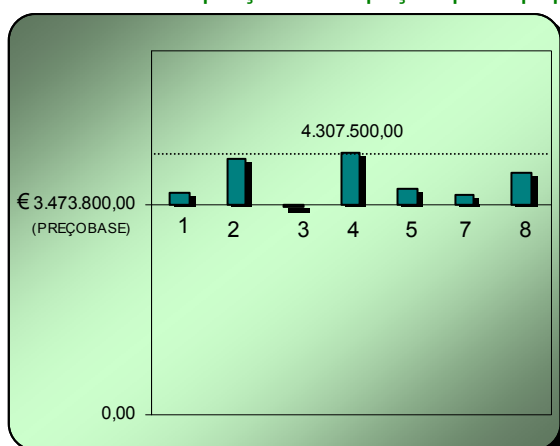
ANEXO II – CONDIÇÕES DAS PROPOSTAS APRESENTADAS NO CONCURSO E CLASSIFICAÇÃO FINAL DOS CONCORRENTES

Diferença percentual entre os preços e prazos propostos pelos concorrentes e os indicados pela CMSC

NÚMERO DE CONCORRENTE	PREÇOS PROPOSTOS	% EM RELAÇÃO AO PREÇO BASE (€ 3.473.800,00)	PRAZO (DIAS)	DIFERENÇA EM RELAÇÃO AO PRAZO INDICADO PELO DO (480 DIAS)
1. Silva Brandão e Filhos, S.A.	3.663.000,00	+ 5,45	420	- 60
2. Jaime Ribeiro e Filhos, S.A.	4.203.306,94	+ 21,00	365	- 115
3. Construtora do Lena, S.A.	3.435.000,00	-1,12	330	- 150
4. Tecnovia Madeira, Ld. ^a	4.307.500,00	+ 23,99	210	- 270
5. Edifer Construções, Ld. ^a	3.739.790,18	+ 7,66	480	0
7. Cabral e F./Alberto M. Mesquita, S.A.	3.632.943,35	+ 4,58	390	- 90
8. Tecnibrava, Ld. ^a /Zagope	3.979.581,30	+ 14,56	300	- 180

(Em euros, s/IVA)

Comparação entre os preços e prazos propostos pelos concorrentes e os indicados pela CMSC



Classificação final dos concorrentes⁴³

ORDENAÇÃO FINAL	PREÇOS	PRAZO (DIAS)	PONTUAÇÃO FINAL
1.º Tecnovia Madeira, Ld. ^a	4.307.500,00	210	19,59
2.º Tecnibrava, Ld. ^a /Zagope	3.979.581,30	300	17,92
3.º Construtora do Lena, S.A.	3.435.000,00	330	17,18
4.º Cabral e F./Alberto M. Mesquita, S.A.	3.632.943,35	390	17,11
5.º Jaime Ribeiro e Filhos, S.A.	4.203.306,94	365	17,08
6.º Silva Brandão e Filhos, S.A.	3.663.000,00	420	16,87
7.º Edifer Construções, Ld. ^a	3.739.790,18	480	16,45

(Em euros, s/IVA)

⁴³ Concorreram 9 empresas, sendo que a "José Avelino Pinto & Filhos, Ld.^a" foi excluída com fundamento no facto de "(...) não ter cumprido com o previsto na alínea a) do ponto n.º 2 do art.º 92.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, uma vez que (...) não apresenta os documentos solicitados na alínea i) do ponto n.º 15.1 do Programa de Concurso", a saber, a declaração sobre o volume de negócios global da empresa e sobre o volume de negócios em obras nos últimos 3 exercícios, assinado pelo respectivo representante legal.



ANEXO III – REGIMES LEGAIS APLICÁVEIS À COOPERAÇÃO TÉCNICA E FINANCEIRA ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REGIONAL E A ADMINISTRAÇÃO LOCAL REGIONAL

DECRETO-LEI N.º 384/87, DE 24 DE DEZEMBRO	DECRETO LEGISLATIVO REGIONAL N.º 6/2005/M, DE 1 DE JUNHO
<p>APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS (art.º 2.º, n.º 1)</p> <p>A concessão deste tipo de apoio está dependente da apresentação de candidaturas de projectos por parte dos municípios.</p>	<p>APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS (art.º 6.º, n.º 1)</p> <p>As propostas de candidatura relativas ao mesmo tipo de investimentos deverão ser apresentadas à secretaria regional com a tutela das finanças, cabendo a esta apreciá-las.</p>
<p>OBJECTO (art.º 3.º)</p> <p>Os CP têm por objecto a realização de investimentos nas seguintes áreas: saneamento básico; ambiente e recursos naturais; infra-estruturas de transportes; infra-estruturas e equipamento de comunicações; cultura, tempos livres e desporto; educação e ensino; juventude, através da criação de infra-estruturas necessárias para apoiar os jovens; protecção civil; habitação social; promoção do desenvolvimento económico; construção, reconstrução ou grandes reparações de edifícios sede de municípios cujo investimento revista carácter urgente.</p>	<p>OBJECTO (art.º 5.º)</p> <p>Podem ser celebrados CP para a realização de investimentos que se compreendam no âmbito das atribuições e competências das AL nos seguintes domínios: equipamento rural e urbano; energia; transportes e comunicações; educação, ensino e formação profissional; património, cultura e ciência; tempos livres e desporto; habitação; protecção civil; ambiente e saneamento básico; promoção do desenvolvimento; ordenamento do território e urbanismo; acção social; sedes das autarquias; saúde.</p>
<p>CONTEÚDO DAS PROPOSTAS (art.º 5.º)</p> <p>As propostas deverão integrar os seguintes elementos, sem prejuízo das adaptações devidas à natureza dos investimentos em causa:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Relatório de apresentação do empreendimento, que contemple os seguintes elementos elencados no art.º 5.º, alínea a)⁴⁴.▪ Estudos e projectos técnicos já elaborados e pareceres sobre os mesmos emitidos pelas entidades com atribuições nos domínios em causa;▪ Identificação das potenciais entidades contratantes;▪ Titularidade dos bens patrimoniais e dos equipamentos públicos a construir;▪ Identificação das entidades gestoras dos sistemas a construir, respectivo estatuto jurídico, ou proposta para a sua criação, caracterizando a solução preconizada;▪ Estimativa dos volumes anuais do investimento, face ao calendário previsto para a execução dos projectos;▪ Estimativa, quando aplicável, dos fluxos financeiros de receita e despesa anualmente gerados, a partir do início da exploração das infra-estruturas ou equipamentos;▪ Proposta de modelo de financiamento, abrangendo as fases de primeiro investimento e exploração.	<p>CONTEÚDO DAS PROPOSTAS (art.º 6.º)</p> <p>Também aqui as propostas deverão integrar os elementos que se passam a enunciar, sem prejuízo das adaptações devidas à natureza dos investimentos em causa:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Designação do projecto;▪ Identificação da entidade proponente;▪ Memória descritiva;▪ Planta de localização;▪ Descrição da importância do projecto no contexto regional ou local;▪ Programação física e financeira indicativa;▪ Proposta de modelo de financiamento.

⁴⁴ Memória descritiva e justificativa das soluções preconizadas; objectivos dos projectos e quantificação dos resultados, em termos de população servida e dos efeitos produzidos, nomeadamente no âmbito sócio-económico; cálculo, medições e descrição técnica necessária à sua apreciação; planta de localização; programação física e financeira; importância do projecto no contexto regional, sub-regional ou local, face aos actuais níveis médios de satisfação dos objectivos a atingir; e análise do carácter complementar dos empreendimentos em articulação com outros de iniciativa pública ou privada.

DECRETO-LEI N.º 384/87, DE 24 DE DEZEMBRO	DECRETO LEGISLATIVO REGIONAL N.º 6/2005/M, DE 1 DE JUNHO
<p style="text-align: center;"><u>FINANCIAMENTO</u> (art.º 6.º)</p> <p>A colaboração financeira da administração central no custo total dos investimentos incluídos em CP, quando esta não for dono de obra, não abrange os encargos resultantes de trabalhos a mais, erros ou omissões.</p> <p>A participação financeira da administração central nos investimentos objecto de CP, da competência da administração local, poderá atingir 60% dos respectivos custos totais, podendo alcançar os 80% se os projectos estiverem abrangidos por programas integrados de desenvolvimento regional, de reordenamento do litoral, ou por qualquer outro tipo de programas de desenvolvimento com carácter integrado que venham a ser definidos por legislação comunitária, ou até mesmo os 90%, se resultarem da iniciativa dos departamentos da administração central ou não forem da competência exclusiva dos municípios.</p>	<p style="text-align: center;"><u>FINANCIAMENTO</u> (art.º 12.º)</p> <p>A participação financeira do GR, nos projectos de iniciativa das autarquias locais, poderá atingir até 70% ou até 50%, respectivamente, conforme estejam ou não enquadrados no Plano de Desenvolvimento Económico e Social e no Programa do Governo. Na hipótese de projectos de iniciativa conjunta, poderão alcançar os 95% ou 75%, conforme estejam ou não enquadrados nos referidos Plano e Programa.</p> <p>No caso de orçar os 95% dos respectivos custos totais, não poderá abranger, porém, os encargos resultantes das revisões de preços, trabalhos a mais, erros ou omissões, bem como as despesas relativas à elaboração dos respectivos projectos de expropriação e de fiscalização de obras.</p>
<p style="text-align: center;"><u>CELEBRAÇÃO E PUBLICIDADE DOS CP</u> (art.º 7.º)</p> <p>Os CP apenas poderão ser celebrados depois de os investimentos serem aprovados e dotados pelo OE e incluídos no plano de actividades dos municípios, devendo ser publicados na 2.ª série do DR, bem como as suas revisões, não carecendo de visto do TC.</p>	<p style="text-align: center;"><u>CELEBRAÇÃO E PUBLICIDADE DOS CP</u> (art.º 8.º)</p> <p>Também aqui as dotações dos CP deverão estar previstas no OR e os respectivos projectos de investimento inseridos nos orçamentos e planos plurianuais de investimento das entidades beneficiárias, cabendo a estas coordenar a realização dos projectos efectuados neste âmbito.</p> <p>Os CP e as suas revisões deverão ser publicadas no JORAM, e os responsáveis pela execução dos projectos em causa ficam obrigados a afixar, em local público bem visível, a designação do projecto, o montante do investimento, o prazo de execução, as entidades financiadoras e as respectivas participações financeiras (art.º 8.º).</p>
<p style="text-align: center;"><u>CONTEÚDO DOS CP</u> (art.º 9.º)</p> <p>Dos CP deverão constar os seguintes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Objecto do contrato; ▪ Período de vigência do contrato, com as datas dos respectivos início e termo; ▪ Direitos e obrigações das partes contratantes; ▪ Definição dos instrumentos financeiros utilizáveis; ▪ Quantificação da responsabilidade de financiamento de cada uma das partes; ▪ Estrutura de acompanhamento e controle da execução do contrato; ▪ Penalizações face a situações de incumprimento por qualquer das partes contratantes. <p>As alterações dos CP requerem o acordo de todos os contraentes, excepto se o próprio contrato o dispensar (cfr. art.º 9.º).</p>	<p style="text-align: center;"><u>CONTEÚDO DOS CP</u> (art.º 9.º)</p> <p>Os CP, que deverão ser celebrados por escrito, deverão ter o seguinte conteúdo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Entidades outorgantes; ▪ Objecto do contrato; ▪ Período de vigência do contrato, com as datas dos respectivos início e termo; ▪ Direitos e obrigações das partes contratantes; ▪ Definição dos instrumentos financeiros utilizáveis; ▪ Quantificação da responsabilidade de financiamento de cada uma das partes; ▪ Estrutura de acompanhamento e controlo da execução do contrato; ▪ Penalizações face a situações de incumprimento por qualquer das partes contratantes; ▪ Dotação orçamental. <p>As alterações dos CP requerem o acordo de todos os contraentes, salvo se o próprio contrato o dispensar (cfr. art.º 9.º).</p>



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

DECRETO-LEI N.º 384/87, DE 24 DE DEZEMBRO	DECRETO LEGISLATIVO REGIONAL N.º 6/2005/M, DE 1 DE JUNHO
<p><u>ACOMPANHAMENTO E RELATÓRIOS DE EXECUÇÃO</u> (art.º 14.º)</p> <p>Deverão ser elaborados relatórios anuais e finais de síntese sobre o acompanhamento e execução dos projectos financiados, ficando as partes envolvidas obrigadas a fornecer a informação necessária.</p>	<p><u>ACOMPANHAMENTO E RELATÓRIOS DE EXECUÇÃO</u></p> <p>Não se encontra prevista a elaboração de qualquer tipo de relatório de acompanhamento ou execução dos projectos.</p>
<p><u>APOIO TÉCNICO</u> (art.º 13.º)</p> <p>Poderá ser fornecido apoio técnico supletivo, quando solicitado pelas partes contratantes, em todas as fases de preparação, selecção e aprovação dos projectos, bem como de todas as operações relativas ao seu financiamento. Poderão ainda ser promovidas as necessárias diligências para o estabelecimento da colaboração dos serviços centrais ou periféricos da administração central, designadamente para efeitos de apoio na elaboração de projectos técnicos, obtenção de projectos tipo, planeamento e dimensionamento de redes e na execução dos empreendimentos de maior complexidade.</p>	<p><u>APOIO TÉCNICO</u> (art.º 13.º)</p> <p>A secretaria com a tutela das finanças deverá fazer o acompanhamento da execução financeira dos CP e prestar o apoio técnico às entidades beneficiárias, competência que poderá ser delegada noutros departamentos do GR, nos termos a definir nos respectivos CP, em função dos domínios de intervenção.</p>

ANEXO IV – METODOLOGIA E TÉCNICAS DE CONTROLO ADOPTADAS

FASE DE PLANEAMENTO: Esta fase permitiu conhecer, com maior profundidade, o objecto da presente acção, a orgânica e o funcionamento interno da CMSC, mediante:

- ❖ O exame dos elementos instrutórios que compõem o processo de visto respeitante ao contrato em questão;
- ❖ A análise dos diplomas legais relativos ao enquadramento institucional, funcional e orgânico da CMSC;
- ❖ O estudo da legislação que disciplina a contratação pública com empreitadas de obras públicas e a realização de despesas públicas, e fontes de financiamento, incluindo os diplomas específicos aplicáveis à Administração Local, e da jurisprudência mais relevante proferida sobre processos com idênticos objectos;
- ❖ A identificação do circuito respeitante à contratação pública e levantamento das medidas de controlo interno instituídas, ao nível do acompanhamento da execução física e financeira dos contratos de empreitada;
- ❖ A realização de entrevistas junto dos responsáveis e de técnicos da CMSC, em exercício de funções na área da contratação pública, com o intuito de recolher informação relacionada com a execução do contrato e com os mecanismos de controlo interno existentes;
- ❖ A observação *in loco* dos trabalhos executados no âmbito da empreitada;
- ❖ A análise de informações internas, relatórios e actas das reuniões da equipa de fiscalização da obra concernentes à empreitada;
- ❖ A recolha e estudo da documentação de suporte à execução física e financeira do contrato da empreitada, com especial destaque para os autos de medição dos trabalhos, para as facturas emitidas pelo empreiteiro e para as ordens de pagamento existentes, a fim de aferir a sua fiabilidade e grau de confiança, bem como apurar a correcção financeira das despesas processadas e pagas;
- ❖ A recolha de elementos e informação sobre a execução física e financeira do contrato em estudo, tendo em conta as datas e os montantes dos pagamentos efectuados ao adjudicatário;
- ❖ A preparação e elaboração de questionários e fichas de acompanhamento da empreitada a preencher pelo DO e pelo fiscal designado pelo GATAL.

FASE DE EXECUÇÃO: Esta fase, consubstanciada, essencialmente, pela realização dos trabalhos de campo, traduziu-se:

- ❖ Na realização de entrevistas junto do vereador da CMSC com o pelouro das obras públicas, na qualidade de representante do DO, e com o fiscal da empreitada designado pelo GATAL, bem como com os demais intervenientes na fiscalização, e com funcionários da autarquia, nomeadamente da secção financeira e contabilidade, com o intuito de se:
 - Proceder ao levantamento dos circuitos concernentes à contratação pública e dos controlos instituídos neste domínio;
 - Identificar os procedimentos e práticas relacionados com a instrução e tramitação dos processos de realização das despesas;
 - Complementar a análise com o esclarecimento das dúvidas suscitadas na verificação efectuada à documentação disponibilizada.

Na análise da documentação de suporte dos actos e contratos objecto de fiscalização, a fim de aferir a sua fiabilidade e grau de confiança, bem como na verificação da legalidade e correcção financeira da despesa envolvida.

FASE DE ANÁLISE E CONSOLIDAÇÃO DA INFORMAÇÃO:

- ❖ Análise jurídico-financeira e contabilística dos dados obtidos junto da entidade executora;
- ❖ Consolidação e articulação da informação recolhida com recurso a outras fontes;

Tratamento da matéria de facto com vista à elaboração do relatório de auditoria.



ANEXO V – O CONTROLO INTERNO INSTITUÍDO NA AUTARQUIA DE SANTA CRUZ

Com a publicação do DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro de 1999, foi aprovado o primeiro Plano Oficial de Contabilidade sectorial, o POCAL, o qual veio estabelecer algumas linhas orientadoras para o Controlo Interno, a fim de auxiliar as Autarquias Locais a implementar políticas, métodos e procedimentos de controlo que pudessem contribuir para assegurar o desenvolvimento das suas actividades, de forma ordenada e eficiente, plasmadas no seu ponto n.º 2.9, de carácter obrigatório desde o exercício relativo ao ano de 2002, de acordo com o art.º 10.º, n.º 1, do referenciado DL n.º 54-A/99.

No caso concreto, observou-se que a CMSC possui uma Norma de Controlo Interno, que define o Sistema de Controlo Interno da Autarquia, que se encontra em vigor desde 1 de Janeiro de 2004, depois de aprovada em reunião de Câmara de 28 de Maio de 2003. Esta norma é aplicável a todos os serviços da CMSC, e comporta um conjunto de procedimentos e métodos que têm como propósito, nomeadamente, a salvaguarda de activos, a prevenção e detecção de situações de ilegalidade, fraude e erro, a exactidão e a integridade dos registos contabilísticos e a preparação oportuna de informação financeira fiável.

De acordo com o art.º 4.º, n.ºs 1 e 2, da NCI, a aprovação e a manutenção de um SCI adequado às actividades, com vista a assegurar o seu acompanhamento e avaliação permanente, compete à Câmara Municipal, enquanto a Assembleia Municipal pode estabelecer dispositivos de fiscalização, pontuais ou permanentes, que permitam o adequado exercício da sua competência, o que vai de encontro com o estipulado nos pontos 2.9.3 e 2.9.7 do POCAL. O n.º 4 do mesmo art.º 4.º confere às direcções de departamento, de divisão e chefias de secção, dentro das respectivas unidades orgânicas, a implementação do cumprimento das normas definidas na NCI e dos preceitos legais em vigor.

A análise da referida NCI permitiu verificar que as disposições nela definidas estão sustentadas no referenciado ponto 2.9 do POCAL, encontrando-se nela estabelecidos alguns circuitos e procedimentos a seguir em determinadas situações, nomeadamente aquando da aquisição de material e equipamento, do seu armazenamento, da conferência e contabilização, à periodicidade das reconciliações bancárias, e às contagens físicas da caixa, etc.

Assim, de acordo com o constante na NCI e do apurado em reuniões tidas ao longo da auditoria, obteve-se o seguinte circuito para as empreitadas⁴⁵, caso em que o procedimento inicia com a inscrição da obra a realizar no Plano Plurianual de Investimento. Posteriormente:

- ↳ A Contabilidade elabora a informação de cabimento com o valor do custo total previsto.
- ↳ É efectuada a selecção do adjudicatário mediante concurso público, por negociação, por consulta prévia, ou

⁴⁵ Para a requisição de bens (ex.: aquisição de material), foi apurado o seguinte circuito:

- ↳ Os serviços elaboram uma requisição interna de departamento e enviam-na para a Divisão de Aprovisionamento, que a encaminha para o armazém.
- ↳ No armazém, caso não exista o material solicitado, é processado um pedido de aquisição de bens, que será enviado para a Contabilidade. Daqui, o documento é encaminhado ao vereador com o pelouro competente, para ser assinado, sendo, depois, criado, na Contabilidade, uma proposta de cabimento e uma requisição externa.
- ↳ A requisição é enviada para o fornecedor, o qual entrega o material requisitado no armazém. Aqui, o material é conferido, para efeitos de controlo.
- ↳ O fornecedor remete a factura para a Contabilidade, onde é conferida com a guia de remessa e com a requisição externa. É então registada no programa informático POCAL, onde é associada ao processo de despesa da aquisição em concreto. Este programa informático só permite o processamento quando a despesa tiver cabimento orçamental.
- ↳ Posteriormente, são enviadas cópias dos documentos à secção de aprovisionamento.
- ↳ Seguidamente a Tesouraria paga, tendo por base a ordem de pagamento emitida pela Contabilidade, cabendo ao chefe/responsável da Divisão Administrativa e Financeira a decisão do meio de pagamento a utilizar, bem como a conta bancária a indicar.
- ↳ No caso de o valor ser superior a € 4.987,98, compete ao serviço emissor da ordem de pagamento obter junto da entidade beneficiária (no caso de ser contribuinte do regime geral da segurança social de inscrição obrigatória) declaração comprovativa da sua situação contributiva perante as instituições de providência ou de segurança social que o abranja.
- ↳ Como contrapartida do pagamento, é entregue o recibo de quitação, acusando a entrega do valor ao fornecedor.
- ↳ O processo de despesa é posteriormente arquivado na Contabilidade.

ajuste directo, culminando com a celebração do contrato.

- ↪ Com o início dos trabalhos, é lavrado o auto de consignaço, sendo a sua medição e contabilizaço constante dos autos de medição e factura.
- ↪ A Contabilidade, após a recepção do auto de medição, emite a ordem de pagamento, procedendo ao preenchimento do cheque com o valor líquido e efectuando os descontos e deduções obrigatórios, que constam de uma guia de receita. O cheque, depois de passado, é assinado pelo tesoureiro, sendo depois assinado pelo Presidente da Câmara, sendo sempre acompanhado pelo respectivo processo de despesa.
- ↪ Até ao dia 10 de cada mês, o dinheiro referente às deduções é entregue na Caixa Geral de Aposentações.

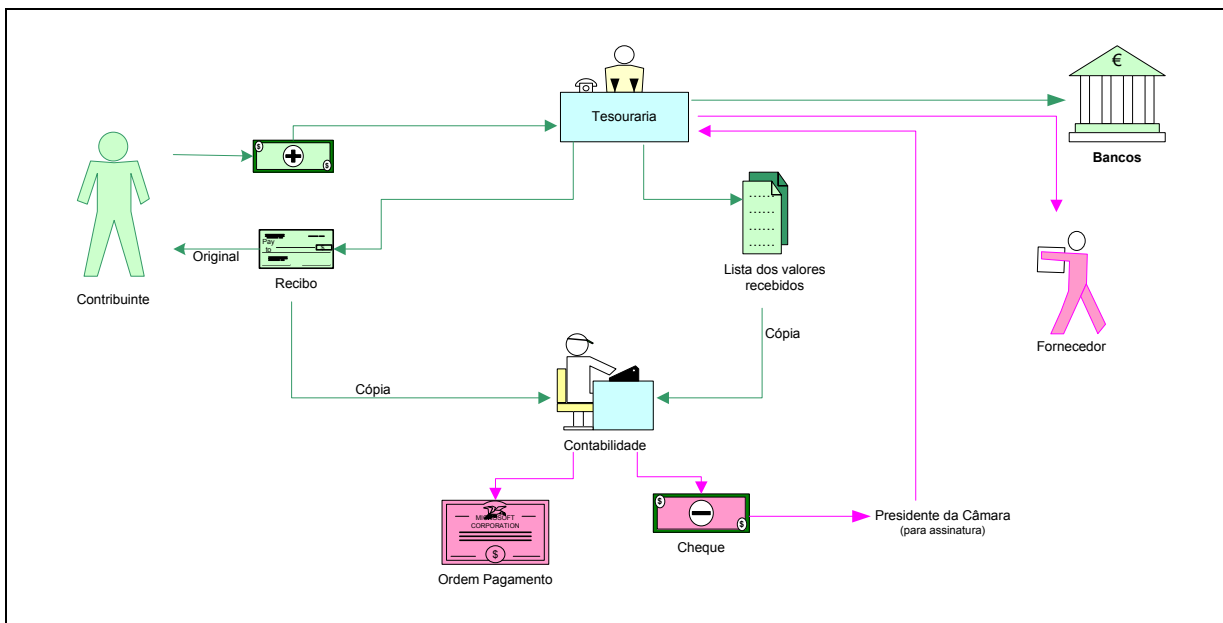
No caso de se tratar de uma obra co-financiada por Fundos Comunitários, a CMSC adianta o montante correspondente ao valor da obra, remetendo posteriormente os comprovativos do pagamento ao Instituto de Gestão de Fundos Comunitários, a fim de a verba poder ser transferida.

Relativamente ao financiamento de uma obra através de contrato-programa, a SRPF envia, no início de cada ano, por correio ou e-mail, à contabilidade o mapa da previsão dos valores dos CP a celebrar. Caso, no momento da assinatura dos contratos, haja alguma divergência na importância, é feita uma alteração ao orçamento, através da alteração do PPI.

O valor do CP é inscrito no orçamento da receita na rubrica "Transferências de Capital – cooperação técnica e financeira", sendo repartido no lado da despesa, obra a obra. Após a recepção e conferência do auto de medição este é remetido para a SRPF, a fim de ser transferido para CM o montante aí constante, o qual será depois entregue ao empreiteiro. A Contabilidade emite uma guia de receita comprovativa da recepção da verba, sendo entregue à CM, pelo empreiteiro, o recibo de quitação correspondente, que será encaminhado para a SRPF.

O esquema infra reproduzido representa, de forma sintética, o circuito da receita e da despesa resultante da NCI aplicável na CMSC:

CIRCUITO DA RECEITA E DA DESPESA RESULTANTE DA NCI APLICÁVEL NA CMSC



LEGENDA:

- Circuito da receita
- Circuito da despesa



ANEXO VI – TRABALHOS PREPARATÓRIOS OU ACESSÓRIOS QUE INTEGRAM A PREPARAÇÃO E O PLANEAMENTO DA EXECUÇÃO DA OBRA

DESIGNAÇÃO	PREVISÃO LEGAL
Montagem, construção, desmontagem, demolição e manutenção do estaleiro.	Art.º 24.º, n.º 2, alínea a), do DL n.º 59/99
Trabalhos necessários para garantir a segurança de todas as pessoas que trabalhem na obra, incluindo o pessoal dos subempreiteiros, e do público em geral, para evitar danos nos prédios vizinhos e para satisfazer os regulamentos de segurança, higiene e saúde no trabalho e de polícia das vias públicas.	Art.º 24.º, n.º 2, alínea b), do DL n.º 59/99
Restabelecimento, por meio de obras provisórias, de todas as servidões e serventias que seja indispensável alterar ou destruir para a execução dos trabalhos e para evitar a estagnação de águas que os mesmos possam originar.	Art.º 24.º, n.º 2, alínea c), do DL n.º 59/99
Construção de acessos ao estaleiro e das serventias internas deste.	Art.º 24.º, n.º 2, alínea d), do DL n.º 59/99
Apresentação pelo empreiteiro ao DO de quaisquer dúvidas relativas aos materiais, aos métodos e às técnicas a utilizar na execução da empreitada, e correlativo esclarecimento pelo DO.	Ponto 4.1.2., als. a) e b) do caderno de encargos
Apresentação pelo empreiteiro das reclamações quanto a erros e omissões do projecto, previstas no n.º 1 do art.º 14.º do DL n.º 59/99, e respectiva apreciação e decisão pelo DO.	Ponto 4.1.2., als. c) e d) do caderno de encargos
O estudo e definição pelo empreiteiro dos processos de construção a adoptar na realização dos trabalhos.	Ponto 4.1.2., als. a) e b) do caderno de encargos
Apresentação pelo empreiteiro dos desenhos de construção, dos pormenores de execução e dos desenhos de construção e os pormenores de execução expressamente exigidos no caderno de encargos da empreitada, e correlativa aprovação pelo DO.	Ponto 4.1.2., als. f) e h) do caderno de encargos
Elaboração e apresentação pelo empreiteiro dos planos definitivos de trabalhos e de pagamentos, e posterior aprovação pelo DO.	Ponto 4.1.2., als. g) e h) do caderno de encargos
Elaboração de documento do qual conste o desenvolvimento prático do Plano de Segurança e Saúde, devendo analisar, desenvolver e complementar as medidas aí previstas, em função do sistema utilizado para a execução da obra, em particular as tecnologias e a organização de trabalhos utilizados pelo empreiteiro. Tal documento deverá conter a avaliação dos riscos, a previsão dos meios adequados à prevenção de acidentes relativamente a todos os trabalhadores e ao público em geral, bem como a planificação das actividades de prevenção, de acordo com as técnicas construtivas a utilizar em obra.	Ponto 4.1.2., alínea i) do caderno de encargos

ANEXO VII – OBRIGAÇÕES DECORRENTES DOS CP CELEBRADOS ENTRE O GR E A CMSC

À SECRETARIA REGIONAL DO PLANO E FINANÇAS COMPETIA:

- Acompanhar a execução financeira dos trabalhos;
- Processar, através da DRPF, os autos e outros documentos contabilísticos visados pela DROT, na proporção correspondente à participação financeira da administração regional.

À SECRETARIA REGIONAL DO EQUIPAMENTO SOCIAL E TRANSPORTES CABIA:

- Prestar, na medida das suas possibilidades, através da DROT, apoio técnico à CMSC, designadamente na apreciação do projecto, lançamento do concurso e fiscalização das obras;
- Aprovar os projectos de execução, do que será dado conhecimento à SRPF;
- Acompanhar a execução física dos trabalhos e elaborar os autos de medição;

Verificar a colocação, no local da construção, de painel de divulgação do financiamento obtido.

À CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ COMPETIA:

- Mandar elaborar e aprovar os respectivos projectos, bem como recolher os pareceres técnicos que forem exigidos por lei;
- Tomar as iniciativas conducentes à abertura de concursos para adjudicação das obras;
- Remeter à DRPF fotocópia dos seguintes documentos:
 - Orçamento aprovado;
 - Cronograma físico e financeiro;
 - Memória descritiva do projecto;
 - Quaisquer alterações efectuadas à posteriori ao plano de trabalhos inicial;
- Fiscalizar a execução dos trabalhos, solicitando, para o efeito, o apoio técnico da DROT;
- Proceder ao pagamento dos autos de medição de trabalhos executados e outros documentos contabilísticos visados pela DROT;
- Remeter à DRPF fotocópia dos documentos de liquidação (factura, nota de débito, ou outro equivalente) e de pagamento (recibo do empreiteiro), no prazo de 30 dias consecutivos, a contar da data de pagamento pelo GR. Caso contrário, ficava a SRPF autorizada a proceder à retenção de verbas provenientes do OR, até perfazer o montante dos comprovativos não apresentados;
- Colocar, junto da obra, uma placa, referenciando a comparticipação do GR, nos termos do disposto na Resolução n.º 1093/98, do Conselho do Governo, de 20 de Agosto, publicada no JORAM, I série, n.º 61, de 25 de Agosto de 1998;

Elaborar a conta final e proceder à recepção provisória e definitiva das obras.



ANEXO VIII – ANEXOS B AOS AUTOS DE VISTORIA E MEDIÇÕES DE TRABALHOS

Auto de vistoria e medições de trabalhos n.º 1 – Anexo B

DESIGNAÇÃO	QUANTIDADES	PREÇOS UNITÁRIOS	IMPORTÂNCIAS TOTAIS
Anexo B			
CAPÍTULO V – OBRAS DE ARTE ESPECIAIS			
5.1 – Pontões			
5.1.1 – Escavação para fundação, incluindo baldeação e transporte a vazadouro			
5.1.3 – Laje constituída por vigotas em betão armado pré-esforçado, lâmina de compressão em betão, incluindo escoramento, cofragem e apoios fixo e móvel conforme pormenor:	345,230 m ³	€ 15,34	€ 5.295,83
a) Com 6,00 de vão livre	20,04 m ²	€ 188,78	€ 3.783,15
TOTAL			€ 9.078,98

Auto de vistoria e medições de trabalhos n.º 2 – Anexo B

DESIGNAÇÃO	QUANTIDADES	PREÇOS UNITÁRIOS	IMPORTÂNCIAS TOTAIS
Anexo B			
CAPÍTULO III – OBRAS DE ARTE ACESSÓRIAS			
3.1 – Muros de suporte			
3.1.1 – Escavação para abertura de fundações, incluindo baldeação e transporte a vazadouro	8.479,540 m ³	€ 10,23	€ 86.745,69
3.1.2 – Betão ciclópico em muros utilizando 60% de betão simples com 250 kg cimento por m ³ e 40% de pedra	1.391,586 m ³	€ 96,46	€ 125.882,87
CAPÍTULO V – OBRAS DE ARTE ESPECIAIS			
5.1 – Pontões			
5.1.1 – Escavação para fundação, incluindo baldeação e transporte a vazadouro	1.443,945 m ³	€ 15,34	€ 22.150,12
TOTAL			€ 213.552,26

Auto de vistoria e medições de trabalhos n.º 3 – Anexo B

DESIGNAÇÃO	QUANTIDADES	PREÇOS UNITÁRIOS	IMPORTÂNCIAS TOTAIS
Anexo B			
CAPÍTULO II – TERRAPLANAGENS			
2.2 – Escavação em terreno de qualquer natureza, carga e transporte a vazadouro	1.278,653 m ³	€ 11,80	€ 15.088,11

DESIGNAÇÃO	QUANTIDADES	PREÇOS UNITÁRIOS	IMPORTÂNCIAS TOTAIS
CAPÍTULO III – OBRAS DE ARTE ACESSÓRIAS			
3.1 – Muros de suporte			
3.1.1 – Escavação para abertura de fundações, incluindo baldeação e transporte a vazadouro	2.127,342 m ³	€ 10,23	€ 21.762,71
3.1.2 – Betão ciclópico em muros utilizando 60% de betão simples com 250 kg cimento por m ³ e 40% de pedra	1.604,519 m ³	€ 90,46	€ 145.144,79
3.1.3 – Betão ciclópico em guardas utilizando 60% de betão simples com 250 kg cimento por m ³ e 40% de pedra	206,350 m ³	€ 110,12	€ 22.723,26
3.1.4 – Crespido hidráulico em guardas com argamassa de cimento e areia ao traço 1:2:5	56,59 m ³	€ 7,87	€ 445,36
3.2 - Serventias			
3.2.6 – Massame de betão simples da classe B15 com 0,10 de espessura assente sobre enrocamento de pedra partida com 0,20m	70,24 m ³	€ 31,46	€ 2.492,89
CAPÍTULO III – OBRAS DE ARTE ESPECIAIS			
5.1 – Pontões			
5.1.1 – Escavação para fundação, incluindo baldeação e transporte a vazadouro	263,600 m ³	€ 15,34	€ 4.043,62
5.1.2 – Betão ciclópico em encontros utilizando 60% de betão simples com 250 kg cimento por m ³ e 40% de pedra	121,302 m ³	€ 90,46	€ 10.972,98
CAPÍTULO VI – REDE DE DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA POTÁVEL			
6.2 – Tubagens e acessórios			
6.2.6 – Ligações domiciliárias completas, incluindo todos os acessórios necessários para a ligação à rede, 4,50m de tubo, abertura e fecho de vala, torneira de passagem e poço cónico com tampa de ferro fundido Ø 150mm			
c) Ø 11/2"	58 un	€ 204,52	€ 11.862,16
CAPÍTULO VII – REDE DE DRENAGEM DE ESGOTOS DOMÉSTICOS E PLUVIAIS			
7.1 – Movimento de terras			
7.1.4 – Aterro regado e compactado por camadas de 0,20m	368,772 m ³	€ 7,87	€ 2.902,24
CAPÍTULO IX – SINALIZAÇÃO HORIZONTAL E VERTICAL			
9.1 – Fornecimento e colocação de sinalização vertical de código reflectorizada incluindo estrutura de suporte, fixação e maciço fundação			
9.1.1 – Sinais de perigo	1 un	€ 149,45	€ 149,45
9.2 – Fornecimento e colocação de sinalização horizontal materializada a termoplástico, incluindo pré-marcação			
9.2.1 – Linha branca ou tracejada com 0,12m de largura	67,8m	€ 1,73	€ 117,29
TOTAL			€ 237.704,86



ANEXO IX – NOTA DE EMOLUMENTOS
(DL n.º 66/96, de 31 de Maio)⁴⁶

ACÇÃO:

Auditoria de fiscalização concomitante ao contrato da empreitada de “construção do arruamento de ligação entre a Achada de Cima (Gaula) ao Sítio dos Almocreves (Santa Cruz) com ligação ao Sítio do Ribeiro do Louro, Gaula/Santa Cruz”

ENTIDADE FISCALIZADA:

Câmara Municipal de Santa Cruz

SUJEITO PASSIVO:

Câmara Municipal de Santa Cruz

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)	%	RECEITA PRÓPRIA/LUCROS	VALOR
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0		0,00 €
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2		0,00 €
EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)	CUSTO STANDARD (a)	UNIDADES DE TEMPO	
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99	11	1.319,89
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	177	15.627,33
ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 4 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):	5 x VR (b)		-
<p>a) Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2.ª Secção do TC. Fixa o custo <i>standard</i> por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho.</p> <p>b) Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se actualmente fixado em € 317,16, pelo n.º 1 da Portaria n.º 42-A/2005, de 17 de Janeiro.</p>	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		16.947,22€
	LIMITES (b)	MÁXIMO (50xVR)	15.858,00 €
		MÍNIMO (5xVR)	1.585,80 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS:		15.858,00€
	OUTROS ENCARGOS (n.º 3 do art.º 10.º)		-
	TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		15.858,00€

⁴⁶ Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e na nova redacção introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.