

Relatório nº 17/2009-FC/SRMTC

***Auditoria ao "Contrato da empreitada n.º
3/96 - concepção/construção de 50 fogos e
espaços exteriores no Sítio das
Figueirinhas - Caniço - Santa Cruz"***

Processo n.º 5/09 – Aud/FC

Funchal, 2009



PROCESSO N.º 5/09-AUD/FC

***Auditoria ao "Contrato da empreitada n.º 3/96 -
concepção/construção de 50 fogos e espaços
exteriores no Sítio das Figueirinhas - Caniço -
Santa Cruz"***

RELATÓRIO Nº 17/2009-FC/SRMTC

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS

Dezembro/2009



ÍNDICE

ÍNDICE	1
ÍNDICE DE QUADROS	3
RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS	4
FICHA TÉCNICA	4
1. SUMÁRIO	5
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS	5
1.2. OBSERVAÇÕES.....	5
1.3. RECOMENDAÇÕES.....	6
2. INTRODUÇÃO	7
2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJECTIVOS	7
2.2. ENQUADRAMENTO DA ENTIDADE	10
2.3. RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS.....	10
2.4. METODOLOGIA E TÉCNICAS DE CONTROLO	11
2.5. COLABORAÇÃO DO SERVIÇO.....	11
2.6. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	11
3. RESULTADOS DA ANÁLISE	13
3.1. BREVE DESCRIÇÃO DO CONTRATO DE EMPREITADA.....	13
3.2. RECEPÇÃO PROVISÓRIA DA OBRA	15
3.3. EXECUÇÃO FINANCEIRA	15
3.4. REVISÃO DE PREÇOS	17
3.5. CONTRATO ADICIONAL	18
3.5.1. <i>Qualificação dos trabalhos como “a mais”</i>	19
3.5.2. <i>Falta de medição dos trabalhos do adicional</i>	21
4. DETERMINAÇÕES FINAIS	25
ANEXOS	27

ANEXO I – METODOLOGIA E TÉCNICAS DE CONTROLO ADOPTADAS.....	29
ANEXO II – PLANO DE PAGAMENTOS INICIAL VS. EXECUÇÃO REAL.....	31
ANEXO III – JUSTIFICAÇÃO PARA OS TRABALHOS A MAIS.....	33
ANEXO IV – NOTA DE EMOLUMENTOS.....	37



ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO I – RELAÇÃO NOMINAL DO RESPONSÁVEL	11
QUADRO II – ESPÉCIE DE TRABALHOS	14
QUADRO III – AUTOS DE VISTORIA, MEDIÇÕES DE TRABALHOS E FACTURAS EMITIDAS PELO EMPREITEIRO	16
QUADRO IV – ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O VALOR CONTRATUAL E A EXECUÇÃO REAL DA OBRA	17
QUADRO V – AUTOS DE VISTORIA E MEDIÇÕES DE TRABALHO RELATIVOS ÀS REVISÕES DE PREÇOS	18
QUADRO VI – MAPA DE CONTROLO DOS TRABALHOS A MAIS	19

RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<i>SIGLAS/ ABREVIATURAS</i>	<i>DESIGNAÇÃO</i>
al.	Alínea
art.º(s)	Artigo(s)
c/	Com
CA	Conselho de Administração
Cfr.	Confrontar
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DR	Diário da República
Eng.^{º(a)}	Engenheiro(a)
E.P.E.	Entidade Pública Empresarial
IHM	Instituto de Habitação da Madeira
IHM, E.P.E.	Investimentos Habitacionais da Madeira, E.P.E.
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JC	Juiz Conselheiro
JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira
LN	Trabalhos normais
n.º	Número
RAM	Região Autónoma da Madeira
RP	Revisão de preços
s/	Sem
S.A.	Sociedade Anónima
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
UAT	Unidade de Apoio Técnico

FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO	
MIGUEL PESTANA	AUDITOR-COORDENADOR
SUPERVISÃO	
FERNANDO FRAGA	AUDITOR-CHEFE
TÉCNICO	
PAULO LINO	TÉCNICO VERIFICADOR ASSESSOR



1. SUMÁRIO

1.1. Considerações prévias

No presente relatório são apresentados os resultados da auditoria à execução do “*Contrato da empreitada de concepção/construção de 50 fogos e espaços exteriores no Sítio das Figueirinhas – Caniço – Santa Cruz*” celebrado, em 24 de Julho de 1997, entre o Instituto de Habitação da Madeira¹ (IHM) e a empresa *Soconstroi – Sociedade de Construções, S.A.*², no valor de 569 003 870\$00 (€ 2 838 179,34)^{3 e 4}.

A acção de fiscalização visou controlar a legalidade e a regularidade financeiras da execução do referido contrato, tendo em conta os factores de risco evidenciados na adjudicação de trabalhos a mais titulados por um contrato adicional, representativo de encargos financeiros acrescidos de 31 419 366\$00 (€ 156 719,14).

1.2. Observações

A análise efectuada suscita as observações que se passam a enunciar, sem prejuízo do seu ulterior desenvolvimento no ponto 3. do presente documento:

- a) O auto de recepção provisória, a assinalar que a obra estava em condições de ser aceite, foi assinado a 7 de Outubro de 1998, mas o contrato adicional só foi remetido para fiscalização prévia⁵, a 30 de Maio de 2000, sendo que a resposta ao pedido de esclarecimentos formulado pelo Serviço de Apoio da SRMTC, em 21 de Junho de 2000, só deu entrada, nesta Secção Regional, no dia 24 de Agosto de 2009 (cfr. os pontos 2.1. e 3.2.).
- b) Passados 6 anos sobre o termo do prazo de garantia (5 anos), ainda não foram cumpridas as formalidades prescritas pelo art.º 208.º do DL n.º 405/93, de 10 de Dezembro, para a recepção definitiva da obra (cfr. o ponto 3.2.).
- c) No âmbito da execução da referida empreitada, foram medidos, facturados e pagos trabalhos na quantia total de 569 003 870\$00 (€ 2 838 179,34), até à concorrência do preço do contrato, como é próprio da empreitada por preço global, nos termos do art.º 6.º do citado DL n.º 405/93 (cfr. o ponto 3.3.).
- d) De Dezembro de 1997 a Outubro de 1998, por conta de 9 autos de revisão de preços, o empreiteiro liquidou o valor de 75 550 189\$00 (€ 376 842,75), o qual representa 11,72% do

¹ Assim denominada na altura do lançamento da empreitada, actualmente Investimentos Habitacionais da Madeira, E.P.E. (IHM, E.P.E.), por força do disposto no DLR n.º 27/2004/M, de 24 de Agosto.

² Por escritura pública de 18 de Dezembro de 1998 concretizou-se a fusão da *Soconstroi – Sociedade de Construções, S.A.* com a *Somague – Sociedade de Construções, S.A.*, com a incorporação daquela nesta, a qual alterou a sua denominação social para *Somague Engenharia S.A.*, e foi devidamente registada na competente Conservatória do Registo Comercial em 30 de Dezembro de 1998, passando assim a produzir efeitos desde essa data.

³ Visado, por esta Secção Regional, em 21 de Maio de 1997, no processo com o n.º 1750/97.

⁴ Os valores apresentados, salvo indicação em contrário, não incluem IVA.

⁵ Até à entrada em vigor da Lei n.º 48/2006, a 29 de Agosto, que aprovou a quarta alteração à Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, os serviços sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas encontravam-se obrigados a remeter os adicionais a contratos visados para fiscalização prévia no prazo de 30 dias a contar da data do início da respectiva execução, em obediência ao estipulado na al. c) do n.º 2 do art.º 81.º da citada Lei n.º 98/97.

custo final da obra, que ascendeu ao montante de 644 554 059\$00 ou € 3 215 022,09 (cfr. o ponto 3.4.).

- e) Aos trabalhos do contrato adicional foi, ilegalmente, atribuída a qualificação de “*trabalhos a mais*”, face ao conceito vertido no art.º 26.º, n.º 1, do DL n.º 405/93, de 10 de Dezembro (cfr. o ponto 3.5.1.).
- f) Num quadro em que não se evidenciaram deficiências nos documentos de suporte à realização dos trabalhos previstos no contrato principal (autos n.ºs 1 a 11-LN), bem como em relação à conferência das facturas apresentadas pelo empreiteiro a pagamento, tudo conflui no sentido de que os trabalhos “*a mais*” do adicional não foram medidos em obra, o que ofende as regras dos art.ºs 16.º, n.ºs 1 e 4, e 182.º do DL n.º 405/93 (cfr. o ponto 3.5.2.).
- g) A prova documental recolhida não tem a força probatória exigida por lei para justificar o pagamento de € 156 719,14, referente ao preço do contrato adicional (cfr. o ponto 3.5.2.).

1.3. Recomendações

No contexto da matéria exposta no relatório e resumida nas observações da auditoria, o Tribunal de Contas recomenda à Investimentos Habitacionais da Madeira, E.P.E., que respeite as normas injuntivas do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, quanto:

- a) À realização da vistoria para efeitos da recepção definitiva da obra (art.º 398.º).
- b) À medição de todos os trabalhos executados, incluindo os trabalhos não previstos nas peças do projecto ou não devidamente ordenados pelo dono da obra (art.º 387.º).
- c) Ao procedimento e critérios da medição, devendo ter presente que, na falta de estipulação contratual, os trabalhos devem ser medidos mensalmente e os respectivos resultados vertidos nos correspondentes autos (art.º 388.º).
- d) À autorização de “*trabalhos a mais*”, observando os pressupostos que consentem a sua adjudicação com fundamento no art.º 370.º do Código dos Contratos Públicos.



2. INTRODUÇÃO

2.1. Fundamento, âmbito e objectivos

A 30 de Maio de 2000, o então Instituto de Habitação da Madeira remeteu a esta Secção Regional, para efeitos de fiscalização prévia, o adicional à empreitada “n.º 3/96 – concepção/construção de 50 fogos e espaços exteriores no Sítio das Figueirinhas – Caniço – Santa Cruz”, outorgado, em 18 de Maio de 2000, com a empresa “Somague – Engenharia, S.A.”, pelo preço de 31 419 366\$00 (€ 156 719,14).

A 21 de Junho seguinte, o correlativo processo foi devolvido através do ofício CV/367, com o objectivo de solicitar os seguintes elementos:

- ✓ Cópia da planta geral do empreendimento (projecto de execução);
- ✓ Cópia do mapa final dos trabalhos da empreitada;
- ✓ Cópia das peças desenhadas do projecto de execução relativas à zona comercial e de lazer;
- ✓ Prova de que os trabalhos do adicional eram passíveis de enquadramento no conceito vertido no art.º 26.º, n.º 1, do DL n.º 405/93, de 10 de Dezembro, demonstrando-se, nomeadamente, que se destinaram à realização da empreitada adjudicada no contrato inicial, na sequência de uma circunstância imprevista à normal execução da obra;
- ✓ Cópia das peças escritas e desenhadas do projecto de execução do sistema de rega automático e da rede de rega manual, esclarecendo-se, complementarmente, se a rede de rega manual constante da proposta apresentada a concurso pela empresa adjudicatária chegou a ser instalada.

Todavia, e não obstante o referido Instituto devesse responder ao pedido no prazo de 30 dias úteis, a contar da recepção daquele ofício, conforme resultava da anterior redacção do n.º 2 do art.º 82.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foi apenas a 25 de Agosto de 2009, ou seja, decorridos mais de 9 anos, que a agora designada IHM – *Investimentos Habitacionais da Madeira, E.P.E.* (doravante IHM, E.P.E.), reenviou, através do Notário Privativo do Governo Regional⁶, à SRMTC, o contrato adicional em apreço e deu cumprimento ao solicitado no supra identificado ofício.

Paralelamente, a IHM, E.P.E., apresentou uma exposição contendo uma série de justificações para esse atraso, as quais, em síntese, se resumem ao seguinte⁷:

- Pese embora as diversas insistências da Divisão de Construção do IHM, efectuadas pessoalmente junto dos responsáveis técnicos do empreiteiro, os elementos em falta não foram remetidos em tempo oportuno, pelo que houve necessidade de insistir formalmente, através de fax remetido em 18 de Julho de 2001, para que tais peças desenhadas fossem entregues.
- Apenas em 17 de Abril de 2002, devido a um acidente ocorrido nos respectivos arquivos, o empreiteiro fez chegar ao IHM duas das peças solicitadas: a planta da zona comercial e a planta da rede de rega.
- O projecto de execução/planta geral de implantação, não foi remetido, pelo que a Direcção de Serviços Técnicos do IHM, considerando que se tratava de um elemento indispensável para a

⁶ Mediante o ofício n.º 2712, de 25 de Agosto de 2009.

⁷ Vide o ofício com a referência OF/12725/2009/IHM, de 24 de Agosto de 2009.

- remessa dos esclarecimentos à SRMTC, voltou a insistir, por diversas vezes, na necessidade dessas peças desenhadas.
- Entretanto, devido a mudanças ocorridas nos quadros técnicos do empreiteiro, com a saída dos colaboradores do Engenheiro responsável pela obra, deixaram de ocorrer contactos frequentes entre os serviços do IHM e da Somague sobre o envio dos elementos em falta.
 - No entanto, porque se tratavam de trabalhos efectuados, e ainda que nunca tenha sido enviada a factura correspondente, o Instituto de Habitação da Madeira manteve sempre no seu orçamento, inclusive após a transformação estatutária em Investimentos Habitacionais da Madeira, E.P.E., ocorrida em Agosto de 2004, o valor correspondente ao contrato adicional outorgado.
 - Em Abril de 2008, os novos responsáveis da Somague – Engenharia na Região Autónoma da Madeira solicitaram uma reunião ao Conselho de Administração da IHM, E.P.E., para se informarem das razões pelas quais o assunto estava há anos para ser resolvido, reunião seguida de um ofício a dar nota das mesmas preocupações, recebido em 7 de Abril.
 - Na sequência desses contactos, foi mais uma vez esclarecido que, para remessa dos elementos necessários à SRMTC, a empresa devia entregar cópia do projecto de execução/planta geral de implantação, pois esta peça, por se tratar de uma empreitada de concepção/construção, tinha sido elaborado pelo adjudicatário.
 - Assim, decorrido o tempo necessário para recuperar dados de um projecto com muitos anos, o empreiteiro fez chegar cópia do projecto de execução do Conjunto Habitacional das Figueirinhas por ofício recebido em 25 de Maio de 2009, pelo que, a partir desta data, passou a haver condições para apresentar a presente exposição e os esclarecimentos pedidos no âmbito do processo de visto.
 - A exposição termina salientando o facto de que “(...) nenhum valor foi até à data pago em virtude dos trabalhos acordados no contrato adicional, nem nos foi apresentada a pagamento qualquer factura, pelo que da anormal delonga na resolução do presente processo, pela qual a IHM, E.P.E. assume a sua quota-parte de responsabilidade, não resultará a obrigação de pagamento de quaisquer juros ou indemnização ao empreiteiro”.

Até à entrada em vigor da Lei n.º 48/2006, a 29 de Agosto, que aprovou a quarta alteração à Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, os serviços sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas encontravam-se obrigados a remeter os adicionais a contratos visados para fiscalização prévia no prazo de 30 dias a contar da data do início da respectiva execução, em obediência ao estipulado na al. c) do n.º 2 do art.º 81.º da citada Lei n.º 98/97.

No tocante à devolução de processos de visto em sede de verificação preliminar, mandava o n.º 2 do art.º 82.º ainda da Lei n.º 98/97 que, “Nos casos em que os respectivos actos ou contratos produzam efeitos antes do visto, os processos devolvidos devem ser de novo remetidos ao Tribunal no prazo de 30 dias a contar da data de recepção”, norma que, seguindo a orientação perfilhada pelo Tribunal, também se aplicava, por maioria de razão, aos adicionais de contratos visados.

Do exposto, decorre o incumprimento do prazo de 30 dias fixado pela norma do n.º 2 do art.º 82.º da Lei n.º 98/97 para a remessa do processo em referência, pois após a sua devolução a 21 de Junho de 2000 ao IHM, o seu reenvio ocorreu apenas a 25 de Agosto de 2009, ou seja, decorridos 9 anos sobre o termo daquele prazo.

Esse desrespeito é tanto ou mais evidente quando o IHM apenas diligenciou para que os elementos solicitados lhe fossem remetidos pelo empreiteiro através de fax enviado a 18 de Julho de 2001, mais de um ano após a recepção do ofício (21 de Junho de 2000), quando bem sabia que tinha de observar o prazo de 30 dias na remessa do processo. Mais, esperou até ao dia 17 de Abril de 2002 para que a



firma adjudicatária remetesse duas das peças solicitadas: a planta da zona comercial e a planta da rede de rega.

No contraditório, alegou-se que a extemporaneidade da resposta ao pedido de 21 de Junho de 2000 “(...) *ficou-se a dever ao facto de a IHM não dispor de todos os elementos necessários, dado que os mesmos não foram facultados pelo empreiteiro em tempo útil, e sendo certo que se fizeram todas as diligências com vista a tal fim.*”.

Esta explicação não é razoável porque, após a celebração do contrato, a empresa *Somague* estava obrigada a proceder à elaboração do projecto de execução da obra, para o submeter à aprovação do IHM, como é próprio da empreitada de concepção/construção. Por isso, assente que os trabalhos estavam integralmente executados a 7 de Outubro de 1998, não faz sentido argumentar que a Direcção de Serviços Técnicos do IHM (em 2001) insistiu junto do empreiteiro, por diversas vezes, na necessidade de apresentar o projecto de execução/planta geral de implantação do edifício.

O mesmo quadro factual leva também a não compreender as dificuldades em apresentar cópia das peças desenhadas do projecto de execução relativas à zona comercial e de lazer e das peças escritas e desenhadas do projecto de execução do sistema de rega automático e da rede de rega manual.

Em conclusão, durante a execução da empreitada, todas as peças solicitadas pela SRMTC deviam ter sido entregues ao dono da obra, na medida em que a firma adjudicatária estava contratualmente obrigado à sua elaboração e apresentação.

Com a entrada em vigor da Lei n.º 48/2006, que alterou, entre outros, o art.º 47.º da Lei n.º 98/97, o quadro anteriormente traçado foi modificado, na medida em que os contratos adicionais aos contratos visados passaram a estar isentos de fiscalização prévia [vide a al. d) do n.º 1 do art.º 47.º], não obstante os Serviços se encontrarem obrigados a remetê-los ao Tribunal de Contas no prazo de 15 dias a contar da data do início da sua execução, para efeitos de outro controlo que não o prévio (cfr. o n.º 2 do art.º 47.º).

O contrato adicional em questão, reenviado a esta Secção Regional em 25 de Agosto de 2009, foi devolvido à IHM, E.P.E., a título definitivo, porquanto, no actual enquadramento legal, não se encontra sujeito à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, por força da supra citada norma da al. d) do n.º 1 do art.º 47.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

Contudo, ponderada a gravidade dos factos descritos, foi, por despacho do Juiz Conselheiro da SRMTC, de 10/09/2009, exarado no Relatório n.º 18/FP/2009/AM, de 09/09/2009, ordenada a realização da presente auditoria, inscrita no Programa de Fiscalização da UAT I para o corrente ano com o código 09/07, com o objecto circunscrito à fiscalização do referido contrato de empreitada⁸, cuja execução evidenciou alguns factores de risco, designadamente quanto:

- ✓ Às datas de execução dos respectivos trabalhos a mais;
- ✓ À extemporaneidade da remessa do contrato adicional, decorridos mais de 9 anos sobre o termo do prazo do n.º 2 do art.º 82.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;

⁸ Esta acção encontra-se delimitada pelo Objectivo Estratégico 1, a que corresponde a Linha de Orientação Estratégica 1.6 “*Criar as condições para a operacionalidade da fiscalização prévia e concomitante, em consonância com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006*” do Plano Trienal 2008-2010, aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, em 11 de Julho de 2007.

- ✓ À credibilidade dos elementos de suporte aos valores contratuais do adicional (falta de autos sobre os trabalhos executados e medidos em obra como a mais e de facturação).

2.2. Enquadramento da entidade

Pelo DLR n.º 27/2004/M, de 24 de Agosto, o IHM foi transformado em entidade pública empresarial, adoptando a denominação *IHM – Investimentos Habitacionais da Madeira, E.P.E.*⁹, mudança que resultou da necessidade de agilização do modo de funcionamento do IHM e, conseqüentemente, a adopção de métodos de gestão mais flexíveis e eficientes, conferindo-lhe determinadas prerrogativas e benefícios próprios de uma entidade pública, necessários e inerentes ao desenvolvimento da sua própria actividade, conforme é salientado no preâmbulo do referido DLR.

A IHM, E.P.E., sob a tutela da Secretaria Regional do Plano e Finanças, sucedeu automática e globalmente ao IHM, continuando a personalidade jurídica deste¹⁰, e “(...) *tem por objecto a promoção, o planeamento, a construção, a fiscalização e a gestão de parques habitacionais e de outro património associado, assim como a realização de obras de recuperação, de construção e de reconstrução de habitações, de requalificação urbanística e de outras infra-estruturas, especialmente no âmbito da habitação de interesse social.*”¹¹.

A IHM, E.P.E., tem como órgão principal o conselho de administração constituído por um presidente e dois vogais, nos termos do art.º 6.º dos respectivos Estatutos, aprovados em anexo ao DLR n.º 27/2004/M, de 24 de Agosto, e cujo mandato para o triénio 2007-2009 foi renovado por deliberação do Conselho do Governo Regional de 29 de Dezembro de 2006.

2.3. Relação nominal dos responsáveis

À data dos factos vertidos no presente documento, entre 1997 e 2000, o Conselho Directivo do IHM tinha a seguinte composição:

⁹ O DLR n.º 11/88/M, de 12 de Novembro, criou o Instituto de Habitação da Região Autónoma da Madeira, instituto público dotado de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira e património próprio, exercendo as suas atribuições no âmbito territorial daquela Região (art.º 1.º), tendo como objectivo a conveniência em concentrar meios e em dispor especificamente de um departamento do Governo capaz de prosseguir uma acção determinada e eficaz no domínio da construção e da reparação de imóveis, na definição de concessões dos respectivos apoios financeiros e seu controle e na gestão e alienação do património habitacional da RAM, de acordo com a parte final do preâmbulo daquele diploma.

Ao IHM estavam cometidas várias atribuições, nos domínios das medidas de política habitacional e do financiamento, mas destacavam-se, na situação em apreço, as que se referiam ao domínio da construção e gestão habitacional, elencadas no n.º 2 do art.º 2.º, entre elas “*A promoção directa da construção de habitação social, equipamentos e infra-estruturas urbanísticas e, bem assim, a gestão, conservação, e alienação do parque habitacional e dos solos e equipamentos incluídos no seu património*”.

¹⁰ Art.º 3.º, n.º 1, do DLR n.º 27/2004/M, de 24 de Agosto.

¹¹ Art.º 6.º, n.º 1, do mesmo diploma.



Quadro I – Relação nominal do responsável

RESPONSÁVEL	CARGO
Manuel António Rodrigues Correia	Presidente
José Miguel Brazão Andrade da Silva Branco	Vogal
Maria Oflia da Silva Batista	Vogal

2.4. 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)¹² e os procedimentos apresentados no Anexo I, concebidos para acompanhar e fiscalizar a execução financeira do contrato da empreitada, através de verificações documentais.

Cumpr, porém, destacar que os trabalhos de campo decorreram nas instalações da IHM, E.P.E., no dia 23 de Setembro do corrente ano, sendo, atenta a especificidade da acção, de assinalar que, na única reunião levada a cabo, esteve presente o actual Presidente do Conselho de Administração (CA), Dr. Paulo Atouguia Aveiro, tendo também, posteriormente, sido contactada a vogal do CA responsável pela área financeira, Dr.^a Conceição Berenguer, para esclarecer aspectos relacionados com a execução financeira do contrato.

Por via electrónica, além desta vogal, foi ainda contactada a vogal do CA responsável pelo sector das obras, Eng.^a Filomena Sousa, tendo em vista a elucidação de dúvidas respeitantes à obra em causa.

2.5. Colaboração do serviço

Não foram colocados quaisquer impedimentos à normal realização dos trabalhos de auditoria, registando-se que as entidades contactadas acederam a apresentar a documentação solicitada e a prestar os esclarecimentos pretendidos, permitindo, deste modo, que os objectivos definidos para a acção fossem alcançados dentro dos prazos fixados.

2.6. Audição dos responsáveis

Para efeitos do exercício do princípio do contraditório, consagrado no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o relato de auditoria foi enviado ao ex-Presidente do Conselho Directivo do IHM, Dr. Manuel António Rodrigues Correia, e ao actual Presidente do Conselho de Administração da IHM, E.P.E., Dr. Paulo Atouguia Aveiro, a fim de se pronunciarem sobre as observações decorrentes da análise efectuada à matéria abrangida pelo objecto da auditoria¹³.

Dentro do prazo concedido para o efeito, as duas entidades contraditadas apresentaram, em documento conjunto, as alegações tidas por convenientes, as quais foram levadas em consideração na elaboração

¹² 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.

¹³ Cfr. os ofícios n.ºs 1695 e 1696, ambos da SRMTC, remetidos a 30 de Outubro de 2009 (cfr. pasta do processo da auditoria, pág.s 34 e 37, respectivamente).

deste relatório, onde aparecem evidenciadas, por transcrição ou apenas de forma sumariada e sucinta, sendo, quando necessário, acompanhadas dos comentários considerados pertinentes¹⁴.

¹⁴ As alegações foram remetidas à SRMTC a coberto do ofício n.º 17124, de 13 de Novembro de 2009 (cfr. a pasta do processo da auditoria, pág.s 39 a 55).



3. RESULTADOS DA ANÁLISE

Os resultados do trabalho de verificação, apoiados nos elementos documentais analisados e recolhidos no processo de despesa respeitante ao contrato, são apresentados através da identificação dos principais aspectos da execução da empreitada e da caracterização dos factos que lhes estão subjacentes com relevância jurídico-financeira.

3.1. Breve descrição do contrato de empreitada

Na sequência de concurso público¹⁵ sujeito ao regime jurídico aprovado pelo DL n.º 405/93, de 10 de Dezembro, foi formalizado, em 24 de Julho de 1997, entre o IHM e a empresa *Soconstroi – Sociedade de Construções, S.A.*, o contrato da empreitada de concepção/construção de cinquenta fogos e espaços exteriores no sítio das Figueirinhas, no valor de 569 003 870\$00 (€ 2 838 179,34) e com o prazo de execução de 9 meses¹⁶.

A empreitada de concepção/construção, estava tratada, no DL n.º 405/93, embora sem esse nome, no capítulo relativo à empreitada por preço global, onde o art.º 10.º preceituava, no n.º 1, que “*Quando se trate de obras cuja grande complexidade técnica ou elevada especialização o justifiquem, o dono da obra posta a concurso deve definir, com suficiente previsão, em documento pelo menos com o grau equivalente ao de programa base, os objectivos que deseje atingir, especificando os aspectos que considere vinculativos, deixando ao concorrentes a apresentação do projecto base*”, e, no n.º 2, que “*Escolhido no concurso um projecto base, servirá este para a elaboração do projecto de execução (...)*”¹⁷.

Temos, assim, que, na presente concepção/construção, o IHM, em sede de formação do contrato, limitou-se a definir o fim e as características fundamentais da obra posta a concurso, e apelou, depois, à concorrência, sendo, pois, os concorrentes que, nas suas propostas, definiram e apresentaram, em projecto base com grau de desenvolvimento já razoável, uma ideia essencial da obra a realizar.

Em seguida, com a selecção da proposta mais vantajosa, foi celebrado o contrato de concepção e construção, após o que o adjudicatário procedeu, com base na ideia essencial apresentada, à elaboração

¹⁵ Publicado no JORAM, II Série, n.º 106, de 12 de Junho de 1996, e no DR, III Série, n.º 141, de 20 de Junho de 1996.

¹⁶ A obra então adjudicada teve dotação no orçamento privativo do IHM.

¹⁷ Na sua forma tradicional, a realização de uma obra pública envolve a clara repartição dos papéis do dono da obra e do empreiteiro, no que respeita à sua concepção e construção, sendo o primeiro quem define o objecto do contrato, de forma tão perfeita quanto possível, no respectivo procedimento preparatório, designadamente nas peças do projecto e no caderno de encargos, e cabendo ao empreiteiro adjudicatário executar depois a obra concreta, sob a fiscalização e a direcção do primeiro (cfr. o preâmbulo do DL n.º 341/88, de 28 de Setembro, revogado pelo DL n.º 59/99, de 2 de Março). Assim, o DL n.º 405/93, de 10 de Dezembro, ao abrigo do qual foi lançada a obra pública em análise, tal como os diplomas que o precederam, consagrava, como regra, aquela forma de realização das obras públicas, quando no n.º 1 do art.º 60.º dispunha que “*As peças do projecto a exhibir no concurso serão as suficientes para definir a obra, incluindo a sua localização, a natureza e o volume dos trabalhos, o valor para efeito do concurso, a caracterização do terreno, o traçado geral e os pormenores construtivos*”

Neste domínio, o regime jurídico das empreitadas de obras públicas aprovado pelo DL n.º 59/99, de 2 de Março, que revogou o DL n.º 405/93, não introduziu alterações substanciais, quer no tocante à regra da opção pela aludida forma tradicional de realizar uma obra pública, quer no respeitante ao quadro normativo da empreitada de concepção/construção.

do projecto de execução, onde concretizou o que antes ficara em aberto. Finalmente, coube ao IHM aprovar o projecto de execução¹⁸.

De outro lado, conforme decorre da própria lei (art.º 6.º do DL n.º 405/93), tendo a empreitada sido lançada no regime remuneratório da empreitada por preço global, o adjudicatário ficou obrigado contratualmente a realizar todos os trabalhos necessários à construção dos 50 fogos e dos espaços exteriores pelo preço de 569 003 870\$00 (€ 2 838 179,34), correspondente ao valor da adjudicação.

Esse valor implicava, de acordo com a lista de quantidades e preços unitários apresentada pela firma co-contratante, a realização de trabalhos nas seguintes espécies e valores:

Quadro II – Espécie de trabalhos

CAPÍTULOS	VALORES
0 – Estaleiro	17 694 163\$18
1 – Movimento de terras	7 682 482\$59
2 – Betões	117 426 596\$70
3 – Pavimento térreo	3 629 775\$45
4 – Alvenarias	32 706 366\$36
5 – Cantarias	5 216 377\$98
6 – Impermeabilizações e isolamento	3 161 393\$15
7 – Cobertura	12 612 852\$23
8 - Revestimento de tectos	9 477 173\$39
9 - Revestimento de paredes	39 567 598\$82
10 - Revestimento de pavimentos e rodapés	27 318 475\$60
11 - Carpintarias	39 114 083\$19
12 – Serralharias	27 079 694\$13
13 - Pinturas	19 264 731\$96
14 - Equipamento sanitário	12 991 324\$45
15 - Diversos	14 273 824\$25
16 - Arranjos exteriores	97 993 418\$50
17 - Instalações eléctricas e telefónicas	22 105 297\$12
18 - Rede de águas e esgotos	51 622 208\$72
19 - Rede de gás e ventilação	8 066 032\$23
TOTAL	569 003 870\$00

¹⁸ A opção por uma das duas referidas formas de realização de obras públicas acarreta, automaticamente, a sujeição ao respectivo regime de responsabilidade por erros de concepção da obra. Com efeito, pelas deficiências técnicas e erros de concepção dos projectos e dos restantes elementos patenteados no concurso, ou em que posteriormente se definam os trabalhos a executar, respondem o dono da obra ou o empreiteiro, consoante aquelas peças sejam apresentadas pelo primeiro ou pelo segundo, com a ressalva de, no caso de projecto ou variante da autoria do empreiteiro, mas baseado em dados de campo, estudos ou previsões fornecidos, sem reservas, pelo dono da obra, ser este o responsável pelas deficiências e erros do projecto ou variante que derivem da inexactidão dos referidos dados, estudos ou previsões (cfr. os art.os 14.º, 15.º e 39.º do DL n.º 405/93). Essa responsabilidade implica, para o dono da obra ou para o empreiteiro, o dever de custear as obras, alterações e reparações necessárias à adequada supressão das consequências de deficiências ou erros verificados, bem como o de indemnizar a outra parte ou terceiros pelos prejuízos sofridos (cfr. o art.º 40.º do DL n.º 405/93).



3.2. Recepção provisória da obra

A disciplina contida no art.º 198.º do DL n.º 405/93, de 10 de Dezembro, impõe que *“Logo que a obra esteja concluída, proceder-se-á, a pedido do empreiteiro ou por iniciativa do dono da obra, à sua vistoria para o efeito de recepção provisória.”*

Como é bom de ver, através da leitura do art.º 200.º do diploma atrás citado, esta formalidade assinala a conclusão da obra e marca o início da contagem do prazo da garantia, até à recepção definitiva.

No caso em análise, a recepção provisória da empreitada ocorreu no dia 7 de Outubro de 1998, conforme auto lavrado no local da obra, na presença do representante do IHM, o Eng.º Jorge Manuel Câmara de Sena Carvalho, e do representante do adjudicatário, o Eng.º Fernando Luppi, no âmbito da qual procederam *“(…) ao exame de todos os trabalhos desta empreitada, e tendo verificado que se encontravam de harmonia com as condições estipuladas, deliberaram considerá-la em condições de ser aceite provisoriamente”*.

Assim, deve-se dar por assente que a empreitada ficou concluída no dia 7 de Outubro de 1998, momento em que foi firmado o auto de recepção provisória da obra, data a partir da qual começou a correr o prazo da garantia de 5 anos indicado no ponto 12.2.1 do caderno de encargos.

No entanto, com o fim daquele prazo, apurou-se que, até à presente data, ainda não foram executadas as formalidades determinadas pelo art.º 208.º do DL n.º 405/93 como necessárias à recepção definitiva da obra, da iniciativa do IHM.

No contraditório, nada se disse sobre esta situação.

3.3. Execução financeira

Tratando-se de uma empreitada por preço global, o preço estava fixado com exactidão no contrato (569 003 870\$00 ou € 2 838 179,34), dado que esta modalidade está reservada para aquelas obras cujos projectos permitem conhecer a natureza e as quantidades dos trabalhos a executar, bem como os custos dos materiais e da mão-de-obra a empregar.

Ficou igualmente convencionado que os pagamentos se efectuavam através de prestações variáveis, sempre em função das quantidades de trabalho periodicamente executadas, mensalmente medidas e lançadas nos correspondentes autos (art.º 182.º do DL n.º 405/93 e ponto 3.1.1. do Caderno de Encargos¹⁹).

Em resultado da execução do contrato, foram medidos, facturados e pagos trabalhos no valor global de 569 003 870\$00 (€ 2 838 179,34)²⁰, conforme está documentado no respectivo processo de despesa e se pode observar no quadro seguinte:

¹⁹ Cfr. o Caderno de Encargos constante do Processo de Fiscalização Prévia n.º 1750/97.

²⁰ Ver o Anexo II, que estabelece a comparação entre o plano de pagamentos inicial e a sua execução real.

Quadro III – Autos de vistoria, medições de trabalhos e facturas emitidas pelo empreiteiro

N.º e data do auto	Valor dos autos (s/IVA) (\$)	Valor dos autos (c/IVA) (\$) *	N.º e data das facturas	Valor das facturas (c/IVA) (\$) *	Data e montante dos pagamentos (c/IVA)*
1-LN, de 31-10-1997	45 019 264\$00	46 820 035\$00	M0108/97, de 31-10	46 820 035\$00	09-12-1997 46 820 035\$00
2-LN, de 28-11-1997	84 159 728\$00	87 526 117\$00	M0124/97, de 28-11	87 526 117\$00	28-01-1998 87 526 117\$00
3-LN, de 31-12-1997	29 979 567\$00	31 178 750\$00	M0132/97, de 31-12	31 178 750\$00	28-01-1998 31 178 750\$00
4-LN, de 30-01-1998	40 014 046\$00	41 614 608\$00	M0006/98, de 30-01	41 614 608\$00	23-03-1998 41 614 608\$00
5-LN, de 27-02-1998	27 324 193\$00	28 417 161\$00	M0017/98, de 27-02	28 417 161\$00	14-07-1998 28 417 161\$00
6-LN, de 31-03-1998	39 241 729\$00	40 811 398\$00	M0028/98, de 31-03	40 811 398\$00	20-08-1998 40 811 398\$00
7-LN, de 30-04-1998	35 500 360\$00	36 920 374\$00	M0035/98, de 30-04	36 920 374\$00	21-09-1998 36 920 374\$00
8-LN, de 30-06-1998	66 721 679\$00	69 390 546\$00	M0043/98, de 30-06	69 390 546\$00	29-10-1998 69 390 546\$00
9-LN, de 30-06-1998	86 399 594\$00	89 855 578\$00	M0045/98 de 30-06	89 855 578\$00	22-12-1998 35 000 000\$00 18-01-1999 54 855 578\$00
10-LN, de 31-07-1998	96 599 709\$00	100 463 697\$00	M0050/98, de 31-07	100 463 697\$00	19-04-1999 40 000 000\$00 28-05-1999 60 463 697\$00
11-LN, de 31-08-1998	18 044 001\$00	18 765 761\$00	M0052/98, de 31-08	18 765 761\$00	18-01-1999 18 765 761\$00
TOTAL	569 003 870\$00	591 764 025\$00	-	591 764 025\$00	591 764 025\$00

* Valores a que foi devidamente deduzido o montante relativo aos 0,5% para a Caixa Geral de Aposentações.

Os dados inseridos no quadro anterior, elaborado com base na documentação de suporte à execução do contrato, permitem extrair as seguintes conclusões:

- Em face das datas dos autos, a medição dos trabalhos seguiu a periodicidade prevista, pois foram medidos mensalmente e os respectivos resultados contabilizados em autos, cumprindo-se o preceituado no art.º 182.º do DL n.º 405/93 e no ponto 3.1.1. do Caderno de Encargos.
- O auto n.º 11-LN, o último de vistoria e medição de trabalhos executados na obra, data de 30 de Agosto de 1998, no montante de 18 004 001\$00 (€ 89 803,58), perfazendo nessa data o custo total da empreitada o montante de 569 003 870\$00 (€ 2 838 179,34).
- Ficou provado, convicção formada com base nos 11 autos de medição e na documentação de suporte à execução do contrato, que o empreiteiro foi pago pelos trabalhos efectivamente executados na obra através da aplicação dos preços acordados para as diferentes espécies, sem que, aquando da sua facturação, haja formulado qualquer reserva quanto à necessidade de proceder à respectiva correcção, aceitando os correspondentes pagamentos e deles dando sempre quitação.
- O valor final correspondente aos trabalhos executados e medidos na obra coincide com o preço do contrato, tal como é próprio no regime da empreitada "por preço global" (art.º 6.º do DL n.º 405/93).



Estas conclusões, sem prova em contrário no processo de despesa relativo à empreitada, e não contestadas no contraditório, levam a dar por adquirido o facto de que, entre 31 de Outubro de 1997 e 31 de Agosto de 1998, foram executados todos os trabalhos necessários à conclusão da empreitada, repartidos pelos 20 capítulos da lista de preços unitários da seguinte forma:

Quadro IV – Análise comparativa entre o valor contratual e a execução real da obra

Capítulos	Valores contratados	Execução real	Diferença
0 – Estaleiro	17 694 163\$00	17 694 163\$00	0\$00
1 – Movimento de terras	7 682 483\$00	7 682 483\$00	0\$00
2 – Betões	117 426 597\$00	117 426 597\$00	0\$00
3 – Pavimento térreo	3 629 776\$00	3 629 776\$00	0\$00
4 – Alvenarias	32 706 366\$00	32 706 366\$00	0\$00
5 – Cantarias	5 216 378\$00	5 216 378\$00	0\$00
6 – Impermeabilizações e isolamento	3 161 393\$00	3 161 393\$00	0\$00
7 – Cobertura	12 612 852\$00	12 612 852\$00	0\$00
8 - Revestimento de tetos	9 477 173\$00	9 477 173\$00	0\$00
9 - Revestimento de paredes	39 567 599\$00	39 567 599\$00	0\$00
10 - Revestimento de pavimentos e rodapés	27 318 476\$00	27 318 476\$00	0\$00
11 – Carpintarias	39 114 083\$00	39 114 083\$00	0\$00
12 – Serralharias	27 079 694\$00	27 079 694\$00	0\$00
13 – Pinturas	19 264 732\$00	19 264 732\$00	0\$00
14 - Equipamento sanitário	12 991 324\$00	12 991 324\$00	0\$00
15 – Diversos	14 273 824\$00	14 273 824\$00	0\$00
16 - Arranjos exteriores	97 993 419\$00	97 993 419\$00	0\$00
17 - Instalações eléctricas e telefónicas	22 105 297\$00	22 105 297\$00	0\$00
18 - Rede de águas e esgotos	51 622 209\$00	51 622 209\$00	0\$00
19 - Rede de gás e ventilação	8 066 032\$00	8 066 032\$00	0\$00
TOTAL	569 003 870\$00	569 003 870\$00	0\$00

3.4. Revisão de preços

De Dezembro de 1997 a Outubro de 1998, na empreitada foram apresentados os seguintes 9 autos relativos às revisões de preços, os quais representam 13,28% do valor da adjudicação, e 11,72% do custo final da obra (valor dos autos de medição de trabalhos + revisões de preços)²¹:

²¹ O n.º 2 do art.º 179.º do DL n.º 405/93 determina que o preço das empreitadas de obras públicas terá de ser obrigatoriamente revisto, nos termos das cláusulas insertas nos contratos, as quais, todavia, deverão subordinar-se aos princípios previstos na lei especial aplicável, designadamente no DL n.º 348-A/86, de 16 de Outubro, que alterou o regime de revisão de preços de empreitadas e fornecimentos de obras, e no DLR n.º 8/87/M, de 9 de Setembro, que aplicou este DL à RAM.

Quadro V – Autos de vistoria e medições de trabalho relativos às revisões de preços

N.º e data do auto	Valor dos autos (s/IVA) (\$)	Valor dos autos (c/IVA) (\$) *	N.º e data das facturas	Valor das facturas (c/IVA) (\$) *	Data e montante dos pagamentos (c/IVA)*
1-RP, de 31-12-1997	13 528 477\$00	14 069 616\$00	M0138/97, de 31-12	14 069 616\$00	18-05-1998 14 069 616\$00
2-RP, de 30-01-1998	3 998 712\$00	4 158 660\$00	M0013/98, de 30-01	4 158 660\$00	18-05-1998 4 158 660\$00
3-RP, de 27-02-1998	2 404 529\$00	2 500 710\$00	M0018/98, de 27-02	2 500 710\$00	20-08-1998 2 500 710\$00
4-RP, de 31-03-1998	10 959 139\$00	11 397 505\$00	M0029/98, de 31-03	11 397 505\$00	21-09-1998 11 397 505\$00
5-RP, de 29-06-1998	4 650 547\$00	4 836 569\$00	M0036/98, de 30-04	4 836 569\$00	18-01-1999 4 836 569\$00
6-RP, de 30-06-1998	8 740 540\$00	9 090 162\$00	M0044/98, de 30-06	9 090 162\$00	18-01-1999 9 090 162\$00
7-RP, de 30-06-1998	11 318 347\$00	11 771 081\$00	M0046/98, de 30-06	11 771 081\$00	18-01-1999 11 771 081\$00
8-RP, de 30-07-1998	10 094 749\$00	10 498 539\$00	M0051/98, de 31-07	10 498 539\$00	18-01-1999 10 498 539\$00
9-RP, de 30-10-1998	9 855 149\$00	10 249 355\$00	M0053/98 de 31-08	10 249 355\$00	15-09-1999 10 249 355\$00
TOTAL	75 550 189\$00	78 572 197\$00	–	78 572 197\$00	78 572 197\$00

* Valores a que foi devidamente deduzido o montante relativo aos 0,5% para a Caixa Geral de Aposentações.

Assim, o custo final e total da obra ascendeu ao montante de 644 554 059\$00/€ 3 215 022,09 (s/IVA), 670 336 222\$00/€ 3 343 622,98 (c/IVA).

3.5. Contrato adicional

Em sentido contrário à realidade subjacente à execução do contrato, surgiu, passado mais de 1 ano sobre a conclusão da obra, uma Informação do Conselho Directivo do IHM²², de 26 de Novembro de 1999, subscrita pelo seu Presidente, dirigida ao Plenário do Conselho de Governo Regional a solicitar autorização para assumir a despesa de 31 419 366\$00 no âmbito da mesma empreitada, o que veio a verificar-se a 16 de Dezembro de 1999²³.

Nessa Informação, o Presidente do Conselho Directivo especifica que durante a execução do complexo habitacional surgiram trabalhos enquadráveis no conceito de trabalhos a mais ínsito às normas do art.º 26.º do DL n.º 405/93, de 10 de Dezembro, no valor de 31 419 366\$00 (€ 156 719,14), cuja identificação e preços constam do mapa que acompanha aquela Informação, com a seguinte decomposição:

²² Toda a documentação relativa ao adicional consta do Processo de Fiscalização Prévia n.º 77/2000.

²³ Pela Resolução n.º 1853/99, publicada no JORAM, I Série, n.º 139, de 22 de Dezembro de 1999.



Quadro VI – Mapa de controlo dos trabalhos a mais

Artigo	Descrição dos trabalhos	Proposta	Trabalhos a mais	Trabalhos a menos
			Preço proposto	Trabalhos não executados
1	Execução da zona comercial e de lazer	Fax 1178/MAD/97, de 30-12-1997	17 699 965\$00	–
2	Alteração de tampos e cozinha azulino cascal	Fax 332/MV/98, de 16-04-1998	1 460 000\$00	–
3	Alteração das infra-estruturas de electricidade	Fax 529/MV/98, de 17-06-1998	3 127 848\$00	–
4	Sistema de rega automático	Fax 590/MV/98, de 03-07-1998	1 018 472\$00	–
5	Criação de novos espaços no piso zero	Fax 644/MV/98, de 22-07-1998	9 595 685\$00	–
6	Fornecimento de extintores e alarmes	Fax 644/MV/98, de 14-08-1998	1 369 344\$00	–
7	Abastecimento de água ligação ao colector geral	Fax 734/MV/98, de 17-08-1998	569 000\$00	–
8	Válvula de redução de pressão	Fax 735/MV/98, de 17-08-1998	1 145 745\$00	–
9	Alterações na casa do lixo	Fax 778/MV/98, de 25-08-1998	340 000\$00	–
10	Arranjos e ajardinamento dos espaços anexos	Fax 834/MV/98, de 22-09-1998	500 000\$00	–
11	Redução do grupo hidropressor (artigo 8)	–	–	- 3 514 816\$00
12	Redução dos carretéis (artigo 18.5)	–	–	- 1 891 877\$00
TOTAL			36 826 059\$00	- 5 406 693\$00
DIFERENÇA			31 419 366\$00	

Fazendo fé nas datas dos faxes indicados no quadro anterior, a realização dos trabalhos a mais do adicional ocorreu entre 30 de Dezembro de 1997 e 22 de Setembro de 1998, ou seja, em simultâneo com os restantes da empreitada. Como, de resto, foi confirmado no contraditório.

Assim, não se entende que só a 26 de Novembro de 1999, ou seja, mais de 1 ano depois da conclusão da obra (auto de recepção provisória data de 7 de Outubro de 1998), o Presidente do IHM submetta à consideração do Plenário do Conselho do Governo Regional a aprovação dos trabalhos a mais em causa no valor de 31 419 366\$00 (€ 156 719,14), e que, em continuidade, a 20 de Dezembro de 1999, se transmita a sua autorização ao empreiteiro²⁴.

Fica evidente que a Resolução do Conselho do Governo Regional formalizou uma situação já consolidada no terreno de trabalhos executados, na sequência do que o Conselho Directivo do IHM só a 9 de Maio de 2000, em reunião, deliberou aprovar a minuta do termo adicional, outorgado a 20 de Maio seguinte.

3.5.1. Qualificação dos trabalhos como “a mais”

À luz dos elementos de facto apurados, o contrato de empreitada em apreço evidencia um dos traços característicos da empreitada de concepção/construção, a indeterminação parcial do seu objecto, pois no concurso o IHM limitou-se a patentear um estudo prévio da obra e remeteu para o empreiteiro a responsabilidade de apresentar o projecto de execução.

²⁴ Através do Ofício n.º 6291. Cfr. o processo de fiscalização prévia n.º 77/2000. O empreiteiro apresentou uma garantia bancária no valor de 5% do preço dos trabalhos do adicional, 1 570 968\$00, a 26 de Janeiro de 2000.

Mas também importa reter que o IHM e o empreiteiro, depois de apresentado o projecto de execução, não só terão procedido à materialização no terreno dos respectivos trabalhos, como também à realização, à medida que se executava o contrato, de outros trabalhos determinados por alterações ao mesmo projecto.

No contraditório, os responsáveis, apoiando-se nas informações internas então elaboradas pelo engenheiro fiscal da obra, expuseram as circunstâncias concretas determinantes da execução das diferentes espécies de trabalho incluídas no adicional, reproduzidas nos seus aspectos essenciais no Anexo III, para efeitos de uma análise mais detalhada.

Aqui, interessa, em síntese conclusiva, sublinhar que *“(...) todos os trabalhos foram devidos a alterações solicitadas pelo dono da obra ao empreiteiro não tendo resultado de deficiências técnicas e erros de concepção dos projectos e dos restantes elementos patenteados no concurso, tendo o projecto da autoria do empreiteiro, se baseado em estudos ou previsões fornecidos, sem reservas, pelo dono da obra, pelo que se considera ser este o responsável por todos os trabalhos a mais executados nesta obra, sendo que, alguns dos trabalhos se deveram a alterações impostas já em fase de obra, tanto pela Empresa de Electricidade da Madeira como pela C.M.S.C.”*.

Por conseguinte, o problema doravante em apreço consiste em saber se existe, ou não, fundamento jurídico para que o dono da obra, no todo ou em parte, assuma, a título de trabalhos a mais, a responsabilidade pelos custos eventualmente suportados pelo empreiteiro, com a execução dos trabalhos supra identificados, como o pretende fazer o IHM, com a celebração do adicional.

Nos termos do art.º 26.º, n.º 1, do DL n.º 405/93, de 10 de Dezembro, eram considerados trabalhos “a mais”, relativamente à empreitada principal, e até 50% do valor da adjudicação (n.º 2), aqueles que, destinados à execução da mesma empreitada, se tivessem tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista à execução da obra. A par disso, impunha a citada disposição normativa que esses trabalhos não pudessem ser técnica ou economicamente separados do contrato de empreitada principal, sem inconveniente grave para as entidades adjudicantes, ou, ainda que separáveis da execução do contrato inicial, fossem estritamente necessários ao seu acabamento.

Em sede de interpretação do invocado art.º 26.º, e como sublinha a jurisprudência da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, a ilação a retirar é a de que o legislador foi muito exigente e rigoroso na definição dos pressupostos que permitem ao dono da obra adjudicar trabalhos a título de a mais. Desde logo, pela particular exigência da “*imprevisibilidade*” dos trabalhos em causa: é necessário que o dono da obra se tenha deparado com factos, circunstâncias novas, imprevistas, que o tenham impellido à realização de outros trabalhos não incluídos no contrato inicial, para assim completar a obra²⁵.

Tais circunstâncias pressupõem a verificação de uma ou mais de diversas situações, como sejam a existência de um obstáculo físico só detectado no decorrer dos trabalhos, ou a ocorrência de uma circunstância inesperada (um cataclismo, uma derrocada ou uma enxurrada) que determine a realização de trabalhos suplementares ou a repetição de trabalhos executados, entretanto destruídos ou

²⁵ Para que a estatuição legal se cumpra, tem que estar evidenciado o estreito condicionalismo que preside à adjudicação dos trabalhos a mais, sendo certo que a imprevisibilidade é o núcleo decisivo da previsão normativa: os trabalhos podem ser integráveis na empreitada, podem ser necessários ao seu acabamento, a sua autonomização em novo contrato pode ser técnica ou economicamente desaconselhável, podem não exceder 50% do valor da adjudicação, mas se não resultarem de circunstâncias imprevistas na execução da obra não são susceptíveis de ajuste directo ao abrigo do disposto na art.º 26.º do DL n.º 405/93, de 10 de Dezembro.



danificados, ou então a superveniência de uma imposição legal, após o início da obra, que obrigue à realização de outros trabalhos para que possa ser cumprida a finalidade que preside à sua construção.

Da aplicação do enquadramento legal descrito ao adicional, há que concluir, antes de mais, que os trabalhos por ele abrangidos, e acima identificados, não estavam previstos no contrato principal, como decorre da simples leitura dos elementos disponibilizados pelo processo, e os responsáveis admitem.

Poderá admitir-se a imprescindibilidade desses trabalhos para a perfeição do acabamento da obra adjudicada, ou a sua importância para permitir potenciar a adequação dos fogos habitacionais às necessidades públicas que visam satisfazer, ou mesmo até a conveniência em que tivessem sido executados pelo mesmo empreiteiro. Simplesmente, esta linha de raciocínio não contempla a resposta à exigência, legalmente imposta, de a necessidade de execução dos trabalhos a mais resultar de qualquer circunstância que, imprevistamente, tenha surgido durante a realização da empreitada.

Tudo se resumirá ao facto de a entidade adjudicante, aproveitando a oportunidade de a obra estar no terreno, mas excedendo o que, relativamente a ela, se encontrava projectado e contratado, ter decidido autorizar trabalhos decorrentes de alterações ao projecto, o que, embora legítimo, numa perspectiva de estrita legalidade, não se enquadra no conceito de “trabalhos a mais”. E inviabiliza, por isso, a aceitação de que os trabalhos determinantes da celebração do adicional tenham resultado de qualquer circunstância imprevista, cuja previsão não fosse, em termos razoáveis, possível antes do início da empreitada, mesmo em relação às alterações impostas pela Empresa de Electricidade da Madeira e pelo Município de Santa Cruz.

É por esse motivo que os referenciados trabalhos não podem receber a qualificação de “trabalhos a mais” do art.º 26.º, n.º 1, do DL n.º 405/93. Pois, apesar de relacionados com a obra da empreitada inicial, e embora mostrem ter com ela uma ligação funcional, as justificações subjacentes à sua execução não radicam em qualquer circunstância imprevista, mas sim em novas opções do dono da obra, decididas em momento posterior ao da celebração do contrato.

Para que a estatuição legal se cumpra, não releva argumentar que “*Para todos os trabalhos constantes do contrato adicional houve, sem excepção, informação interna do técnico do IHM responsável pela fiscalização da obra, assim como autorização do Conselho Directivo, que justificadamente reconheceu a necessidade de execução destes trabalhos a mais com o propósito de diminuir a despesa pública e garantir a boa aplicação dos dinheiros públicos (...)*”.

Tem, isso sim, que estar evidenciado o estreito condicionalismo que preside à adjudicação dos trabalhos a mais: os trabalhos podem ser integráveis na empreitada, podem ser necessários ao seu acabamento, a sua autonomização em novo contrato pode ser técnica ou economicamente desaconselhável, não podem exceder 50% do valor da adjudicação, mas se não resultarem de circunstâncias imprevistas na execução da obra não são susceptíveis de ajuste directo ao abrigo do disposto na art.º 26.º do DL n.º 405/93, de 10 de Dezembro.

Daí que, contrariamente ao defendido no contraditório, não exista “*(...) fundamento jurídico para que o dono da obra assumia, a título de trabalhos a mais, a responsabilidade pelos custos eventualmente suportados pelo empreiteiro, com a execução dos trabalhos supra identificados*” (negrito nosso).

3.5.2. Falta de medição dos trabalhos do adicional

Para sustentar a realização dos trabalhos que as partes enquadraram no n.º 1 do art.º 26.º do DL n.º 405/93, temos os faxes enviados pelo empreiteiro, as informações internas do engenheiro fiscal da obra, a referenciada Informação do Presidente do IHM e a factura da empresa adjudicatária de

Setembro de 2009, não existindo outros dados que, inequivocamente, atestem a execução dos trabalhos do adicional durante o desenrolar da empreitada.

No contraditório, enfatizou-se que *“Do processo da empreitada consta uma folha de medições de obra assinada pelo fiscal, pelo representante do dono da obra e pelo representante do empreiteiro, contendo todos os trabalhos constantes do contrato adicional, os quais foram sendo medidos conforme foram sendo executados, identificando-se nesta folha de medições o mês da sua execução, assim como as respectivas quantidades.”*, da qual se anexou cópia.

E foi dito ainda que *“Todos os trabalhos a mais foram sendo executados ao longo da obra pois sem a execução dos mesmos não teria sido possível prosseguir com os trabalhos da empreitada e muito menos concluí-los”,* isto é, *“(…) entre 30 de Dezembro de 1997 e 22 de Setembro de 1998, em simultâneo com os restantes da empreitada.”*

Por aqui se vê que o fiscal, o representante do dono da obra e o representante do empreiteiro, enquanto faziam a medição dos restantes trabalhos da empreitada nos autos n.ºs 1 a 11-LN, deixaram os a *“mais”* por medir, quando era óbvio que o aludido mapa não configura um auto para efeitos de pagamento dos trabalhos efectivamente executados. E, nesta matéria, as regras eram, e continuam a ser, muito claras.

Com efeito, o regime jurídico das empreitadas de obras públicas, regulado no DL n.º 405/93, acolhido na sua plenitude na situação em análise, determinava que, nas empreitadas *“por preço global”*, sempre que os pagamentos sejam efectuados por medição, esta ocorrerá mensalmente, no local da obra, com a assistência do empreiteiro ou do seu representante e dela se lavrará auto, assinado pelos intervenientes, seguindo a disciplina do art.º 182.º daquele DL²⁶.

E, nessa tarefa, *“Proceder-se-á obrigatoriamente à medição de todos os trabalhos executados, ainda quando não se considerem previstos no projecto nem devidamente ordenados e independentemente da questão de saber se devem ou não ser pagos ao empreiteiro”* (art.º 183.º do DL n.º 405/93)²⁷.

Verificado que, ao longo da obra, os trabalhos executados foram medidos e pagos, até à concorrência do preço da empreitada, num quadro em que não se evidenciaram deficiências nos documentos elaborados para comprovação da realização dos trabalhos (autos n.ºs 1 a 11-LN), bem como em relação à conferência das facturas apresentadas pelo empreiteiro a pagamento, tudo conflui, pois, no sentido de que os trabalhos *“a mais”*, inseridos no objecto do adicional, não foram medidos em obra, o que consubstancia uma ofensa às regras dos art.ºs 16.º, n.ºs 1 e 4, e 182.º do DL n.º 405/93.

Do lado do empreiteiro, havendo no ordenamento jurídico soluções que asseguravam a defesa jurídica da respectiva posição contratual, a apresentação de mapas com medições provisórias das quantidades de trabalho executadas e de reservas quanto às medições efectuadas, nenhum espaço sobeja em

²⁶ Há ainda a dizer que o caderno de encargos patenteado no concurso público estipula que a medição dos trabalhos é mensal, tendo por base as regras definidas nos respectivos documentos.

²⁷ Se o dono da obra não procede 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 (art.º 188.º do DL n.º 405/93). Caso em que a exactidão das quantidades inscritas nos mapas será verificada no primeiro auto de medição que se efectua, com base no qual se procederá às rectificações a que houver lugar.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

concreto para admitir o seu silêncio (até Abril de 2008) como prova da realização dos trabalhos do adicional entre 30 de Dezembro de 1997 e 22 de Setembro de 1998.

Neste contexto, em que a matéria de facto evidencia que não há medições que sustentem a execução dos trabalhos do adicional, é excessivo ou desproporcionado concluir *“Que ficaram provadas as quantidades de trabalho efectivamente executadas, através da sua medição em auto devidamente assinado pelo fiscal, pelo representante do dono da obra e pelo representante do empreiteiro”*.

Parece evidente que, para esse inferir, os responsáveis teriam que fazer prova da execução dos trabalhos através da sua medição em auto devidamente assinado pelo fiscal, pelo representante do dono da obra e pelo representante do empreiteiro, em sintonia com a legislação à data em vigor e as cláusulas contratuais, tal como sucedeu com os trabalhos discriminados e quantificados nos autos n.ºs 1 a 11-LN.

Como também não podem equiparar, para comprovar a execução e medição dos trabalhos, a designada *“folha de medições”* ao auto exigido pelo art.º 182.º, n.º 2, do DL n.º 405/93. Esta folha certifica apenas que os trabalhos do adicional não foram medidos em obra, pois ninguém ignora os problemas que suscitaria a admissão de material probatório com esta natureza, por relegar para segundo plano as disposições legais e contratuais aplicáveis aos pagamentos na empreitada (ver o art.º 16.º, n.ºs 1 e 4, do DL n.º 405/93, e o ponto 3.1.1. do Caderno de Encargos).

O Tribunal não pode deixar de ponderar e decidir com base nas provas existentes, e extrair das formalidades associadas à execução do contrato de empreitada de obras públicas o significado que a lei lhes atribui.

Tendo a empreitada sido lançada no regime remuneratório por preço global, a verificação da premissa da existência de trabalhos a mais ainda não pagos pelo dono da obra, não se basta com a *“folha de medições”*, as informações do fiscal, os faxes do empreiteiro e a factura por ele emitida em 24 de Setembro de 2009, de montante idêntico ao preço do contrato adicional assinado há mais de 9 anos.

Serve isto para dizer que, no caso vertente, não se consegue extrair da prova documental analisada a força probatória exigida por lei para justificar o pagamento de 31 419 366\$00 (€ 156 719,14) ao co-contratante, por conta do adicional.



4. DETERMINAÇÕES FINAIS

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

- a) Aprovar o presente relatório de auditoria.
- b) Ordenar que exemplares deste relatório sejam remetidos:
 - ♦ Ao Secretário Regional do Plano e Finanças, na qualidade de responsável máximo pela entidade que tutela a Investimentos Habitacionais da Madeira, E.P.E.;
 - ♦ Ao Secretário Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais, na qualidade de ex-Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Habitação da Madeira;
 - ♦ Ao Presidente do Conselho de Administração da Investimentos Habitacionais da Madeira, E.P.E.;
 - ♦ Ao Digno Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos do art.º 29.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
- c) Determinar que, no caso de serem realizados pagamentos a coberto do contrato adicional, seja remetida ao Tribunal toda a documentação de suporte, com indicação expressa dos intervenientes nos respectivos actos autorizadores.
- d) Determinar que o Tribunal de Contas seja informado, no prazo de 6 meses, sobre as diligências efectuadas pela Investimentos Habitacionais da Madeira, E.P.E., para dar acolhimento às recomendações constantes do relatório agora aprovado.
- e) Fixar os emolumentos devidos pela Investimentos Habitacionais da Madeira, E.P.E., em € 6 533,46 de acordo com o previsto nos n.ºs 1 e 2 do art.º 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio, com a redacção dada pelo art.º 1.º da Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto (cfr. a nota constante do Anexo IV).
- f) Mandar divulgar este relatório no *site* do Tribunal de Contas na *internet*, bem como na *intranet*, após a devida notificação às entidades supra mencionadas.

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, 3 de Dezembro de 2009.

O JUIZ CONSELHEIRO,



(*Alberto Fernandes Brás*)

O ASSESSOR,



(*Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso*)

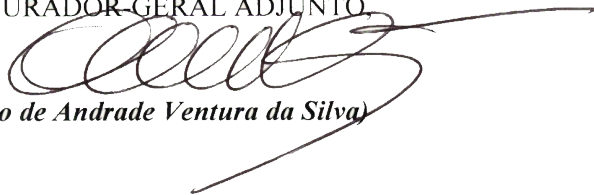
O ASSESSOR,



(*Alberto Miguel Faria Pestana*)

Fui presente,

O PROCURADOR-GERAL ADJUNTO,



(*Orlando de Andrade Ventura da Silva*)



ANEXOS



ANEXO I – Metodologia e técnicas de controlo adoptadas

NA FASE DE PLANEAMENTO FORAM:

- ❖ Examinados os elementos instrutórios que compõem o processo de visto respeitante ao contrato em questão.
- ❖ Recolhida a legislação pertinente;
- ❖ Elaborado o ofício para contactar a entidade envolvida na execução do contrato.

NA FASE DE EXECUÇÃO PROCEDEU-SE:

- ❖ À realização de uma reunião com os responsáveis da IHM, E.P.E., e com os dirigentes que exercem funções na área abrangida pelo objecto da análise, com o intuito de recolher informação relacionada com a execução do contrato;
- ❖ À consulta, análise, recolha e cruzamento de informação e de elementos documentais corporizantes da execução financeira do contrato de empreitada, com especial destaque para os autos de medição dos trabalhos, informações internas, facturas emitidas pelo empreiteiro e 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;
- ❖ Ao exame de informação complementar com interesse para o trabalho de auditoria.

O desenvolvimento destes trabalhos implicou:

- ❖ Que a equipa se tivesse deslocado uma manhã às instalações da IHM, E.P.E., a fim de apresentar os objectivos subjacentes à auditoria e o respectivo programa de trabalhos;
- ❖ Que fossem solicitados os processos de despesa referentes à empreitada, tendo em vista consultar toda a documentação de suporte à execução financeira do respectivo contrato, e demais informação complementar com interesse para a auditoria.

NA FASE DE ANÁLISE E CONSOLIDAÇÃO DA INFORMAÇÃO:

- ❖ Foi feita uma análise jurídico-financeira e contabilística dos dados obtidos junto do Serviço, tendo por referência as cláusulas dos contratos e o estabelecido em todos os documentos que deles fazem parte integrante, o DL n.º 405/93, de 10 de Dezembro, e demais legislação aplicável à execução de empreitadas de obras públicas;
- ❖ Consolidou-se e articulou-se a informação recolhida, com base na documentação de suporte à execução financeira da empreitada;
- ❖ Tratamento da matéria de facto com vista à elaboração do relato de auditoria.



ANEXO II – Plano de pagamentos inicial vs. Execução real

PLANO DE PAGAMENTOS INICIAL			EXECUÇÃO FINAL DOS PAGAMENTOS		
MESES	VALOR (\$)	ACUMULADO (\$)	AUTOS	VALOR (\$)	ACUMULADO (\$)
20-10-1997	Auto de consignação		–	–	–
Novembro-1997	45 520 310\$00	45 520 310\$00	–	–	–
Dezembro-1997	56 900 387\$00	102 420 697\$00	1-LN	45 019 264\$00	45 019 264\$00
Janeiro-1998	68 280 464\$00	170 701 161\$00	2-LN 3-LN	84 159 728\$00 29 979 567\$00	159 158 559\$00
Fevereiro-1998	79 660 542\$00	250 361 703\$00	–	–	–
Março-1998	91 040 619\$00	341 402 322\$00	4-LN	40 014 046\$00	199 172 605\$00
Abril-1998	79 660 542\$00	421 062 864\$00	–	–	–
Mai-1998	68 280 464\$00	489 343 328\$00	–	–	–
Junho-1998	45 520 309\$00	534 863 637\$00	–	–	–
Julho-1998	34 140 233\$00	569 003 870\$00	5-LN	27 324 193\$00	226 496 798\$00
Agosto-1998	–	–	6-LN	39 241 729\$00	265 738 527\$00
Setembro-1998	–	–	7-LN	35 500 360\$00	301 238 887\$00
Outubro-1998	–	–	8-LN	66 721 679\$00	367 960 566\$00
Dezembro-1998	–	–	9-LN (parte)	35 000 000\$00	402 960 566\$00
Janeiro-1999	–	–	9-LN (parte) 11-LN	51 399 594\$00 18 044 001\$00	454 360 160\$00 472 404 161\$00
Abril-1999	–	–	10-LN (parte)	40 000 000\$00	512 404 161\$00
Mai-1999	–	–	10-LN (parte)	56 599 709\$00	569 003 870\$00
Total	569 003 870\$00 (s/IVA) 591 764 025\$00 (c/IVA)		Total	569 003 870\$00 (s/IVA) 591 764 025\$00 (c/IVA)	



ANEXO III – Justificação para os trabalhos a mais

a) Execução da zona comercial e de lazer no valor de 17 699 965\$00 (Informações internas NI 24/DC/97, de 18/12/97, e NI 13/DC/98, de 9/1/98, do engenheiro fiscal da obra).

Houve a necessidade de maior profundidade das fundações e aproveitou-se o espaço então criado para dotar aquela zona de espaços de intervenção social. E assim, *“(...) tendo sempre por base a redução e optimização de custos, no computo geral dos empreendimentos, o Conselho Directivo decidiu, através de deliberação de 5 de Fevereiro de 1998, proceder a uma alteração ao projecto de modo a que o referido espaço fosse aproveitado”*.

b) Alteração de tampos de cozinha para azulino cascais no valor de 1 460 000\$00 (Informação interna do engenheiro fiscal da obra NI 24/DC/98, de 27 de Abril)

Os responsáveis vieram alegar que *«Os tampos de cozinha em “Post-Forming” foram propostos pelo empreiteiro»,* uma vez que *“Tendo o dono da obra detectado problemas com este tipo de tampos noutros conjuntos habitacionais, decidiu pela sua substituição por tampos em mármore azulino cascais resultando, assim, numa solução mais resistente e funcional e, conseqüentemente, muito mais duradoura e com custos de manutenção mais reduzidos a longo prazo”*.

c) Alteração das infra-estruturas de electricidade no montante de 3 127 848\$00 (Informação interna do engenheiro fiscal da obra NI 38A/DC/98, de 30 de Junho)

Nesta alteração, de acordo com as alegações, *«(...) há que considerar três situações:*

1ª – Por imposição da Empresa de Electricidade da Madeira (E.E.M.), e já durante o decorrer da obra, a alimentação de energia eléctrica ao edifício dos blocos com entradas voltadas a Sul não poderia ser efectuada de acordo com o projecto aprovado e orçamentado pela E.E.M. devido a indisponibilidade de potência, o que levou à alteração da localização do ponto de alimentação de energia para um local mais afastado do previsto inicialmente;

2ª – O projecto apresentado pelo empreiteiro previa (...) lâmpadas incandescentes, o que implicava elevados gastos de energia eléctrica, pelo que o dono da obra optou por substituí-las por lâmpadas de vapor de mercúrio, muito mais económicas em termos energéticos e com uma durabilidade muito superior;

3ª – (...) optou-se por associar relés temporizados aos automáticos de escada das zonas comuns por forma a fazer face a problemas de vandalismo e deterioração e, principalmente, possibilitar poupanças significativas de energia eléctrica.»

d) Sistema de rega automático no valor de 1 018 472\$00 (Informação interna do engenheiro fiscal da obra NI 38B/DC/98, de 7 de Julho)

Os responsáveis argumentam que *“Com vista a uma redução significativa dos custos de mão-de-obra em manutenção dos jardins, foi solicitado ao empreiteiro proposta de preços para automatizar o sistema de rega dos jardins.”*

e) Criação de novos espaços no piso zero no valor de 9 595 685\$00 (Informação interna do engenheiro fiscal da obra NI 40A/DC/98, de 24 de Julho)

Esta situação foi explicada no contraditório porque *“No rés-do-chão dos blocos A, B, C e D existia um espaço vazado com zonas escusas e semi-encerradas, formadas pela existência de elementos estruturais, nomeadamente pilares e muros de suporte junto à entrada dos blocos. (...) Estas zonas são propícias à permanência de elementos marginais que acabam sendo geradores de conflitos, barulhos e mesmo de insegurança para com as pessoas que passariam a habitar estes fogos.*

Assim (...), criaram-se vários espaços fechados (...) que serviriam de apoio social a todo este conjunto habitacional.”.

f) Fornecimento de extintores com alarme e redução dos carretéis (artigo 12 do Quadro VI) na quantia de 1 891 877\$00 (Informação interna do engenheiro fiscal da obra NI 41A/DC/98, de 14 de Agosto)

Este fornecimento teve a seguinte alegação:

“Da proposta do empreiteiro, no que diz respeito ao sistema de combate a incêndio, constava um sistema constituído por carretéis.

Segundo informação de elementos das cooperações de bombeiros, os edifícios deviam estar dotados de um equipamento de combate a incêndio que permitisse a utilização imediata pelos próprios moradores do prédio, o que levou à substituição dos carretéis por extintores com alarme anti-roubo.”.

g) Ligação ao colector geral para abastecimento de água no valor de 569 000\$00 (Informação interna do engenheiro fiscal da obra NI 41C/DC/98, de 17 de Agosto)

Os responsáveis responderam que *“Os trabalhos desta natureza costumam ser executados pelos municípios que posteriormente debitam o seu valor aos proprietários dos prédios.”.* No entanto, como se tratava de uma obra de habitação social destinada a famílias carenciadas, o dono da obra teve de *“(...) proceder à sua execução de modo a poder garantir o abastecimento de água (...).”.*

h) Válvula de redução de pressão no montante de 1 145 745\$00 (Informação interna do engenheiro fiscal da obra NI 41B/DC/98, de 17 de Agosto)

Para estes trabalhos foi alegado que *“Contrariamente à informação fornecida pelos serviços municipais no início da obra (de que a pressão da rede pública de abastecimento de água era de 5 a 6 kg), constatou-se que durante a noite esta pressão atingia valores de 9 a 10 kg o que punha em causa todo o equipamento da rede com conseqüente rotura da mesma.”,* pelo que o dono da obra teve de proceder *“(...) à aplicação de uma válvula redutora de pressão para garantir a segurança na rede.”.*

i) Alterações na casa do lixo no valor de 340 000\$00 (Informação interna do engenheiro fiscal da obra NI 41D/DC/98, de 25 de Agosto)

Os responsáveis explicaram que *“Por exigência da Câmara Municipal de Santa Cruz (...) houve que alterar as dimensões da casa do lixo previstas em projecto de modo a comportar um maior número de contentores (...).”.*

j) Arranjos e ajardinamentos dos espaços anexos no valor de 500 000\$00 (Informação interna do engenheiro fiscal da obra NI 48A/DC/98, de 28 de Setembro)



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

As alegações apresentadas explicitam que *“Trata-se dum espaço exterior, em talude, contido na zona de intervenção da obra, mas cujo arranjo não tinha sido previsto neste projecto (...)”*, pelo que *“(…) foi decidido proceder ao tratamento deste talude com a criação de canteiros em alvenaria e colocação de plantas resistentes a ambientes secos.”*.

k) Redução do grupo hidropressor trabalhos a menos no montante de 3 514 816\$00

Os responsáveis no contraditório deram conta que o empreiteiro, autor do projecto, foi informado, que *"(...) a pressão da rede de água nesta zona era muito baixa (...)",* que seria *"(...) necessário recorrer-se a um grupo hidropressor de modo a garantir-se a pressão de utilização nos fogos localizados nos últimos andares dos edifício."* Contudo, *"Conforme já foi mencionado no ponto 6, constatou-se em obra que o valor da pressão na rede era suficiente para assegurar o bom funcionamento dos equipamentos nos últimos andares, pelo que se mostrou desnecessário o uso do grupo hidropressor (...)"*.



ANEXO IV – Nota de emolumentos

(DL n.º 66/96, de 31 de Maio)²⁸

ACÇÃO:	Auditoria ao “Contrato da empreitada n.º 3/96 – concepção/construção de 50 fogos e espaços exteriores no Sítio das Figueirinhas – Caniço – Santa Cruz”
ENTIDADE FISCALIZADA:	Investimentos Habitacionais da Madeira, E.P.E.
SUJEITO PASSIVO:	Investimentos Habitacionais da Madeira, E.P.E.

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	0	€ 0,0	
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	74	€ 6 533,46	
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)		€ 1 716,40	
<p>a) Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2.ª Secção do TC. Fixa o custo <i>standard</i> por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho.</p> <p>b) Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2.ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se actualmente fixado em € 343,28 pelo n.º 2.º da Portaria n.º 1553-C/2008, publicada no DR Série I, n.º 252, 4.º Suplemento, de 31 de Dezembro de 2008 (actualiza em 2,9 % os índices 100 de todas as escalas salariais).</p>	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		€ 6 533,46	
	LIMITES (b)	MÁXIMO (50xVR)		€ 17 164,00
		MÍNIMO (5xVR)		€ 1 716,40
			EMOLUMENTOS DEVIDOS:	€ 6 533,46
			OUTROS ENCARGOS (n.º 3 do art.º 10.º)	-
		TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:	€ 6 533,46	

²⁸ 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.