

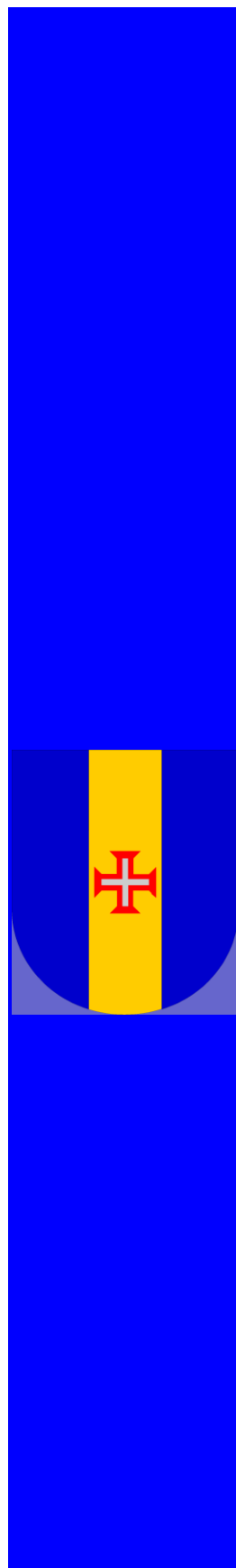


Relatório n.º 6/2015-FC/SRMTTC

**Auditoria de fiscalização concomitante à
empreitada de intervenção nos troços ter-
minais das ribeiras de Santa Luzia e de
João Gomes, financiada pela Lei de Meios**

Processo n.º 2/2014–Aud/FC

Funchal, 2015





PROCESSO N.º 02/2014-AUD/FC

Auditoria de fiscalização concomitante à empreitada de intervenção nos troços terminais das ribeiras de Santa Luzia e de João Gomes, financiada pela Lei de Meios

RELATÓRIO N.º 6/2015-FC/SRMTC

Março/2015



ÍNDICE

ÍNDICE	1
RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS	2
FICHA TÉCNICA	2
1. SUMÁRIO	3
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS	3
1.2. OBSERVAÇÕES.....	3
1.3. RECOMENDAÇÕES.....	4
2. INTRODUÇÃO	5
2.1. FUNDAMENTO E ÂMBITO.....	5
2.2. ÂMBITO E OBJETIVOS.....	5
2.3. METODOLOGIA E TÉCNICAS DE AUDITORIA.....	5
2.4. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	7
2.5. ESTRUTURA ORGÂNICO FUNCIONAL DAS ENTIDADES ENVOLVIDAS	7
2.6. RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS.....	8
2.7. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	9
3. RESULTADOS DA ANÁLISE	10
3.1. A EXECUÇÃO MATERIAL E FINANCEIRA DA OBRA	10
3.1.1 <i>Principais traços do contrato da empreitada e do respetivo adicional</i>	10
3.1.2. <i>O objeto do contrato da empreitada</i>	10
3.1.3. <i>A execução do contrato da empreitada</i>	12
3.1.4. <i>Situação sobre os trabalhos executados, faturados e pagos</i>	13
3.1.5. <i>O contrato adicional</i>	15
4. EMOLUMENTOS	36
5. DETERMINAÇÕES FINAIS	37
ANEXOS	39
I – EXECUÇÃO FINANCEIRA	41
II – MAPA DE TRABALHOS A MAIS	43
III – MAPA DE TRABALHOS A MENOS.....	45
IV – NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS.....	49

RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
AIA	Avaliação de Impacte Ambiental
CCP	Código dos Contratos Públicos
CGR	Conselho do Governo Regional
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
DIA	Declaração de Impacte Ambiental
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DR	Diário da República
DRAC	Direção Regional dos Assuntos Culturais
DRIE	Direção Regional de Infraestruturas e Equipamentos
DRR	Decreto Regulamentar Regional
DRPRGOP	Direção Regional de Planeamento, Recursos e Gestão de Obras Públicas
EIA	Estudo de impacte ambiental
ENG.º/a	Engenheiro/a
FC	Fiscalização Concomitante
FP	Fiscalização Prévia
GR	Governo Regional
IAS	Indexante de Apoios Sociais
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JC	Juiz Conselheiro
JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LOE	Linhas de Orientação Estratégica
OE	Objetivo Estratégico
PG	Plenário Geral
RAM	Região Autónoma da Madeira
RJAIA	Regime Jurídico da Avaliação do Impacte Ambiental
S.A.	Sociedade Anónima
SRCTT	Secretaria Regional da Cultura, Turismo e Transportes
SRES	Secretaria Regional do Equipamento Social
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
SS.	Seguintes
TC	Tribunal de Contas
UC	Unidade de Conta
VPGR	Vice-Presidência do Governo Regional

FICHA TÉCNICA

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

*Técnica do quadro de pessoal da DGTC.



1. SUMÁRIO

1.1. Considerações prévias

O presente documento contém os resultados da auditoria orientada para a execução física e financeira da empreitada de intervenção nos troços das ribeiras de Santa Luzia e João Gomes, financiada pela Lei de Meios, cujo contrato foi celebrado em 21 de junho de 2012, entre a Região Autónoma da Madeira (RAM), através da Vice-Presidência do Governo Regional (VPGR), e o consórcio externo *Zagope/AFA/Tecnovia/Tecnovia-Madeira, em consórcio*, tal como previsto no Programa de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para o ano de 2013, aprovado pelo Plenário Geral (PG) do Tribunal de Contas (TC), em sessão de 12 de dezembro de 2012¹, e o subsequente termo adicional a 27 de maio passado, acordado entre as mesmas partes.

1.2. Observações

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

1. A 27 de março de 2014, o plano de trabalhos da empreitada em apreço encontrava-se a ser integralmente cumprido, pese embora houvesse a expectativa de que o mesmo viesse a sofrer alterações, e consequentes prorrogações de prazo, atendendo aos condicionalismos resultantes do atraso dos trabalhos da empreitada de construção do novo cais de cruzeiros² (vd. o ponto 3.1.4.1.).
2. Registou-se um intervalo médio de 13 dias entre a apresentação das faturas pelo consórcio adjudicatário e a correspondente autorização de pagamento (vd. o ponto 3.1.4.2.).
3. A documentação inicialmente apresentada pelo dono da obra, nomeadamente a que respeitava à fundamentação de facto para a necessidade de execução dos trabalhos objeto do termo adicional, fazia crer que a origem do mesmo, e ao invés do invocado, não estaria numa circunstância imprevisível, como seria pressuposto para a sua qualificação como “*a mais*”, mas num imperfeito planeamento da empreitada, que desconsiderando vestígios históricos e arqueológicos na área de implementação da obra pública cuja evidência documental era facilmente descortinada, teria acarretado a elaboração de um caderno de encargos insuficientemente detalhado e rigoroso e erros e omissões do projeto inicialmente lançado.

Porém, no exercício do contraditório, os responsáveis apresentaram uma nova fundamentação de facto para a necessidade de execução dos trabalhos insertos no contrato adicional, esta sim consentânea com a qualificação dos trabalhos como “*a mais*” e com a sua subsunção ao regime definido nos art.ºs 370.º e seguintes do Código dos Contratos Públicos (CCP) (cfr. o ponto 3.1.5.).

¹ Através da Resolução n.º 2/2012-PG, tendo transitado para o Programa de Fiscalização de 2014, aprovado pela Resolução n.º 2/2013-PG, de 11 de dezembro.

² Localizada na frente de proteção marítima do depósito de inertes criado a nascente do cais da cidade do Funchal.

1.3. Recomendações

No contexto da matéria exposta no relatório e resumida nas observações da auditoria, o TC recomenda à VPGR que:

1. Seja mais rigorosa e precisa na fundamentação de facto que invoca para a adjudicação de trabalhos a mais em obras públicas, através da demonstração, de forma inequívoca, das circunstâncias imprevisas que exigiram a sua realização.
2. Quando optar por delegar as tarefas de fiscalização em entidades privadas especializadas, divulgue nas peças do procedimento pré-contratual que antecederá a seleção da adjudicatária que à relação contratual que se estabelecerá são aplicáveis, com as necessárias adaptações, as regras próprias da delegação de poderes constantes do Código do Procedimento Administrativo (CPA), em virtude do comando que emerge do n.º 5 do art.º 305.º do CCP.



2. INTRODUÇÃO

2.1. Fundamento e âmbito

A seleção da obra pública de intervenção nos troços das ribeiras de Santa Luzia e João Gomes foi determinada pelo facto de o respetivo financiamento ter origem em “*fundos disponíveis (...) provenientes das verbas previstas na Lei Orgânica n.º 2/2012, de 16 de junho («Lei de Meios») (...)»*”, e pelo impacto financeiro que da mesma emerge, orçado em 37 500 000,00€ (s/IVA).

A natureza desta ação permite, assim, enquadrá-la no âmbito da fiscalização concomitante exercida pelo TC, de acordo com o previsto na parte final da al. a) do n.º 1 do art.º 49.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)³, com a tipologia de auditoria orientada para a apreciação da legalidade e da regularidade do contrato da empreitada de intervenção nos troços terminais das ribeiras de Santa Luzia e de João Gomes, financiada pela Lei de Meios, na vertente da execução física e financeira.

2.2. Âmbito e objetivos

A presente auditoria enquadra-se no Objetivo Estratégico 2 (OE 2) “*Intensificar o controlo externo sobre os grandes fluxos financeiros, sobre os domínios de maior risco e sobre as áreas de inovação da gestão dos recursos públicos*”, e na Linha de Orientação Estratégica 2.5 (LOE 2.5) “*Executar as ações necessárias que visem prevenir e erradicar todos os fatores que contribuam para os significativos desvios financeiros na contratação pública e para o prolongamento sistemático dos prazos inicialmente acordados*”, consagrados no Plano Trienal do TC para o período de 2011-2013⁴.

Com a realização desta ação cumpre-se, ainda, o objetivo de auditar a aplicação das verbas destinadas à recuperação e reconstrução das áreas danificadas pela aluvião do dia 20 de fevereiro de 2010⁵.

O horizonte temporal da análise circunscreve-se aos factos praticados no período que medeia a data da celebração do aludido contrato (21 de junho de 2012) e a data apontada para a sua conclusão (setembro de 2014), uma vez que a obra em referência tem um prazo de execução de 720 dias, a contar da respetiva consignação, registada a 14 de setembro de 2012.

2.3. Metodologia e técnicas de auditoria

No desenvolvimento dos trabalhos da auditoria, que compreendeu as fases de planeamento, execução e elaboração do relato⁶, atendeu-se, com as adaptações tidas por necessárias em função das especificidades inerentes à ação, às normas previstas no Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas (Volume I)⁷, tendo-se recorrido, essencialmente, às seguintes técnicas:

³ Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, objeto da Declaração de Retificação n.º 72/2006, de 6 de outubro, e posteriormente alterada pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, e 2/2012, de 6 de janeiro.

⁴ Aprovado em sessão do Plenário-Geral do TC de 29 de outubro de 2010.

⁵ Objetivo acolhido no Plano Trienal do TC para 2014/2016, aprovado em reunião do PG de 14 de outubro de 2013.

⁶ O relato segue a estrutura e o conteúdo definidos no art.º 37.º da Resolução n.º 24/2011, do Plenário Geral do TC, que aprovou o Regulamento das Secções Regionais dos Açores e da Madeira do Tribunal de Contas, a 14 de dezembro, por força do art.º 34.º, n.º 1, do mesmo Regulamento, publicado no Diário da República (DR), 2.ª série, n.º 243, de 21 de dezembro.

⁷ Aprovado pela Resolução n.º 2/99 – 2.ª Secção, de 28 de janeiro, e adotado pela SRMTC, através do Despacho Regulamentar n.º 1/01 – JC/SRMTC, de 15 de novembro de 2001. Em tudo o que não estiver expressamente previsto neste Manual, atender-se-á às normas aprovadas no âmbito da União Europeia e da INTOSAI.

- ⇒ **Solicitação** de elementos e de esclarecimentos sobre a execução física e financeira do contrato em apreço, por escrito, à VPGR⁸, nomeadamente:
 - ✓ Informações internas, relatórios e atas das reuniões da equipa de fiscalização da obra correspondente à empreitada, e
 - ✓ Documentação de suporte à execução física e financeira da empreitada, com especial destaque para os autos de medição dos trabalhos, para as faturas emitidas pelo consórcio de empreiteiros e para as ordens de pagamento existentes.
- ⇒ **Análise jurídica e financeira** dos dados apresentados pela VPGR, tendo por referência as cláusulas do contrato principal, bem como o estabelecido em todos os documentos que dele fazem parte integrante, às normas vertidas no CCP, aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro⁹, adaptado à RAM pelo DLR n.º 34/2008/M, de 14 de agosto¹⁰, e na Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de julho, que aprovou o conteúdo obrigatório do programa e do projeto de execução, bem como os procedimentos e normas a adotar na elaboração e faseamento de projetos de obras públicas, designados por “*Instruções para a elaboração de projetos de obras*”, e a demais legislação aplicável às empreitadas de obras públicas, a fim de aferir a sua fiabilidade e grau de confiança e de verificar a legalidade e regularidade financeira das despesas processadas e pagas;
- ⇒ **Pedido de outros elementos** que se afiguraram relevantes para o desenvolvimento da ação e para efeitos probatórios;
- ⇒ **Consolidação da informação** recolhida na documentação de suporte e sua articulação com a execução física e financeira dos contratos (inicial e adicional);
- ⇒ **Deslocação** ao local da obra a fim de observar *in loco* os trabalhos executados no âmbito da empreitada, e de aferir da sua coincidência com o plano de trabalhos, recorrendo, para o efeito, ao auxílio de um engenheiro civil, requerido à Direção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC), na medida em que as especificidades da obra aconselhavam, para a realização de um trabalho fidedigno, rigoroso e abrangente, o domínio de especiais conhecimentos técnicos¹¹;
- ⇒ **Realização** de uma **reunião no local da obra**, no dia 27 de março de 2014, pelas 15h00, onde estiveram presentes os intervenientes no processo de contratação pública ao nível da sua instrução e execução, material e financeira, identificados no **Quadro 1**.

⁸ Através dos ofícios n.ºs 305, de 12 de fevereiro e 830, de 22 de abril, ambos de 2014 (vd. a Pasta I do Processo, pág. 29).

⁹ Retificado pela Declaração de Retificação n.º 18-A/2008, de 28 de março, e alterado pelas Leis n.ºs 59/2008, de 11 de setembro, 3/2010, de 27 de abril, e 64-B/2011, de 30 de dezembro, e pelos DL n.ºs 223/2009, de 11 de julho, 278/2009, de 2 de outubro (que a republicou), 131/2010, de 14 de dezembro, 69/2011, de 15 de junho, 117-A/2012, de 14 de junho, e 149/2012, de 12 de julho.

¹⁰ Retificado pela Declaração de Retificação n.º 60/2008, de 10 de outubro, e alterado pelos DLR n.ºs 45/2008/M, de 31 de dezembro, 34/2009/M, de 31 de dezembro, 2/2011/M, de 10 de janeiro, 5/2012/M, de 30 de março, 42/2012/M, de 31 de dezembro, e 28/2013/M, de 6 de agosto.

¹¹ Nessa conformidade, por despacho Juiz Conselheiro desta Secção Regional de 20 de janeiro de 2014, foi determinado solicitar à DGTC um técnico com formação e experiência adequadas e suficientes de forma a integrar a equipa de auditoria, o que veio a acontecer com a afetação da Engenheira Marília Madeira (Vd. a Informação n.º 19/2014-UAT I, de 31 de janeiro, e a demais documentação com ela conexas - vd. a Pasta I do Processo, págs. 18 a 26).



Quadro 1. Entidades presentes na reunião do dia 27 de março de 2014

POR PARTE DO SERVIÇO AUDITADO E DOS RESPONSÁVEIS PELA OBRA:	
NOME	CARGO/SERVIÇO/EMPRESA
<i>João Manuel dos Passos Gouveia Magalhães</i>	Diretor de Serviços de Obras da Direção Regional de Infraestruturas e Equipamentos
<i>Paula Menezes</i>	Gabinete do Vice-Presidente do Governo Regional
<i>Manuel Cordeiro</i>	Coordenador da <i>Consulgal, Consultores de Engenharia e Gestão, S.A.</i> ¹²
<i>Paulo Lourenço</i>	Representante do Consórcio Adjudicatário
EM REPRESENTAÇÃO DO SERVIÇO DE APOIO DA SRMTC:	
<i>Miguel Pestana</i>	Auditor-Coordenador
<i>Alexandra Moura</i>	Auditora-Chefe
<i>Carla Pestana</i>	Técnica Verificadora Superior Principal
<i>Marília Madeira</i>	Técnica Verificadora Superior Principal

A mencionada reunião visou a recolha de informação relacionada com a execução da empreitada e com os mecanismos de controlo interno existentes, tendo-se, designadamente, procurado avaliar a execução financeira da obra, e obter uma perceção sobre o andamento dos trabalhos, nomeadamente sobre:

- ✓ A coincidência, ou não, entre os trabalhos executados e o plano de trabalhos;
- ✓ As vicissitudes registadas na execução da obra;
- ✓ As expectativas quanto à data da conclusão da empreitada;
- ✓ A necessidade, ou não, de realizar alterações ao projeto, e
- ✓ A necessidade, ou não, de executar trabalhos a mais ou a menos ou de corrigir erros ou omissões.

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

2.4. Condicionantes e grau de colaboração dos responsáveis

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

2.5. Estrutura orgânico funcional das entidades envolvidas

Desde 2011, ano em que foi extinta a Secretaria Regional do Equipamento Social (SRES), e por força da entrada em vigor do Decreto Regulamentar Regional (DRR) n.º 8/2011/M, de 14 de novembro, diploma que editou a organização e funcionamento do Governo Regional (GR), passaram a estar cometidas à VPGR as atribuições relativas a edifícios e equipamentos públicos, bem como às obras públicas, nos termos do art.º 2.º, n.º 1, als. f) e m), melhor concretizadas no DRR n.º 9/2011/M, de 19 de dezembro, que aprovou a estrutura orgânica da VPGR.

Nessa conformidade, o art.º 1.º confere à VPGR a missão de definir, coordenar e executar a política regional nos sectores dos edifícios e equipamentos públicos, estradas e obras públicas. Para tal, aquele departamento assumiu a competência para aprovar ou submeter à aprovação do Conselho do Governo

¹² Empresa que integra o consórcio a quem foi adjudicada a assessoria à fiscalização da obra (vd. o ponto 3.1.3.).

Regional (CGR), conforme a lei vigente, os projetos de obras respeitantes aos sectores que lhe estão afetos e os contratos de adjudicação de obras relativas às suas áreas de intervenção, em cumprimento do art.º 3.º, n.º 1, als. i) e j).

Dentro da estrutura orgânica da VPGR, e com competências específicas na área das empreitadas de obras públicas, destacam-se a Direção Regional de Infraestruturas e Equipamentos (DRIE) e a Direção Regional de Planeamento, Recursos e Gestão de Obras Públicas (DRPRGOP).

De acordo com o art.º 2.º do DRR n.º 25/2012/M, de 3 de setembro, a DRPRGOP tem por missão “assegurar as funções de apoio técnico e logístico à Direção Regional de Infraestruturas e Equipamentos e à Direção Regional de Edifícios Públicos, nos domínios da gestão dos recursos humanos, de apoio técnico-jurídico e contencioso, da documentação de informação, da contratação pública, da programação e planeamento estratégico e do controlo e gestão orçamental”, tendo como atribuições, nos termos do art.º 3.º, nomeadamente, “emitir pareceres e informações jurídicas, promover a preparação de projetos de diplomas e de outros atos normativos, e prestar apoio jurídico-contencioso no domínio das suas atribuições no setor da hidráulica e das obras públicas” [al. d)], bem como “coordenar e acompanhar a tramitação processual dos diferentes procedimentos administrativos de contratação pública sujeita ao regime jurídico aplicável aos contratos públicos” [al. e)].

Quanto à DRIE, tem por missão, por força do art.º 2.º do DRR n.º 34/2012/M, de 16 de novembro, “assegurar o planeamento e a execução da política definida pelo Governo Regional para o setor das infraestruturas e equipamentos públicos de apoio ao desenvolvimento social e territorial”, sendo suas atribuições (cfr. o art.º 3.º), entre outras, a promoção e coordenação das ações conducentes ao planeamento, execução e fiscalização das obras a cargo do setor [al. c)].

2.6. Relação nominal dos responsáveis

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

Quadro 2. Relação nominal dos responsáveis da VPGR

NOME	CARGO
<i>João Carlos Cunha e Silva</i>	Vice-Presidente do Governo Regional da Madeira
<i>João Ricardo Luís dos Reis</i>	Diretor Regional de Planeamento, Recursos e Gestão de Obras Públicas
<i>José Daniel Vieira Brito Figueiroa</i>	Diretor Regional de Infraestruturas e Equipamentos
<i>João Manuel dos Passos Gouveia Magalhães</i>	Diretor de Serviços de Obras da Direção Regional de Infraestruturas e Equipamentos

O **Quadro 3.** elenca os membros do CGR presentes na reunião do Plenário realizada a 22 de maio de 2014, onde foi autorizada a execução dos trabalhos objeto do contrato adicional à obra pública em apreço, analisado no ponto **3.1.5.**:

Quadro 3. Relação nominal dos membros do CGR

NOME	CARGO
<i>Alberto João Cardoso Gonçalves Jardim</i>	Presidente do Governo Regional
<i>João Carlos Cunha e Silva</i>	Vice-Presidente do Governo Regional
<i>José Manuel Ventura Garcês</i>	Secretário Regional do Plano e Finanças
<i>Manuel António Rodrigues Correia</i>	Secretário Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais
<i>Conceição Maria de Sousa Nunes Almeida Estudante</i>	Secretária Regional da Cultura, Turismo e Transportes
<i>Francisco Jardim Ramos</i>	Secretário Regional dos Assuntos Sociais
<i>Jaime Manuel Gonçalves de Freitas</i>	Secretário Regional da Educação e Recursos Humanos



2.7. Audição dos responsáveis

Dando cumprimento ao princípio do contraditório consagrado no art.º 13.º da LOPTC, procedeu-se à audição dos membros do CGR, Alberto João Cardoso Gonçalves Jardim, João Carlos Cunha e Silva, José Manuel Ventura Garcês, Manuel António Rodrigues Correia, Conceição Maria de Sousa Nunes Almeida Estudante, Francisco Jardim Ramos e Jaime Manuel Gonçalves de Freitas, do representante do dono da obra, João Manuel dos Passos Gouveia Magalhães, e dos representantes da equipa de assessoria à fiscalização da obra, Manuel Bernardino Belchior Cordeiro, Martim Filipe Vieira Henriques e Lúcia Mariana Rodrigues Alves¹³, relativamente ao relato de auditoria.

Dos membros do CGR apenas respondeu ao contraditório Conceição Maria de Sousa Nunes Almeida Estudante¹⁴, o que fez nos seguintes termos:

“No exercício das suas funções, cada um dos Secretários Regionais deste Governo, age em arrematados pressupostos de boa-fé técnica, legal e financeira.

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

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

Todos os restantes contraditados requereram a prorrogação do prazo de resposta por um período de 10 dias úteis¹⁵, tendo tais solicitações obtido despacho de concordância da Juíza Conselheira da SRMTC¹⁶, após o que trouxeram as correspondentes alegações de idêntico teor¹⁷, com exceção de Manuel Bernardino Belchior Cordeiro e Martim Filipe Vieira Henriques, que ainda acresceram o seu posicionamento quanto à *imputação de responsabilidade aos elementos da equipa de assessoria à fiscalização*.

Essas alegações foram tidas em consideração na elaboração deste relatório, designadamente através da sua transcrição e inserção nos pontos pertinentes, em simultâneo com os comentários considerados adequados¹⁸.

¹³ Através dos nossos ofícios n.ºs 2260 a 2271, remetidos a 23 de outubro de 2014 (cfr. a Pasta I do Processo da auditoria, págs. 116 a 128).

¹⁴ Mediante o ofício confidencial n.º 23/2014, de 31 de outubro de 2014 (cfr. a Pasta I do Processo da auditoria, págs. 130 a 132).

¹⁵ A coberto dos ofícios com registo de entrada na SRMTC n.ºs 3332 e 3333, de 5 de novembro, e 3341 a 3343, de 6 de novembro de 2014 (cfr. a Pasta I do Processo da auditoria, págs. 66 a 68).

¹⁶ Através de despacho proferido em 10 de novembro de 2014.

¹⁷ Por via dos ofícios com registo de entrada na SRMTC n.ºs 3509 a 3513, todos de 20 de novembro de 2014 (cfr. as Pasta I do Processo da auditoria, págs. 144 a 303, e Pasta II do Processo de auditoria).

¹⁸ Em anexo ao contraditório foram apresentados os seguintes 6 documentos: ofício n.º 1708, de 2 de maio de 2013, da Secretaria Regional da Cultura, Turismo e Transportes (SRCTT) a propor, face aos vestígios arqueológicos encontrados, a *“salvaguarda, delimitação de espaços e preservação da área dos achados (...)”*; correspondência trocada entre vários intervenientes na elaboração do Estudo de Impacte Ambiental; excerto do Roteiro Histórico Turístico da Cidade do Funchal, na parte relativa à remodelação da Praça do Pelourinho; declaração de conformidade do Estudo de Impacte Ambiental; parecer da Comissão de Avaliação de Impacte Ambiental e documentos conexos; e ofícios trocados entre a DRIE e a SRCTT no sentido de definir um acompanhamento arqueológico exaustivo da obra.

3. RESULTADOS DA ANÁLISE

O resultado dos trabalhos da auditoria encontra-se vertido nos pontos seguintes, tendo-se procurado dar especial ênfase aos principais aspetos da execução material e financeira da obra e à análise da legalidade da qualificação dos trabalhos objeto do contrato adicional e dos fundamentos que conduziram à sua realização.

3.1. A execução material e financeira da obra

3.1.1 Principais traços do contrato da empreitada e do respetivo adicional

O processo da empreitada de intervenção nos troços terminais das Ribeiras de Santa Luzia e João Gomes, incluindo o seu adicional, permitem traçar as seguintes características dos contratos celebrados entre a RAM, através da VPGR, e o consórcio externo *Zagope/AFA/Tecnovia/Tecnovia-Madeira*:

Quadro 4. Principais traços do contrato da empreitada e do respetivo adicional

DESIGNAÇÃO	DATA DE CELEBRAÇÃO	ÍNICIO DA EXECUÇÃO FÍSICA	DATA DE ENTRADA NA SRMTC	PRAZO DE EXECUÇÃO PREVISTO	DATA PREVISTA PARA A CONCLUSÃO DOS TRABALHOS	VALOR (EM EUROS E S/ IVA)	% EM RELAÇÃO AO CONTRATO INICIAL
CONTRATO INICIAL	21.06.2012	14.09.2012	16.07.2012	720 Dias	04.09.2014	37 500 000,00	—
CONTRATO ADICIONAL	27.05.2014	08.03.2014	29.05.2014	60 Dias	07.05.2014	413 385,45	1,11%*
TOTAL	—	—	—	780 DIAS	—	37 913 3857,45	1,11%**

* Percentagem apurada sobre o valor do contrato inicial diminuindo o valor dos trabalhos suprimidos à empreitada (= 413 385,45€ x 100)/ (37 500 000,00€ - 167 727,72€).

3.1.2. O objeto do contrato da empreitada

O GR, em reunião do Conselho de 9 de junho de 2011, deliberou autorizar a abertura de um procedimento concursal para a execução da empreitada de intervenção nos troços terminais das Ribeiras de Santa Luzia e João Gomes, financiada pela Lei de Meios¹⁹.

Nos termos da Resolução n.º 829/2011, saída daquela reunião, a necessidade de execução daquela obra assentava em dois considerandos:

1. Na importância de implementar as medidas previstas no Estudo de Avaliação do Risco de Aluviões da Ilha da Madeira, designadamente as adequadas a minimizarem os efeitos associados aos escoamentos torrenciais que regularmente assolam a Ilha da Madeira, como o ocorrido em 20 de fevereiro de 2010;
2. A sua integração no Plano e Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da RAM para o ano de 2011, através da SRES, e no âmbito do conjunto de intervenções associadas à estratégia de gestão de riscos e de proteção contra cheias e inundações, que vinha a ser implementado pelo Governo Regional na sequência do temporal de 20 de fevereiro de 2010.

Para tanto, havia sido assegurado o financiamento em “*fundos disponíveis (...) provenientes das verbas previstas na Lei Orgânica n.º 2/2012, de 16 de junho («Lei de Meios») (...)*”, diploma comumente designado por Lei de Meios, que fixou “*o regime excecional dos meios financeiros extraordi-*

¹⁹ Posto o que os respetivos avisos foram publicados no Suplemento do Jornal Oficial das Comunidades Europeias (JOUE), S 125, de 2 de julho, e no DR, II Série, n.º 124, de 30 de junho, os dois de 2011 (vd. o CD que integra o Processo de visto n.º 29/2012).



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

nários de que dispõe a Região Autónoma da Madeira para, num quadro de cooperação entre o Governo e o Governo Regional e perante uma situação de emergência nacional, proceder à reconstrução das zonas afetadas pelo temporal que ocorreu na Região” no dia 20 de fevereiro de 2010 (cfr. o art.º 1.º do referido diploma).

Especificando, o art.º 2.º, n.º 1, determinava que “[o]s meios financeiros extraordinários que a Região Autónoma dispõe, nos termos da presente lei, destinam-se à reconstrução das infraestruturas danificadas (...)”, incluindo-se no seu âmbito os meios destinados a intervir, entre outras áreas, na “[h]idrologia, com vista à regularização dos principais cursos de água e adoção de medidas preventivas de novas situações de intensidades anormais de pluviosidade e de agitação marítima”, e nos “[p]ortos e infraestruturas do litoral, visando a reconstrução das infraestruturas danificadas e a reposição da foz de diversos cursos de água afetados, incluindo a recuperação do porto do Funchal e a reposição de infraestruturas no litoral, bem como a prevenção dos efeitos da ondulação sobre o litoral e sobre as infraestruturas portuárias” [vide o art.º 2.º, n.º 2, als. b) e f)], domínios onde a empreitada de que aqui se cuida encontra acolhimento.

De acordo com as peças patenteadas a concurso, estamos perante uma empreitada por série de preços, com o preço base de 45 000 000,00€ (s/IVA), cujo projeto de execução é da autoria do dono da obra, não tendo sido admitida a apresentação de propostas que envolvessem alterações às cláusulas do caderno de encargos.

Pela Resolução n.º 1634/2011, o CGR adjudicou, em 7 de dezembro, a sua execução às sociedades Zagope - Construções e Engenharia, S.A., Afavias - Engenharia e Construções, S.A., Tecnovia - Sociedade de Empreitadas, S.A., Tecnovia Madeira - Sociedade de Empreitadas, S.A., constituídas em consórcio externo denominado Zagope/Afa/Tecnovia/Tecnovia Madeira, em consórcio, que se obrigou à realização das seguintes espécies de trabalhos pelo preço de 37 500 000,00€, s/IVA, num prazo de 720 dias a contar da data da consignação, ocorrida em 14 de setembro de 2012²⁰:

Quadro 5. Espécies de trabalhos da empreitada

IDENTIFICAÇÃO DOS TRABALHOS	VALOR (s/IVA E EM EUROS)
Diversos	2 975 409,35
Regularização da ribeira	5 772 198,99
Obras marítimas	20 607 109,02
Integração paisagística	4 514 613,30
Rede viária	1 607 456,81
Obras de arte	1 141 703,03
Serviços afetados	881 509,50
TOTAL	37 500 000,00

O subsequente contrato foi outorgado em 21 de junho de 2012, tendo sido submetido a fiscalização prévia e registado nesta Secção Regional em 16 de julho seguinte como o Processo de Visto n.º 29/2012, sobre o qual incidiu a Decisão n.º 10/FP/2012, proferida em sessão ordinária de 7 de setembro. O contrato foi visado ao abrigo do n.º 4 do art.º 44.º da LOPTC, tendo sido recomendado à VPGR que “(...) respeite escrupulosamente o disposto nos citados artigos 132.º, n.º 1, alínea n), e 139.º, n.ºs 2, 3 e 5, do CCP, nos procedimentos por si lançados, explicitando o mais concretamente possível, no modelo de avaliação das propostas, quando opte pelo critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa, as condições de atribuição das pontuações da escala gradativa, e delas dê conhecimento aos concorrentes no programa de concurso”.

²⁰ Vd. o correspondente auto na Pasta I do Processo da auditoria, pág. 33.

3.1.3. A execução do contrato da empreitada

A execução do contrato celebrado implicou a realização de trabalhos de:

i. REGULARIZAÇÃO DOS TROÇOS TERMINAIS DAS RIBEIRAS

Consiste na contenção das margens dos troços terminais das ribeiras, com o objetivo de aumentar a capacidade de vazão.

Assim, foi necessário alterar o traçado em planta e em perfil, criar um leito único a partir do ponto de encontro das duas ribeiras, prolongá-lo pelo oceano dentro, até 75 m de distância do passeio pedonal da Avenida do Mar e das Comunidades Madeirenses, de forma a manter-se a capacidade de transporte do material sólido até uma zona de elevado declive e profundidade, na qual este se dispersará sem obstruir a foz.

Criou-se ainda um trainel terminal único com 2% de declive até à saída conjunta para o Oceano e revestiu-se o rasto das Ribeiras em betão ciclópico em todo o trainel terminal para minimizar a redução da capacidade de transporte de caudal sólido vindo de montante por efeito da redução do declive.

ii. OBRAS MARÍTIMAS

Tiveram como objetivo minimizar a ocorrência de galgamentos do passeio (frente marginal), em situações de temporal e ainda a requalificação urbano-paisagística desta zona da cidade do Funchal.

A proteção marítima desenvolve-se numa extensão de cerca de 530 m e consiste na construção de um esporão, de um quebra-mar, de um manto interior de proteção, e de uma praia tipo tómbolo.

Foi também necessário intervir em algumas estruturas existentes, construir dois acessos, prolongar as estruturas de descargas de emergência do Funchal e demolir parcialmente estruturas de proteção existentes ao longo de toda a frente a interencionar.

A obra a realizar na embocadura conjunta das ribeiras (foz) teve como objetivo garantir o perfeito escoamento e transporte dos materiais arrastados projetando-os para o fundo do mar de forma a controlar o congestionamento na foz conjunta.

Foram ainda realizadas obras de proteção marítima do terrapleno multifunções e para as embarcações marítimo-turísticas.

iii. INTEGRAÇÃO PAISAGÍSTICA

Os trabalhos foram efetuados em todas as áreas de intervenção, e são consequência das alterações do acerto do traçado das Ribeiras, incluindo o seu desaguamento num troço só, bem como a requalificação de toda a frente marítima e zona da cidade do Funchal na área de execução desta obra hidráulico/marítimo portuária.

iv. REDE VIÁRIA

Em consequência do novo traçado do leito das ribeiras, sofreu alterações e melhoramentos quer em termos de acessibilidade e tráfego, retificação, adaptação da rede existente e drenagem dos eixos rodoviários, quer em termos de segurança rodoviária e pedonal, sinalização, vertical e horizontal, semaforização e infra estruturas elétricas e iluminação, não esquecendo que esta obra foi executada numa das zonas mais movimentadas da cidade do Funchal.

v. EXECUÇÃO DE NOVAS OBRAS DE ARTE

Também decorreu da alteração dos traçados das referidas Ribeiras. Assim, foram demolidas quase todas as pontes existentes e foram construídas três novas pontes pedonais e três novas pontes rodoviárias. Todas as pontes foram construídas com elementos pré fabricados.



Durante a execução dos trabalhos, os serviços afetados de infra estruturas elétricas, telecomunicações, redes de abastecimento de águas e redes de drenagem, foram desviados tendo sido repostos de acordo com o novo traçado e as novas necessidades decorrentes do novo arranjo urbanístico. No que respeita à rede de drenagem residual, na zona de interseção das duas Ribeiras, foi necessário deslocar o sifão invertido existente para norte e sob o novo traçado da foz das Ribeiras, tendo ainda sido necessário introduzir um novo descarregador de emergência e um segundo sifão, na zona do Pelourinho, em consequência do novo traçado da Ribeira.

No que concerne à fiscalização da obra verifica-se que:

- É ao contraente público que a lei confere a competência de “assegurar, mediante o exercício de poderes de direcção e de fiscalização, a funcionalidade da execução do contrato quanto à realização do interesse público visado pela decisão de contratar” (vd. o art.º 303.º, n.º 1, do CCP).

Com esse escopo, comanda o n.º 2 do art.º 304.º do CCP que “[p]ara além das acções tipificadas no contrato, a direcção pelo contraente público consiste na emissão de ordens, directivas ou instruções sobre o sentido das escolhas necessárias nos domínios da execução técnica, financeira ou jurídica das prestações contratuais, consoante o contrato em causa” (sublinhado nosso).

- O n.º 4 do art.º 305.º, permite, todavia, que “[a]s tarefas de fiscalização” possam “ser parcial ou totalmente delegadas em (...) entidades (...) privadas especializadas”, sendo a essas relações “(...) aplicáveis, com as necessárias adaptações, as regras próprias da delegação de poderes constantes do Código do Procedimento Administrativo” (n.º 5).

Solução essa que foi a adotada pela VPGR, quando optou por outorgar o contrato de assessoria à fiscalização da obra de intervenção nos Troços Terminais das Ribeiras de Santa Luzia e de João Gomes com o consórcio *Consulgal/Planege*, constituído pelas firmas *Consulgal, Consultores de Engenharia e Gestão, S.A.*, e *TPF Planege – Consultores de Engenharia e Gestão, S.A.*, a 10 de julho de 2013, pelo preço de 650 880,00€ (s/IVA), e um prazo de 720 dias, o qual constituiu o processo de visto n.º 65/2013, e foi visado por esta SRMTC em sessão diária de 9 de outubro seguinte, mas cujo objeto será melhor analisado no ponto **3.1.5.** deste documento.

3.1.4. Situação sobre os trabalhos executados, faturados e pagos

3.1.4.1. EXECUÇÃO MATERIAL

Os trabalhos executados e medidos encontram-se refletidos no **Quadro 5.**, donde se retira que foram elaborados 19 autos de medição entre 1 de outubro de 2012 e 31 de março p.p., no valor de 35 569 879,32€:

Quadro 6. Autos de medição

NÚMERO	DATA	VALOR A LIQUIDAR (c/IVA) (EM EUROS)*
1-LN	01.10.2012	1 440 625,92
2-LN	02.11.2012	2 440 580,77
3-LN	03.12.2012	2 181 231,27
4-LN	19.12.2012	1 463 819,53
5-LN	08.02.2013	931 141,93
6-LN	08.03.2013	3 395 858,98
7-LN	08.04.2013	2 472 653,50
8-LN	30.04.2013	2 563 972,60
9-LN	31.05.2013	2 586 154,47
10-LN	28.06.2013	2 203 856,34
11-LN	31.07.2013	1 634 110,86
12-LN	30.08.2013	2 348 262,34
13-LN	30.09.2013	2 847 003,96
14-LN	31.10.2013	2 618 399,29
15-LN	29.11.2013	2 463 190,62
16-LN	16.12.2013	819 581,04
17-LN	31.01.2014	300 013,78

NÚMERO	DATA	VALOR A LIQUIDAR (C/IVA) (EM EUROS)
18-LN	28.02.2014	308 325,32
19-LN	31.03.2014	542 062,43
TOTAL		35 569 879,02

* Inclui a dedução do valor da garantia.

Os trabalhos relativos à empreitada iniciaram-se em 14 de setembro de 2012, registando-se, todavia, que existiram tarefas que não se iniciaram/executaram na data e prazo previsto devido a condicionantes estranhas à obra, como foi o caso dos trabalhos de demolição do restaurante *Vagrant* e a necessidade de encontrar solução para a preservação dos achados arqueológicos (de que se cuidará no ponto 3.1.5.).

Da ata n.º 20 de reunião de obra realizada a 22 de abril de 2013, retira-se que “o empreiteiro ficou de entregar um plano de trabalhos total da empreitada atualizado, com as devidas alterações, cronograma financeiro, juntando uma memória descritiva devidamente fundamentada com as devidas condicionantes”, o qual foi entregue em 8 de julho de 2013, tal como se infere da leitura da ata n.º 24, da mesma data, e aprovado em 15 de julho seguinte, o qual não introduziu qualquer alteração quer ao prazo de execução quer ao preço contratual.

A visita efetuada à obra, em 27 de março de 2014, permitiu corroborar que o aludido plano de trabalhos estava a ser cumprido, tendo, no entanto, sido salientado pelos representantes do consórcio adjudicatário, da fiscalização, e da VPGR, que o mesmo poderia vir a sofrer uma alteração, e conseqüente prorrogação de prazo, atendendo aos condicionalismos resultantes do atraso dos trabalhos da empreitada de construção do novo cais de cruzeiros na frente de proteção marítima do depósito de inertes criado a nascente do cais da cidade do Funchal²¹, no que toca à conclusão do limite sul da Doca Marítimo Turísticas, e do Terraplano Multifunções, por estarem diretamente relacionados com a execução daquela outra empreitada.

Não obstante, verificou-se que o consórcio adjudicatário se encontrava a realizar nesta zona todos os trabalhos possíveis, dentro desse enquadramento, para que o plano de trabalhos fosse cumprido.

Confirmou-se ainda, que os trabalhos realizados na zona marítima e na zona de canalização de ambas as Ribeiras eram as tarefas que se encontravam mais avançadas.

Por outro lado, até 7 de maio de 2014²² não existiam suspensões e/ou prorrogações do prazo da execução da obra.

De acordo com o disposto nas cláusulas 32.^a e 33.^a do caderno de encargos, impendia sobre o consórcio adjudicatário a obrigação de, através de si ou de entidade terceira, elaborar e executar um ou mais projetos de investigação e desenvolvimento, nos termos da proposta adjudicada, de valor correspondente a, pelo menos, 1% do preço contratual, devendo tais projetos estar diretamente relacionados com as prestações que constituem o objeto do contrato e devendo ser concretizados no território nacional.

Nesse sentido foi celebrado, em 21 de junho de 2012, entre o consórcio adjudicatário e a RAM, um contrato tendo por objeto regular a elaboração e execução de um projeto de investigação e desenvolvimento designado por “*Estabelecimento de metodologia, de parâmetros de base e de ferramentas informáticas para a realização de estudos de cheias na Ilha da Madeira*”, no valor de 380 000,00€ (s/IVA), a seguir pela Comissão de Acompanhamento e Fiscalização dos Projetos de Investigação e Desenvolvimento.

²¹ Cujos contratos foram outorgados, em 23 de janeiro de 2013, entre a Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A., e o Consórcio ETERMAR/SOMAGUE Cais de Cruzeiros do Funchal.

²² Data da remessa do ofício n.º 671, da VPGR, em resposta ao nosso ofício n.º 830, de 22 de abril de 2014, onde, entre outras questões, se pretendia saber se existiam deliberações autorizadoras de suspensões de trabalhos ou de prorrogações de prazos.



3.1.4.2. EXECUÇÃO FINANCEIRA

A execução financeira do contrato em análise encontra-se plasmada no Anexo I, o qual permite observar que o valor total das 57 faturas apresentadas pelo consórcio adjudicatário, entre 9 de outubro de 2012 e 31 de março de 2014, ascendeu ao montante de 29 600 696,19€ (s/IVA).

E nesse âmbito regista-se que o pagamento das mencionadas faturas se tem operado de forma célere, verificando-se que entre a faturação e a autorização de pagamento decorreram, em média, 13 dias.

Por outro lado, apurou-se que não houve lugar a pagamento de indemnizações ou a revisões de preços.

3.1.5. O contrato adicional

3.1.5.1. OS ANTECEDENTES

Através da Resolução n.º 517/2014, tomada no CGR de 22 de maio, foi deliberado, no âmbito da empreitada em análise, autorizar a execução de trabalhos a mais, pelo preço de 413 385,45€ (s/IVA), e a supressão de trabalhos (trabalhos a menos) no valor de 167 727,72€ (s/IVA), e ratificar a ordem de execução de trabalhos a mais e a menos em apreço, entretanto emitida pela equipa de fiscalização da obra²³.

Em consequência, a 27 de maio passado, foi celebrado entre a RAM, através da VPGR, e o consórcio adjudicatário da obra principal, o contrato adicional através do qual este agrupamento de empresas se obrigou a executar todos os trabalhos identificados na reunião de obra n.º 25, de 7 de março de 2014, bem como no correspondente parecer da fiscalização da obra, num prazo de 60 dias, a partir de 8 de março de 2014, e pelo preço de 413 385,45€ (s/IVA).

Com efeito, a ata da aludida reunião, onde estiveram presentes, em representação do dono da obra, o Eng.º João Magalhães, da equipa de assessoria à fiscalização, os Eng.ºs Manuel Cordeiro, Vítor Pereira, Martim Henriques e Mariana Alves, e do consórcio adjudicatário, os Eng.ºs Alexandre Pereira, Miguel Pereira e Bruno Dantas, dá conta que “[a] fiscalização da obra, considerando que o dono da obra tem conhecimento da situação e que posteriormente ratificará expressamente esta diligência, instruiu o empreiteiro, na pessoa do diretor da obra, a dar início aos trabalhos de reposição das ruas Visconde de Anadia e 31 de Janeiro na envolvente da área de investigação arqueológica (Largo do Pelourinho), com base numa solução técnica diversa da solução prevista no projeto inicial, tendo para o efeito sido fornecidos todos os elementos da nova solução de obra (memória descritiva e justificativa, peças desenhadas e medições). (...) Os intervenientes consideram que se encontra cumprido, desta forma, o disposto nos artigos 371.º e 379.º do Código dos Contratos Públicos”.

De acordo com o parecer da fiscalização da obra, anexo ao ofício com a ref.ª CO66/SL/ASS-MC/SS, de 3 de março p.p., subscrito pelo Eng.º Coordenador da fiscalização, Manuel Cordeiro, verificou-se “(...) no decurso dos trabalhos de escavação da empreitada” em referência “e no âmbito do acompanhamento arqueológico a descoberta de importantes vestígios de interesse histórico e patrimonial para a reconstituição da memória da cidade do Funchal. (...)”

Na sequência, foi estabelecido com carácter preventivo e temporário, pelo órgão da administração do património cultural da Região Autónoma da Madeira, uma reserva arqueológica de proteção, por forma a garantir-se a execução de trabalhos de emergência, com vista a determinar o seu efetivo interesse. Esta decisão levou à implementação de condicionalismos na área correspondente ao sítio arqueológico, procurando-se contudo conciliar as atividades de investigação com a execução dos trabalhos da empreitada em curso, sem que haja necessidade do recurso a suspensões dos trabalhos.

²³ Bem como aprovar a minuta do contrato adicional que titula a execução dos trabalhos referidos, e delegar, para efeitos de outorga, os poderes de representação da RAM, no Vice-Presidente do Governo Regional.

O Estudo de Impacte Ambiental (EIA) do projeto de intervenção nos troços terminais das Ribeiras de Santa Luzia e João Gomes (Maio de 2011), referencia um conjunto de elementos com valor patrimonial a ter em consideração no desenvolvimento da empreitada.

Desta listagem de elementos referenciados no EIA, não constava qualquer referência ao Forte de São Filipe (agora descoberto), situado na margem esquerda da Ribeira de Santa Luzia na zona da Praça do Pelourinho”.

O referenciado documento dimanado da fiscalização identifica e caracteriza os testemunhos e evidências do passado histórico encontrados no sítio arqueológico nos seguintes termos:

i. FORTE DE SÃO FILIPE

“Entre a margem esquerda da Ribeira de Santa Luzia e a margem direita da Ribeira de João Gomes, a sul do Largo do Pelourinho, surgiram, no âmbito dos trabalhos de construção da empreitada” em análise, “estruturas quinhentistas de construção em alvenaria regular aparelhada em basalto, associada a artefactos datáveis dos séculos XV/XVI/XVII/XVIII/XIX e XX, de grande relevância arqueológica e histórica para a cidade do Funchal.

Os achados identificados, registados e devidamente acondicionados, revelam contextos arqueológicos atribuíveis à segunda metade do século XVI, inseridos essencialmente no âmbito da Arqueologia Militar Portuguesa.

A descoberta do Forte da «Praça», do Pelourinho e/ou de São Filipe, erigido em 1580, levou a uma primeira fase de trabalhos que incidiram na delimitação e definição da estrutura arqueológica, exteriorizando um pano de muralhas que se fixa no plano sul, entre a margem esquerda da Ribeira de Santa Luzia (oeste) e a margem direita da Ribeira de João Gomes e/ou de Santa Maria (leste).

As sondagens primárias entretanto realizadas, permitiram expor um monumental pano de muralha virado para a frente mar sul, que outrora caracterizava uma estrutura defensiva tipo alambor, mais espessa na base e afunilando-se para o topo da construção, através de um aparelho de construção em alvenaria de basalto regular aparelhado, constituído por robustos silhares. Por outro lado, e no plano norte virado para o intramuros, observamos que descreve uma morfologia construtiva resistente e reforçada por uma série de pequenos contrafortes, que se manifestam pontualmente no sentido poente/nascente, compensando o aparelho defensivo em termos de resguardo a eventuais incursões balísticas inimigas”.

ii. MURALHA DE CINTURA E/OU CORTINA DA CIDADE (SEBASTIANISTA – 1572)

“A prossecução dos trabalhos da empreitada levou à descoberta de um outro pano de muralhas, que se localiza a norte do referido alambor sul do Forte de São Filipe. Uma primeira e breve caracterização macroscópica sobre as estruturas descobertas e a sua cultura material associada, levou a depreender que estaríamos perante fragmentos da muralha de «cintura» e/ou da «cortina» da cidade do Funchal, erigida por El Rei D. Sebastião nos anos de 1572. Neste sentido, a pesquisa bibliográfica veio elucidar que os fragmentos relativos à arquitetura militar quinhentista exumada correspondem efetivamente a uma fração da defesa que percorria toda a faixa da frente mar quinhentista, designadamente entre a Ribeira Grande (de São João) e a Ribeira de Santa Maria do Calhau (de João Gomes), flanqueada por duas ilhargas que estabeleciam dois fechos laterais: o remate nascente percorria o sentido sul/norte desde o calhau de Santa Maria do Calhau até o sítio da Pena, e o termo poente das muralhas que seguia semelhante rumo, entre o Calhau de São Lázaro e a zona do Pico dos Frias. Diga-se a propósito que estas fortificações visavam defender a urbe de eminentes ataques vindos do mar (...).”

“No que concerne à cultura material exumada, foi exteriorizada em conformidade com o contexto arqueológico verificado, ora in situ, ora em contextos pós deposicionais.



As estruturas descobertas (muralhas, contrafortes, pavimentos, cisternas, forno, entre outros) e os vestígios exumados (cerâmicos, numismas, metais, vidros, elementos antropológicos, carpológicos, osteológicos, designadamente mamalógicos e malacológicos) correspondem a um importantíssimo legado do património arqueológico regional, testemunhando sucessivas e continuadas fases da ocupação antrópica, que vem sedimentando o arquivo terra desde o século XV até à atualidade.

Nesta área, o acompanhamento da escavação mecânica para a demolição do escavamento do Largo do Pelourinho e de parte da mesma praça, datada de 1992, levou à verificação da existência de espólio arqueológico cerâmico, lítico e numismático, atribuível aos séculos XV e/ou XVI. Neste sentido, optou-se no princípio pela realização de duas sondagens manuais com dois metros quadrados em cada uma das zonas de concentração das mesmas, com o objetivo de averiguar qual a sua origem”.

3.1.5.2. O OBJETO CONTRATUAL

Quanto ao impacto da descoberta das referidas estruturas arqueológicas sobre o desenrolar dos trabalhos da empreitada sustenta-se no parecer que tal situação “*veio configurar uma realidade que por si só é perturbadora do normal desenvolvimento dos trabalhos da empreitada, tendo invariavelmente surgido de forma inopinada, motivada por acontecimentos não esperados*” e que, no essencial, se reconduzem ao seguinte:

- “ – A implementação dos projetos da rede viária (Rua Visconde de Anadia e 31 de Janeiro) e integração paisagística tal como estão definidos para a área onde se situa o sítio arqueológico em análise, não permitem a preservação dos achados, o que contraria a pretensão da Tutela;*
- A existência destes achados colide com a implantação de elementos estruturais de contenção previstos no projeto de execução;*
- O perímetro do sítio arqueológico, tal qual foi definido pela investigação arqueológica em curso, obriga à reformulação do projeto rodoviário das reposições das ruas Visconde de Anadia e 31 de Janeiro, nos troços de ligação à rotunda da autonomia e estruturas de suporte associadas.”*

Daí que, ainda de acordo com o mesmo documento, tenha sido necessário reformular o projeto rodoviário com a conseqüente necessidade de realização de trabalhos adicionais em virtude das novas soluções técnicas encontradas para os arruamentos afetados. Assim:

“A ripagem da rua 31 de Janeiro posiciona parte do troço a repor na faixa descendente parcialmente em consola para o lado da ribeira de Santa Luzia.

O novo desenvolvimento em planta dos arruamentos a repor e a exigência de preservação dos achados arqueológicos, determinaram a necessidade de se prever a construção de um muro de suporte ao longo do perímetro do sítio arqueológico, com características dimensionais adaptadas às condições particulares locais.

A solução estrutural projetada para a plataforma rodoviária do troço da rua 31 de janeiro sujeito a reconfiguração planimétrica, prevê que a mesma assente sobre uma laje corrida de betão armado. Esta solução foi no essencial motivada pela superfície de suporte em alguns trechos ser inferior à da plataforma rodoviária, às condições de apoio, às condições de fronteira, nomeadamente a existência da ponte rodoviária R1, da ponte pedonal P1 e às estruturas de regularização da ribeira entretanto construídas.

Neste troço em laje corrida tornou-se necessário complementar com a construção de uma galeria técnica, que ocorre imediatamente abaixo da laje para a passagem das redes de infraestruturas.

Para a rua Visconde de Anadia optou-se por outra solução estrutural dado que apenas a doca da paragem dos autocarros sobrepõe a área de intervenção arqueológica havendo por isso nesta área

de prever a construção de uma laje de betão armado apoiada no muro periférico e pontualmente em pilares.

Como consequência da reconfiguração planimétrica da rua 31 de Janeiro verificou-se já não ser necessário proceder à expropriação e posterior demolição dos armazéns Oliveira, imóvel de considerável volumetria que contem o Passo Processional, monumento do Património Cultural da RAM, classificado de interesse municipal.

Não se propõe no âmbito desta empreitada a realização de qualquer trabalho de acabamento ou rede de infraestrutura na área definida como sítio arqueológico”.

A fundamentação jurídica apresentada no parecer da fiscalização partiu da legislação pertinente relativa ao acompanhamento arqueológico, nomeadamente a Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro (Lei do património cultural), e o DL n.º 270/99, de 15 de julho (Regulamento de trabalhos arqueológicos), com as alterações que lhe foram introduzidas pelo DL n.º 287/2000, de 10 de novembro, para posteriormente os subsumir no quadro jurídico fornecido pelo CCP.

Nesse pressuposto, a linha de fundamentação apresentada assenta no seguinte: “ (...)

- *Constituem objetivos primários da política de património cultural, o conhecimento, a proteção, a valorização e o crescimento dos bens materiais e imateriais de interesse cultural relevante, bem como dos respetivos contextos (Art.º 12.º, n.º 2 da Lei n.º 107/01, de 8 de setembro);*
- *O património arqueológico integra depósitos estratificados, estruturas, construções, agrupamentos arquitetónicos, sítios valorizados, bens móveis e monumentos de outra natureza, bem como o respetivo contexto, quer estejam localizados em meio rural ou urbano, no solo, no subsolo ou em meio submerso, no mar territorial ou na plataforma continental (Artigo 74.º, n.º 2 da Lei n.º 107/01, de 8 de setembro);*
- *Os serviços da administração do património cultural condicionarão a prossecução de quaisquer obras à adoção pelos respetivos promotores, junto das autoridades competentes, das alterações ao projeto aprovado capazes de garantir a conservação, total ou parcial, das estruturas arqueológicas descobertas no decurso dos trabalhos;*
- *Os promotores das obras ficam obrigados a suportar, por meio das entidades competentes, os custos das operações de arqueologia preventiva e de salvamento tornadas necessárias pela realização dos seus projetos;*
- *No caso de grandes empreendimentos públicos ou privados, que envolvam significativa transformação da topografia ou paisagem, bem como do leito ou subsolo de águas interiores ou territoriais, quaisquer intervenções arqueológicas necessárias deverão ser integralmente financiadas pelo respetivo promotor (Artigo 79.º, n.ºs 2,3 e 4 da Lei n.º 107/01, de 8 de setembro)”.*

Foi neste contexto que “[a] Secretária Regional da Cultura, Turismo e Transportes através do Ofício n.º 1708 de 02.05.2013, propôs a salvaguarda, delimitação de espaços e preservação da área de achados, a fim de poder ser feita a investigação necessária para uma avaliação mais rigorosa da sua importância arqueológica, enquanto testemunhos fundamentais para o conhecimento da história da cidade do Funchal”.

No que tange ao enquadramento específico, no âmbito do CCP, dos trabalhos a realizar na sequência do achado arqueológico acima descrito, entende a fiscalização que:

- “– Nos termos do Artigo 370.º, n.º 1 do CCP, são trabalhos a mais aqueles cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato e que: a) Se tenham tornado necessários à execução da mesma obra na sequência de uma circunstância imprevista; b) Não possam ser tecnicamente ou economicamente separáveis do objeto do contrato sem inconvenientes graves para o Dono da Obra ou, embora separáveis sejam estritamente necessários à conclusão da obra;



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

- *Em termos de conceito, trabalhos a mais são aqueles que se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância que, embora desconhecida pelas partes, já existia no momento da preparação do contrato, desde que a circunstância causadora das dificuldades materiais que justificam novos trabalhos, não só não tenha sido prevista, como nem sequer fosse previsível à luz de um padrão de diligência exigível a determinar no caso concreto;*
- *É um facto que aquando da elaboração do projeto, não havia evidência documental conhecida ou visual da existência dos vestígios de interesse histórico e patrimonial ora descobertos;*
- *O Estudo de Impacte Ambiental (EIA) veio posteriormente confirmar o desconhecimento destes vestígios, ao não fazer qualquer referência ao Forte de São Filipe na lista que apresenta de elementos referenciados;*
- *No local onde foram descobertos testemunhos e evidências de atividades do passado histórico, que se julgavam perdidos, existia um parque subterrâneo e uma praça;*
- *A existência de um edificado subterrâneo (que foi demolido no âmbito da presente empreitada), propriedade da Câmara Municipal do Funchal, na atual área de intervenção arqueológica, sem que, da sua construção se tenha conhecimento de qualquer registo/cadastro de achados arqueológicos (e se houvesse, a construção deste edificado teria ficado comprometida) é facto suficiente para demonstrar o total desconhecimento por parte da tutela relativo ao património cultural corporizado pelos achados arqueológicos;*
- *A descoberta de vestígios de valor histórico e patrimonial no sítio arqueológico surge de forma inopinada no decurso da obra, sem que fosse possível prever antes do concurso e assim sendo, tal situação resulta de circunstância imprevista. Julga-se demonstrado o requisito “circunstância imprevista”;*
- *Importa agora determinar se os trabalhos em causa se tornam ou não necessários na sequência da circunstância imprevista (nexo de causalidade) acima evidenciada;*
- *Os trabalhos que neste processo se equacionam correspondem à reposição de troços de dois arruamentos (rua Visconde de Anadia e rua 31 de janeiro);*
- *Os troços finais destes arruamentos que ocorriam contíguos às margens das ribeiras, estavam previstos serem reconfigurados por consequência da nova configuração dos troços terminais das ribeiras de Santa Luzia e João Gomes;*
- *A reposição destes arruamentos estava prevista no projeto de concurso embora como se depreende, a realizar em circunstâncias diversas das que agora são necessárias;*
- *A obrigação da preservação do património arqueológico e cultural que decorre da aplicação do normativo legal, determinou novas circunstâncias que conduziram à reformulação do projeto de reposição dos mencionados arruamentos, que implicou a adoção de novas soluções técnicas;*
- (...)
- *Em face das novas circunstâncias determinadas pela descoberta do património já referido, não se prevê no âmbito desta empreitada a realização de qualquer trabalho na área propriamente dita de investigação arqueológica (largo do Pelourinho), exceto os já realizados e que estiveram na origem da descoberta em questão (demolições do parque subterrâneo e praça adjacente e escavações). Teremos por consequência trabalhos a menos a observar na empreitada.*
- *Julga-se evidente que os trabalhos ora equacionados são necessários à execução da mesma obra, pelas novas circunstâncias derivadas de situação imprevista, não podem ser técnica ou economicamente separáveis do objeto do contrato sem inconvenientes graves para o Dono da Obra e são estritamente necessárias à conclusão dos trabalhos da empreitada;*

- *Relativamente ao mapa de espécies e quantidades de trabalho contratual, trata-se de executar trabalhos para além das espécies ali constantes;*
- *Do exposto resulta que os trabalhos em causa podem ser classificados como «trabalhos a mais», tal como a lei os define”.*

3.1.5.3. A PUTATIVA QUALIFICAÇÃO DOS TRABALHOS OBJETO DO TERMO ADICIONAL COMO “A MAIS”

Só poderá ser validamente ordenada a execução de trabalhos a mais quando se encontrem verificadas as condições previstas nas alíneas do n.º 2 do art.º 370.º do CCP²⁴, a saber:

- a) O contrato tenha sido celebrado na sequência de ajuste direto adotado ao abrigo do disposto no art.º 24.º ou do n.º 1 do art.º 25.º, ambos do CCP, de procedimento de negociação, de diálogo concorrencial, de concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação;
- b) Quando o contrato tenha sido celebrado na sequência de concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação e o anúncio do concurso tenha sido publicado no JOUE, no caso de o somatório do preço atribuído aos trabalhos a mais com o preço contratual ser igual ou superior ao valor referido na al. b) do art.º 19.º, também do CCP (5 186 000,00€²⁵);
- c) O preço atribuído aos trabalhos a mais, somado ao preço de anteriores trabalhos a mais e deduzido do preço de quaisquer trabalhos a menos, não exceder 5% do preço contratual; e
- d) O somatório do preço atribuído aos trabalhos a mais com o preço de anteriores trabalhos a mais e de anteriores trabalhos de suprimento de erros e omissões não exceder 50% do preço contratual.

Por sua vez, o n.º 3 de referido art.º 370.º vem, ainda, impor que o limite definido na al. c) do n.º 2 “*é elevado para 25% quando estejam em causa obras cuja execução seja afetada por condicionalismos naturais com especiais características de imprevisibilidade, nomeadamente as obras marítimas-portuárias e as obras complexas do ponto de vista geotécnico, em especial a construção de túneis, bem como as obras de reabilitação e restauro de bens imóveis*”.

Já o n.º 4 do mesmo art.º 370.º afasta expressamente a qualificação como “*a mais*” para os trabalhos necessários ao suprimento de erros ou omissões, independentemente da parte que seja responsável pela execução dos mesmos.

No seu parecer, a fiscalização demonstra que os trabalhos executados se encontram dentro dos limites estabelecidos por estas normas. Nesses termos:

- ✓ O contrato de empreitada foi celebrado na sequência de concurso público;
- ✓ O respetivo anúncio do concurso foi publicado no JOUE;
- ✓ Quanto à verificação do previsto na al. c) do n.º 2:
 - O preço contratual foi de 37 500 000,00€;
 - 5% do preço contratual corresponde a 1 875 000,00€;
 - Não existiram anteriores trabalhos a mais;

²⁴ Na redação que lhe foi conferida pelo art.º 1.º do DL n.º 278/2009, de 2 de outubro. Com efeito, a mesma norma foi posteriormente objeto de nova redação introduzida pelo art.º 2.º do DL n.º 149/2012, de 12 de julho, mas esta última versão que entrou em vigor 30 dias após a data da sua publicação apenas será “*aplicável aos procedimentos de formação de contratos públicos iniciados a partir dessa data e à execução dos contratos que revistam a natureza de contrato administrativo celebrados na sequência de procedimentos de formação iniciados após essa data*”, pelo que não se aplica ao procedimento em análise.

²⁵ Vd. o Regulamento (CE) n.º 1336/2013, da Comissão, de 13 de dezembro, que procedeu à alteração aos limiares para celebração de contratos públicos a partir de 1 de janeiro de 2014.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

- O valor atribuído aos trabalhos a mais agora contratados ascende a 413 385,45€;
 - O preço dos trabalhos a menos é de 167 727,72€;
 - A diferença entre o valor dos trabalhos a mais e a menos é de 245 657,73€;
 - O valor dos trabalhos a mais é, assim, inferior a 5% do preço contratual.
- ✓ No que respeita à verificação do previsto na al. d) do n.º 2, ficou também demonstrado que o valor dos trabalhos a mais é inferior a 50% do preço contratual que, no caso, ascende a 18 750 000,00€.

Temos, então, que foram propostos trabalhos cifrados em **413 385,45€²⁶**, e trabalhos a menos, que deveriam ser eliminados e que respeitam à intervenção no Largo do Pelourinho já que “*entendeu a tutela desenvolver um projeto que permita a valorização dos vestígios culturais e arqueológicos encontrados, a executar em empreitada posterior e por isso sujeito a um processo administrativo autónomo*”, que se quedam nos **167 727,72²⁷**.

3.1.5.3.1 A ANÁLISE

Cumprido, pois, precisar se a caracterização dos trabalhos feita pelo serviço realmente se contém na definição legal de trabalhos a mais, tal como vem argumentado.

De acordo com o art.º 370.º do CCP, trabalhos a mais serão aqueles que se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância que, apesar de desconhecida pelas partes, já existia no momento da preparação do contrato, desde que, não só não tenha sido prevista, como nem sequer fosse previsível à luz de um padrão de exigência normal.

No caso parece que, de facto, não existia evidência visual do sítio arqueológico que só se tornou manifesta por efeito dos trabalhos de execução da empreitada de intervenção nos troços terminais das Ribeiras de Santa Luzia e de João Gomes.

Mas poderá esse facto ser suficiente para que se possa concluir pela não previsibilidade da existência de restos arqueológicos na zona de intervenção situada no Largo do Pelourinho?

Antes de mais, importa sobremaneira sublinhar que a invocada falta de “*evidência documental conhecida ou visual da existência dos vestígios de interesse histórico e patrimonial ora descobertos*”, suscitada no parecer da fiscalização da obra já por diversas vezes aqui citado²⁸, é desmentida quando pesquisado esse tema na *internet*, porquanto dela resultam várias referências ao Forte de São Filipe e às muralhas defensivas existentes na sua proximidade. Mais se depreende que, nos inícios da colonização da ilha esta seria a “*zona residencial*” por excelência da área que, posteriormente, em 21 de agosto de 1508, seria elevada a cidade.

Veja-se o que a propósito se extrai da dissertação de mestrado de Luísa Bettencourt, sob o tema “*A Morfologia Urbana da Cidade do Funchal e os seus espaços públicos estruturantes*”²⁹ que, apoiando-se em registos documentais contemporâneos e posteriores, caracteriza a cidade do Funchal, em termos sociológicos e arquitetónicos, desde o século XV aos nossos dias, e relata que “[a] partir de 1466 começam a distinguir-se duas áreas urbanas na vila do Funchal – a nascente o povoado primitivo e a poente, entre as três ribeiras, as fundações da futura «cidade do açúcar». Esta nova área de expansão, que ocorreu sobretudo entre a Ribeira de João Gomes e a Rua do Sabão, prolongava-se para Norte ao longo da margem direita da Ribeira de Santa Luzia”.

²⁶ Vd. o respetivo mapa, que consta do Anexo II ao presente documento.

²⁷ Refletidos no Anexo III.

²⁸ Com a ref.ª CO66/SL/ASS-MC/SS, de 3 de março.

²⁹ Apresentada, em 18 de julho de 2007, na Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologia (vd. a Pasta I do Processo da auditoria, págs. 327 a 341).

Referindo-se ao Funchal do século XVI, atesta que Gaspar Frutuoso caracteriza esta cidade como sendo “(...) «amurada» entre a Ribeira de Nossa Senhora do Calhau³⁰ e a “Fortaleza Velha”³¹. Na Ribeira de Nossa Senhora do Calhau o «muro» estendia-se «perto de meia légua pela terra dentro, a entestar com rochas mais ásperas, fortes e defensáveis». Este «muro» que tinha «cubelos e seteiras», possuía para o lado da Ribeira de São João três portas de acesso à cidade, com «vigias e guardas» e para o lado do mar outras três que se localizavam nomeadamente junto de Nossa Senhora do Calhau, junto dos Açougues e, «a mais principal», junto aos «Varadouros, defronte da rua dos Mercadores»”.

Continua expondo que “Mateus Fernandes foi na realidade o primeiro grande fortificador do Funchal, datando dessa altura a Planta do Funchal (...) que serviu de base para as obras mandadas realizar pelo Regimento da Fortificação de 1572. Este mestre das obras reais foi o responsável (...) pela construção da Fortaleza Nova”, referindo, em nota explicativa, que “[e]sta Fortaleza concluída antes de 1582, recebeu o nome de Fortaleza da Praça ou do Pelourinho, devido à sua localização junto à Praça do Pelourinho. Aragão salienta ainda que esta Fortaleza foi também designada por Fortaleza de S. Filipe, uma vez que este era o seu patrono”.

E, quanto à área de povoamento da cidade no final desse mesmo século XVI, descreve que “[n]o seu traçado são evidentes três áreas distintas de crescimento da malha urbana: uma primeira a leste da Ribeira de João Gomes e que corresponde ao núcleo urbano primitivo de Santa Maria do Calhau; uma segunda entre esta ribeira e a Rua do Sabão, que provavelmente será a faixa de expansão da vila do terceiro quartel de quatrocentos, e, finalmente, uma terceira entre a Rua do Sabão e as proximidades da Ribeira de S. João, que corresponde à «cidade manuelina», e que se desenvolveu a partir do Campo do Duque”.

Terá sido, já no século XVII, após a restauração da independência, “que ficou acabada a cortina marítima entre o Forte de S. Filipe e a Fortaleza de S. Tiago”.

O estudo em referência dá ainda conta da existência de diversos mapas que comprovam a existência de fortificações e aglomerados populacionais na área de intervenção em análise, que, no caso, remontam aos séculos XVIII e XIX³², destes se destacando o mapa n.º 8, referente à Planta da Cidade do Funchal e seus arredores, da autoria dos Eng.^{os} Carlos Maia, Adriano Trigo e Annibal Trigo, concertada sobre o ortofotograma³³ de 2004, que dá conta, que em finais do século XIX, “[d]o sistema de fortificação da cidade parecem apenas restar alguns fortes – a Fortaleza do Pico; o então já denominado Palácio de São Lourenço; a Fortaleza do Ilhéu ou de Nossa Senhora da Conceição; o Forte de São Filipe; o Forte de São Pedro e o Forte de São Tiago – e uma parte da Cortina da Cidade junto ao Campo de São Tiago (...)”.

³⁰ Hoje Ribeira de João Gomes.

³¹ Como era então designado o Palácio de São Lourenço.

³² Em concreto, “[p]elo Mapa n.º 3, verificamos que, na segunda metade de setecentos, a muralha da cidade, a ocidente, entestava nas rochas junto à Fortaleza do Pico e descia pelas atuais ruas Pimenta Aguiar, Major Reis Gomes e dos Aranhas até à zona do calhau de São Lázaro. Depois, acompanhando a costa, ia ligando os diferentes fortes – o Forte de São Lourenço, da Alfândega, do Pelourinho e o Forte Novo – até ao Forte de São Tiago. Constata-se ainda que a partir do Forte do Pelourinho saía uma muralha que subia a margem direita da Ribeira de João Gomes até às rochas do «alto» da Pena”. Já a Planta do Funchal de Paulo Dias de Almeida dá informação da cidade do início de oitocentos, revelando o mapa 7 que por essa altura, existiam “diversas fortificações que guarneciam a cidade oitocentista – Fortaleza do Pico, Fortaleza de São Tiago, Forte Novo de São Pedro, Forte de São Filipe, Bateria da Alfândega, Fortaleza de São Lourenço, Bateria das Fontes, Bateria de São Lázaro, Bateria da Pontinha, Bateria da Penha e Forte do Ilhéu”.

³³ Ortofotograma é “um produto cartográfico que permite a visualização da superfície terrestre tal como é proporcionada pela fotografia aérea, mas sobre a qual foram removidas as distorções causadas pela inclinação da câmara e pelo relevo. A escala de um ortofotograma é uniforme, razão pela qual pode ser usado como mapa. Por causa destas características os ortofotogramas são uma excelente base cartográfica para Sistemas de Informação Geográfica, sendo também utilizados em diversos tipos de planeamento em que seja necessário rigor espacial, como por exemplo estudos de planeamento urbano, de gestão de recursos agrícolas entre outros” (vd. in <http://web.letas.up.pt/oficinadomapa/default.aspx?l=1&m=2&s=147&n=0>).



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Considera-se, pois, de difícil compreensão que, correspondendo uma das áreas de intervenção dos trabalhos a uma das zonas mais densamente povoadas da cidade do Funchal, desde a sua colonização até ao século XIX, e a uma zona fortemente defensiva, não fosse de prever que em virtude das escavações necessárias à empreitada se esperasse encontrar vestígios dos vários períodos de ocupação social e arquitetónica da cidade.

Daí que a Administração Regional, nos documentos que precederam à abertura do concurso, devesse ter tido a preocupação de considerar a probabilidade da existência vestígios arqueológicos importantes na zona de realização dos trabalhos da empreitada.

Em bom rigor, o CCP impõe como obrigação para o dono da obra que os projetos relativos às empreitadas que coloca a concurso sejam o mais rigorosos e detalhados possível, de forma a contemplar e prever todas as situações consideradas necessárias e adequadas, do ponto de vista técnico, funcional ou estético, para a consecução dos trabalhos que pretende ver concluídos.

Para alcançar tal desiderato, o art.º 43.º do CCP, na versão em vigor à data do início do procedimento em análise³⁴, determinava que o caderno de encargos deveria ser integrado por todos os elementos de solução de obra que daí constavam, sob pena de nulidade, prevista no n.º 8, encabeçados por um programa e por um projeto de execução, nos termos do n.º 1, e cujo conteúdo obrigatório deveria ser fixado por portaria, na decorrência do ordenado pelo n.º 7.

O dito projeto de execução, em particular, deveria então ser acompanhado, com respeito pelo n.º 5 do citado art.º 43.º, “(...) sempre que tal se revele necessário:

- a) *Dos levantamentos e das análises de base e de campo;*
- b) *Dos estudos geológicos e geotécnicos;*
- c) *Dos estudos ambientais, incluindo a declaração de impacto ambiental, nos termos da legislação aplicável;*
- d) *Dos estudos de impacte social, económico ou cultural, nestes se incluindo a identificação das medidas de natureza expropriatória a realizar, dos bens e direitos a adquirir e dos ónus e serviços a impor;*
- e) *Dos resultados dos ensaios laboratoriais ou outros;*
- f) *Do plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição, nos termos da legislação aplicável”.*

Dando cumprimento ao disposto na norma do n.º 7 do art.º 43.º, a Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de julho, que aprovou o conteúdo obrigatório do programa e do projeto de execução, bem como os procedimentos e normas a adotar na elaboração e faseamento de projetos de obras públicas, designados “*Instruções para a elaboração de projetos de obras*”, a qual era aplicável aos principais grupos de trabalhos que integram a obra de que aqui se cuida³⁵.

Demonstrativo dos especiais cuidados que o planeamento desta empreitada requeria, apurou-se que esta foi objeto de uma avaliação de impacte ambiental (AIA)³⁶, já que incluía projetos de construção de um porto, de obras costeiras de combate à erosão marítima tendentes a modificar a costa e de outras

³⁴ Na medida em que sofreu nova redação por via da entrada em vigor do DL n.º 149/2012, de 12 de julho.

³⁵ Assim, relativamente às obras de arte, temos as normas previstas nos art.ºs 76.º e ss., à rede viária, as dos art.ºs 83.º e ss., às obras hidráulicas, os art.ºs 121.º e ss., às obras portuárias e de engenharia costeira, as dos art.ºs 151.º e ss., e quanto aos espaços exteriores, os art.ºs 157.º e ss..

³⁶ De acordo com a al. e) do art.º 2.º do RJIA, avaliação de impacte ambiental ou AIA é o “*instrumento de carácter preventivo da política do ambiente, sustentado na realização de estudos e consultas, com efetiva participação pública e análise de possíveis alternativas, que tem por objeto a recolha de informação, identificação e previsão dos efeitos ambientais de determinados projetos, bem como a identificação e proposta de medidas que evitem, minimizem ou compensem esses efeitos, tendo em vista uma decisão sobre a viabilidade da execução de tais projetos e respetiva pós-avaliação*”.

obras de defesa contra a ação do mar não previstas em plano de ordenamento da orla costeira, tal como exigido pelo regime jurídico da avaliação de impacte ambiental (RJAIA) dos projetos públicos e privados suscetíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente³⁷, designadamente pelas als. a) e b) do n.º 3 do art.º 1.º, que sujeitam a AIA os projetos tipificados no anexo I e os enunciados no anexo II, e que no caso em apreço estão especificamente elencados na al. b) do n.º 8 e na al. k) do n.º 10 - Projetos de infraestruturas.

Ora, de acordo com o art.º 4.º do RJAIA, são objetivos fundamentais da AIA:

- a) Obter uma informação integrada dos possíveis efeitos diretos e indiretos sobre o ambiente natural e social dos projetos que lhe são submetidos;
- b) Prever a execução de medidas destinadas a evitar, minimizar e compensar tais impactes de modo a auxiliar a adoção de decisões ambientalmente sustentáveis;
- c) Garantir a participação pública e a consulta dos interessados na formação de decisões que lhes digam respeito, privilegiando o diálogo e o consenso no desempenho da função administrativa;
- d) Avaliar os possíveis impactes ambientais significativos decorrentes da execução dos projetos que lhe são submetidos, através da instituição de uma avaliação, *a posteriori*, dos efeitos desses projetos no ambiente, com vista a garantir a eficácia das medidas destinadas a evitar, minimizar ou compensar os impactes previstos.

E, nos termos do art.º 12.º do RJAIA, a AIA inicia-se com a apresentação de um estudo de impacto ambiental (EIA), ou seja, um *“documento elaborado pelo proponente no âmbito do procedimento de AIA, que contém uma descrição sumária do projeto, a identificação e avaliação dos impactes prováveis, positivos e negativos, que a realização do projeto poderá ter no ambiente, a evolução previsível da situação de facto sem a realização do projeto, as medidas de gestão ambiental destinadas a evitar, minimizar ou compensar os impactes negativos esperados e um resumo não técnico destas informações.”*

Quanto ao conteúdo mínimo do EIA, é aquele que consta do anexo III ao RJAIA e que contempla, entre outros aspetos, no seu ponto 3., a *“[d]esccrição do estado do local e dos fatores ambientais suscetíveis de serem consideravelmente afetados pelo projeto, nomeadamente a população, a fauna, a flora, o solo, a água, a atmosfera, a paisagem, os fatores climáticos e os bens materiais, incluindo o património arquitetónico e arqueológico, bem com a interligação entre os fatores mencionados (sublinhado nosso), para além de um “[r]esumo não técnico de todos os itens anteriores, se possível acompanhado de apresentação visual” (n.º 11).*

Daqui se depreende que, se os elementos a que o dono da obra estava legalmente obrigado de se rodear em sede de planeamento tivessem sido elaborados com exatidão e rigor, ao contrário do que agora se invoca, a *“descoberta”* de vestígios de valor histórico e patrimonial no sítio arqueológico não surgiria *“de forma inopinada no decurso da obra”*. Bastava para evitar tal situação que documentos elaborados, nomeadamente o EIA, tivessem acolhido, como deviam, o conteúdo legal obrigatório.

Quer isto dizer que, no caso de que se cuida estaremos perante uma circunstância que qualquer decisor público normal, colocado na posição de real decisor, à luz de um padrão de diligência exigível no caso concreto, podia e devia ter previsto, já que essa circunstância que não foi prevista, era previsível.

E não basta invocar o facto de a construção de uma anterior obra no mesmo local, recorde-se, de uma praça e de um parque subterrâneo, não ter revelado qualquer achado arqueológico para suportar o total

³⁷ Estabelecido pelo DL n.º 69/2000, de 3 de maio, e alterado e republicado pelo DL n.º 197/2005, de 8 de novembro, tendo sido entretanto revogado pelo DL n.º 151-B/2013, de 31 de outubro.

A sua aplicação às Regiões Autónomas encontrava-se contemplada no art.º 44.º, n.º 1, nos seguintes moldes: *“O regime do presente diploma aplica-se às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira sem prejuízo das adaptações decorrentes da estrutura própria da administração regional autónoma a introduzir em diploma regional adequado”*.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

desconhecimento, por parte da tutela, do património cultural corporizado pelos achados em presença e para justificar que não se tenha acautelado, atempadamente, a possibilidade de existência desses eventuais legados na zona de intervenção, tanto mais que o ofício com a referência n.º S 2693, de 19 de julho de 2012, subscrito pelo Diretor Regional de Infraestruturas e Equipamentos, dirigido à Chefe de Gabinete da Secretária Regional de Cultura, Turismo e Transportes³⁸, dá conta de que “[a]quando do procedimento de Declaração de Impacte Ambiental (DIA), foi ouvida a Direção Regional dos Assuntos Culturais (DRAC), que recomendou algumas medidas de minimização de salvaguarda do legado Património Cultural da RAM, nomeadamente um acompanhamento arqueológico exaustivo da obra”, o que faz crer que foi considerado que tal hipótese pudesse confirmar-se.

É consabido que o TC sempre rejeitou, para efeitos de integração no conceito de trabalhos a mais, a qualificação de um circunstância imprevista como aquela que simplesmente não foi prevista, exigindo para tal que se demonstrasse que o não podia nem devia ter sido.

Quando o que está em causa, como no caso dos trabalhos objeto do presente adicional, é algo que podia e devia ter sido previsto, estamos perante, não de trabalhos a mais, mas de erros ou omissões do projeto, já que a existência de um erro ou omissão pressupõe que o início do procedimento fosse determinado por um falso conhecimento da realidade ou pelo desconhecimento de uma parte da realidade que deveria ser conhecida pelo dono da obra: se a circunstância causadora da incorreção, embora desconhecida, já existia e era cognoscível no momento em que foi elaborado o projeto, os trabalhos para sua correção integram-se, já não no conceito de trabalhos a mais, mas no de erros ou omissões de projeto³⁹.

Todas as obrigações no sentido de rodear as obras postas a concurso das maiores certezas, de forma a diminuir ou evitar “surpresas” ao longo da sua execução, são uma decorrência dos vários princípios aplicáveis à contratação pública, sejam o da transparência, o da publicidade, o da igualdade, o da concorrência, o da estabilidade ou o da boa-fé, mas têm, igualmente, como escopo a salvaguarda da boa gestão pública, na medida em que visam impedir que, por via dos desajustes que se manifestam em fase de execução, se aumentem os custos, revelando assim, também, deficiências relativas ao seu planeamento financeiro.

Pese embora pareça indubitável que os trabalhos ora realizados se destinam à realização da mesma empreitada, e se possa até inferir que não são tecnicamente separáveis do contrato inicial, o facto é que não se caracterizam como sendo a mais, mas sim como decorrentes de erros e omissões do projeto, tal como se encontram recortados no CCP, cujo art.º 370.º, recorde-se, estatui a esse propósito que “[n]ão são considerados trabalhos a mais aqueles que sejam necessários ao suprimento de erros ou omissões, independentemente da parte responsável pelos mesmos”.

Aqui chegados, importa aferir, à luz do regime definido para a execução de trabalhos para suprimento de erros e omissões do projeto⁴⁰, o qual, lembre-se, foi patenteado pelo dono da obra, embora seja da autoria das empresas *WW, Consultores de Hidráulica e Obras Marítimas, S.A.*, e *Norvia Prima – Engenharia e Arquitectura, S.A.*, sobre quem impede essa responsabilidade.

E sobre esse tema versa o n.º 1 do art.º 61.º do CCP, quando dispõe que “[a]té ao termo do quinto sexto do prazo fixado para a apresentação das propostas, os interessados devem apresentar ao órgão competente para a decisão de contratar uma lista na qual identifiquem, expressa e inequivocamente, os erros e as omissões do caderno de encargos destetados e que digam respeito a:

³⁸ Vd. a Pasta I do Processo da auditoria, pág. 78, verso.

³⁹ Registe-se, para melhor distinção de figuras, que o elemento não considerado ou falsamente representado tem de referir-se a uma realidade passada ou prévia ao momento da publicitação do procedimento. Tratando-se de factos posteriores àquele momento o que existe são impreviões ou previsões deficientes, mas nunca erro ou omissão.

⁴⁰ Definido, no essencial, nas normas dos art.ºs 376.º (*Obrigações de execução de trabalhos de suprimento de erros e omissões*), 377.º (*Preço e prazo de execução dos trabalhos de suprimento de erros e omissões*) e 378.º (*Responsabilidade pelos erros e omissões*) do CCP.

- a) *Aspetos ou dados que se revelem desconformes com a realidade; ou*
- b) *Espécie ou quantidade de prestações estritamente necessárias à integral execução do objeto do contrato a celebrar; ou*
- c) *Condições técnicas de execução do objeto do contrato a celebrar que o interessado não considere exequíveis”, e*

o n.º 2 que excetua desta obrigação “(...) os erros e as omissões que os concorrentes, atuando com a diligência objetivamente exigível em face das circunstâncias concretas, apenas pudessem detetar na fase de execução do contrato”.

Pelo facto de os achados arqueológicos só agora contemplados dificilmente poderem ter sido percebidos pelos concorrentes, em concreto pelas firmas que integram o consórcio adjudicatário, no prazo fixado no n.º 1 do citado art.º 61.º, mesmo que tivessem atuando com a diligência objetivamente exigível em face das circunstâncias concretas, as alterações a introduzir ao projeto, que se consubstanciam em verdadeiros trabalhos de suprimento de erros e omissões, são, por aplicação da disposição articulada no n.º 1 do art.º 378.º do CCP, da responsabilidade do dono da obra, na medida em que resultam dos elementos da solução da obra que foram por si disponibilizados ao consórcio empreiteiro.

Com efeito, a responsabilidade pela execução desses trabalhos só recairia sobre o empreiteiro:

- Se a obrigação de elaborar o projeto de execução fosse sua e os erros e omissões não tivessem sido induzidos pelos elementos disponibilizados pelo dono da obra (vd. o art.º 378.º, n.º 2);
- Se a deteção dos erros e omissões fosse exigível na fase de formação do contrato, por força dos invocados n.ºs 1 e 2 do art.º 61.º, exceto pelos que fossem identificados pelos concorrentes nesse termo, mas não tivessem sido expressamente aceites pelo dono da obra (vd. o art.º 378.º, n.º 3), caso em que a sua responsabilidade corresponde a metade do preço dos trabalhos de suprimento dos erros e omissões executados (n.º 5).
- Se os erros e omissões que, não sendo exigível que tivessem sido detetados na fase de formação do contrato, também não tenham sido por ele identificados no prazo de 30 dias a contar da data em que lhe fosse exigível a sua deteção (n.º 4).

Aqui chegados, uma palavra sobre o que o CCP dispõe quando os erros ou omissões decorram do incumprimento de obrigações de conceção assumidas por terceiros perante o dono da obra, como aparenta ser o caso vertente, pois o projeto que o dono da obra apresentou a concurso foi elaborado pelas empresas *WW, Consultores de Hidráulica e Obras Marítimas, S.A.*, e *Norvia Prima – Engenharia e Arquitectura, S.A.*.

Assim, o n.º 6 do art.º 378.º do CCP manda que em tais situações o dono da obra exerça obrigatoriamente o direito que lhe assiste de ser indemnizado por parte destes terceiros, e que o empreiteiro fique sub-rogado nesse mesmo direito até ao limite do montante que deva ser por si suportado em virtude do disposto nos n.ºs 3 a 5, anteriormente transcrito, complementando o n.º 7 que, nessa circunstância “(...) a responsabilidade dos terceiros perante o dono da obra ou o empreiteiro, quando fundada em título contratual, é limitada ao triplo dos honorários a que tenham direito ao abrigo do respetivo contrato, salvo se a responsabilidade em causa tiver resultado de dolo ou de negligência grosseira no cumprimento das suas obrigações”.

Do que fica dito, retêm-se duas ideias fulcrais neste domínio:

- A de que o nosso ordenamento jurídico prevê e admite que os projetos patenteados pelos donos de obra, da sua autoria ou de terceiros, contenham erros e omissões,
- Tanto que para tal estabelece um regime de responsabilidade para a execução do respetivo suprimento.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Ora, dando-se por afastada a possibilidade de adoção do procedimento por ajuste direto com fundamento em trabalhos a mais, tal como ficou já assente, importa cumprir apreciar a legalidade do recurso, *in casu*, ao mesmo procedimento à luz do CCP, em primeira análise, em função de critérios materiais, independentemente do valor do contrato a celebrar, nos termos previstos e admitidos nos art.ºs 23.º, 24.º e 25.º, com vista a adjudicação dos trabalhos acolhidos no adicional, e que, reforce-se, visam corrigir os erros e omissões do projeto da obra aqui tratada, disponibilizado pela SRES.

Compulsados os elementos que instruem este termo, não se vislumbra a ocorrência de qualquer dos circunstancialismos que admitem a adoção do ajuste direto com base nos pressupostos taxativamente enunciados nos referenciados art.ºs 23.º a 25.º.

Já a seleção do procedimento de formação de contratos de empreitada de obras públicas em função do valor do contrato, regulada pelo art.º 19.º, encontra-se limitada nos termos do estatuído no art.º 18.º, porquanto preceitua que “*a escolha dos procedimentos de ajuste directo, de concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação condiciona o valor do contrato a celebrar (...)*”.

Assente neste pressuposto, a segunda parte da norma da al. a) do art.º 19.º, condiciona a escolha do ajuste direto por qualquer uma das entidades adjudicantes identificadas no art.º 2.º do Código à celebração de contratos de valor inferior ao aí indicado – 150 000,00€, o qual, no caso da Região, é acrescido de um coeficiente de 1,35, por força do n.º 1 do art.º 4.º do DLR n.º 34/2008/M, correspondendo a 202 500,00€.

Posto isto, e tendo em conta que o valor dos trabalhos de suprimento dos erros e omissões em referência se cifrou em 245 657,73€ (s/IVA), a respetiva adjudicação não poderia ter sido precedida por ajuste direto fundamentado naquele segmento normativo, mas sim de um procedimento mais solene, e que, à data da tomada de decisão de contratar pelo CGR poderia ser o concurso público ou limitado por prévia qualificação, com respeito pela al. a) do mesmo art.º 19.º, conjugado com o n.º 1 do art.º 4.º do DLR n.º 34/2008/M.

Pese embora o raciocínio que vem sendo exposto, os membros do CGR que deliberaram, por unanimidade, adjudicar o contrato adicional em 22 de maio passado, através da Resolução n.º 517/2014, a saber: Alberto João Cardoso Gonçalves Jardim, João Carlos Cunha e Silva, José Manuel Ventura Garcês, Manuel António Rodrigues Correia, Conceição Maria de Sousa Nunes Almeida Estudante, Francisco Jardim Ramos e Jaime Manuel Gonçalves de Freitas, atuaram no convencimento de que, para a execução os trabalhos aí contemplados, denominados de “*a mais*”, se verificavam os pressupostos legais à sua execução, designadamente de que os fundamentos que lhe foram apresentados se consubstanciavam em circunstâncias imprevistas.

Isto por que através daquela Resolução foi também ratificada a ordem de execução desses trabalhos a mais (e a menos) ao consórcio adjudicatário, tendo por base o parecer anexo ao ofício com a ref.ª CO66/SL/ASS-MC/SS, subscrito pelo Eng.º Coordenador da fiscalização, Manuel Cordeiro, e dado a conhecer à DRIE a 3 de março passado⁴¹, elaborado, para além daquele responsável, pelos demais representantes da fiscalização, na reunião de obra n.º 25, de 7 de março seguinte, Eng.ºs Vítor Pereira, Martim Henriques e Mariana Alves, com a anuência do representante do dono da obra, Eng.º João Manuel dos Passos Gouveia Magalhães⁴².

A não observância dos trâmites resultantes de um dos procedimentos pré-contratuais assinalados, por legalmente exigidos, consubstancia a preterição de uma formalidade essencial, e determina a invalida-

⁴¹ A coberto do ofício com a ref.ª CO66/SL/ASS-MC/SS.

⁴² Cfr. o ofício n.º 1440, de 9 de outubro, da Chefe de Gabinete do Vice-Presidente do Governo Regional, onde se refere que: “*(...) a proposta de adjudicação do contrato adicional (...) decorreu de iniciativa do serviço de fiscalização da empreitada – a Direcção Regional de Infraestruturas e Equipamentos, que se suportou e implicitamente deu por reproduzido o parecer anexo ao ofício com a ref.ª CO66/SL/ASS-MC/SS, de 3 de março passado, subscrito pelo Eng.º coordenador da assessoria à fiscalização, tendo sido submetida pelo Vice-Presidente do Governo à aprovação do Conselho do Governo Regional*”.

de do ato de adjudicação, que é nulo, por vício de forma, sanção extensível ao contrato celebrado, tal como emana dos art.^{os} 133.º, n.º 1, CPA⁴³, e 283.º, n.º 1, do CCP, para além de, em abstrato⁴⁴, poder ter conduzido à distorção da concorrência e de pôr em causa os princípios da igualdade, da proporcionalidade, da imparcialidade, da boa-fé e da transparência, que presidem à contratação pública, e sobressaem do art.º 266.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa, dos art.^{os} 5.º a 6.º-A do CPA, e do art.º 1.º, n.º 4, também do CCP.

E a violação dos preceitos legais ínsitos aos art.^{os} 19.º, al. a), e 370.º do CCP, para além dos princípios previamente elencados, e vertidos nos art.^{os} 1.º, n.º 4, do CCP, 266.º, n.º 2, da CRP, e 5.º e 6.º-A, do CPA, é suscetível de configurar um ilícito financeiro, enquadrável na previsão normativa do art.º 65.º, n.º 1, als. b) e l), e n.º 2, da LOPTC, na versão saída da alteração introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, dispositivos que consagram a possibilidade de aplicação de multas pelo TC, dentro dos limites quantitativos aí fixados, quando esteja em causa, designadamente, o desrespeito de normas sobre a assunção de despesas públicas ou compromissos e de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública.

Sanção que é imputável aos elementos da equipa de fiscalização, a par do representante do dono da obra, ao abrigo do n.º 4 do art.º 61.º da LOPTC, *ex vi* do n.º 3 do art.º 67.º, porque informaram incorretamente os membros do CGR antecedentemente identificados no que tange ao enquadramento dos trabalhos aqui em causa e o segundo porquanto anuiu com esse enquadramento.

Já os membros do CGR que autorizaram a adjudicação do contrato adicional ficam abrangidos pelo disposto no art.º 61.º, n.º 2, aplicável por força do art.º 67.º, n.º 3, ambos da LOPTC, concatenado com o art.º 36.º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933, o que significa que a responsabilidade financeira sancionatória só poderia ser-lhes imputável caso não tivessem “*ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adoptado resolução diferente*” (vide o art.º 36.º, n.º 1, do Decreto n.º 22257).

Ou seja, e *a contrario*, não haverá lugar à imputação de responsabilidade financeira sancionatória aos membros do CGR, enquanto agentes da ação, quando os funcionários ou agentes, nas informações que lhes dirijam (ou aos seus dirigentes), não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei, tal como sucedeu *in casu*.

A propósito da imputação de responsabilidade financeira aos técnicos da equipa de fiscalização, que pertencem aos quadros de duas empresas privadas contratadas pela administração regional, designadamente à *Consulgal, Consultores de Engenharia e Gestão, S.A.*, e à *TPF Planege – Consultores de Engenharia e Gestão, S.A.*, cumpre fazer aqui um parêntesis, de molde a suportar esse entendimento.

Conforme foi apontado no precedente ponto **3.1.3.**, a VPGR optou por delegar as tarefas de fiscalização num consórcio composto pelas duas entidades privadas especializadas acima identificadas, através da outorga do contrato de assessoria à fiscalização da obra firmado a 10 de julho de 2013, a que naquele ponto se aludiu.

Em concreto, o objeto do termo então outorgado encontra-se definido no ponto 1. Objeto, do Capítulo I – Disposições Gerais, do caderno de encargos patenteado ao concurso que antecedeu a adjudicação da aludida assessoria, melhor especificado no Capítulo II – Obrigações Contratuais, ponto 6., que elenca as obrigações do prestador de serviços, destacando-se destas as contidas nas als. a) e b)⁴⁵:

⁴³ Aprovado pelo DL n.º 442/91, de 15 de novembro, retificado pelas Declarações de Retificação n.^{os} 265/91, de 30 de dezembro, e 22-A/92, de 17 de fevereiro, alterado pelo DL n.º 6/96, de 31 de janeiro, e revogado o Capítulo III da parte IV pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro, e o disposto relativamente aos Ministros da República, pela Lei n.º 30/2008, de 7 de outubro.

⁴⁴ Em abstrato porque o valor envolvido ultrapassa o limite do ajuste direto em 43 157,73€ e, porque os trabalhos em causa só dificilmente podem ser técnica ou economicamente separáveis do objeto do contrato sem inconvenientes graves para o dono da obra.

⁴⁵ Vd. o CD que integra o processo de visto n.º 65/2013.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

- “a) Assegurar a verificação da execução da obra, em conformidade com o projecto aprovado, bem como o cumprimento das normas legais e regulamentares em vigor. Para tal, e sempre que necessário, deverá (...) requerer ao coordenador de projecto, a assistência técnica necessária, ficando obrigado a proceder ao registo desse facto, no livro de registo de obra;
- b) A constituição e gestão de um sistema de informação e controlo da presente empreitada de modo a permitir a fiscalização dos trabalhos, com especial incidência” no “controlo de qualidade, controlo do plano de trabalhos, análise de variantes construtivas, apreciação dos métodos de execução, controlo de quantidades de trabalho, elaboração de relatórios, emissão de pareceres técnicos e avaliação das situações de obra para efeito de pagamento ao empreiteiro, apreciação de reclamações ou pedidos de indemnização de empreiteiros ou outras entidades públicas ou privadas, durante e após o prazo de execução dos trabalhos (...)”.

Neste contexto, a prestação de serviços compreende as ações específicas enunciadas no ponto 7.2., em particular:

- “a) Controle administrativo e financeiro da obra, incluindo a elaboração de relatórios mensais e trimestrais com informação desagregada a vários níveis (relatórios globais, relatórios financeiros, relatórios de execução física e outros), contendo todas as análises, informações, pareceres, recomendações e propostas decorrentes da actuação do adjudicatário;
- b) Assegurar as interfaces técnicas e operacionais, designadamente com o coordenador de projecto e com todos os autores de projecto, analisando e revendo todos os projectos relativos à obra a executar e dando apoio a um plano de observação das estruturas, a estabelecer (monitorização) (...)”.

Por seu turno, o ponto 7.3.4. atribui ao sector de controlo, apoio técnico e informático, da equipa de fiscalização, entre outras tarefas:

- “b) Contribuir para manter a necessária troca e fornecimento de informação, entre as entidades intervenientes e o Coordenador da Equipa de Assessoria à Fiscalização.

Para este efeito deverá:

- i. Propor à aprovação superior a realização de eventuais trabalhos a mais que se entendam serem necessários;
 - ii. Elaboração de Mapas de Trabalhos a mais tendo em vista a celebração de contratos adicionais com o empreiteiro;
 - iii. Propor ao dono da obra a execução de trabalhos de suprimento de erros e omissões, apreciando as respectivas responsabilidades; (...)
- c) Analisar o desenvolvimento das acções realizadas pelo empreiteiro, através de:
- i. Acompanhamento, análise e quantificação de todos os avanços ocorridos na realização da obra;
 - ii. Analisar e informar, em termos conclusivos, sobre o plano de trabalhos proposto pelo empreiteiro, relativo aos trabalhos contratuais e a eventuais trabalhos adicionais e estudar as correcções que haja necessidade de introduzir”.

Através desta contratualização, o consórcio passou a estar legalmente autorizado a exercer a competência cuja titularidade pertencia à VPGR, na qualidade de contraente público, sendo a esta relação aplicáveis, com as necessárias adaptações, as regras próprias da delegação de poderes constantes do CPA, tal como decorre dos n.ºs 4 e 5 do art.º 305.º do CCP.

E é sobre este ponto que importa buscar as palavras de António Cluny⁴⁶, que advoga que a Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, quando alterou a LOPTC, “(...) *produziu um alargamento significativo no âmbito dos que passaram a estar sujeitos à efectivação financeira, por parte do Tribunal de Contas*”, e veio “(...) *consagrar na alínea e) do novo n.º 2 do artigo 5.º que são passíveis de responsabilidade financeira todos quantos, independentemente da natureza da entidade a que pertençam, giram ou utilizem dinheiros públicos*” (sublinhado nosso).

Continuando, constata que “*estamos já longe da ideia de uma responsabilidade interna à Administração Pública e própria dos seus contáveis*”. “*A nova LOPTC passou, na verdade, a centrar a característica da responsabilidade financeira, não na relação e qualidade funcional pública do agente que gere ou usa dinheiros públicos e que tem de prestar contas, mas, na própria conformidade legal da acção de gerir e usar os dinheiros público e na culpabilidade da conduta do agente*”.

E por que, no caso, os membros da equipa de fiscalização atuaram como *contáveis de facto*, no sentido que agiram “(...) *em razão das atribuições do contável de direito*” sendo-lhes “*reconhecida essa qualidade*” porque “*precisamente*”, assumiram o “*lugar daquele e por causa das obrigações que àquele estavam legal e formalmente confiadas*”, poderão ser responsabilizados, nos termos e condições acima descritos, pela infração praticada.

Em conclusão, a responsabilidade financeira, atualmente, “(...) *parece assentar, assim, sobretudo, na ilegalidade de um acto, tipificado e previsto na lei como infracção financeira e na conduta culposa de um qualquer agente que, independentemente da natureza do título que lhe permite gerir ou utilizar dinheiros públicos, estiver legitimamente obrigado a agir de acordo com as normas financeiras públicas*” (sublinhado nosso).

Em sede de contraditório, os responsáveis que se pronunciaram de forma idêntica, apesar de assumirem que a “*probabilidade da existência de vestígios arqueológicos na área de implantação da obra*” ter sido “*considerada pelo EIA, desenvolvido no âmbito da elaboração do projeto da obra em apreço*”, vieram alegar que “*a prospecção arqueológica no âmbito de anteriores trabalhos, promovidos pelo município do Funchal, a insuspeita informação relativa à ausência de especial interesse dos vestígios referenciados e a forte intervenção precedente em toda a área em apreço, consubstanciada nomeadamente na construção de um parque de estacionamento, o autor do projeto considerou suficiente alertar para a potencial afetação do solo na zona histórica do Funchal e junto à antiga muralha*”, e que “*à data da elaboração do projeto, de concreto, nada existia sobre o chamado Forte de São Filipe, em termos de expectabilidade suficientemente sustentada de ainda existirem vestígios que viessem a ser considerados relevantes*”.

Contudo, reconhecem que “*atendendo à informação histórica existente e consultada sobre toda a área onde se iria desenrolar a obra, considerou-se inequivocamente a possibilidade de ocorrências no âmbito das escavações*” pelo que o “*EIA recomendou, assim, um acompanhamento arqueológico genérico dos trabalhos de escavação no âmbito do Plano de monitorização e medidas de minimização*”. Mais afirmam que “[e]m cumprimento da legislação, o EIA foi enviado às entidades públicas competentes, para apreciação e promoção da participação pública no projeto” e que “[t]anto na consulta pública, como na consulta às entidades competentes responsáveis pelo património, nada de mais relevante foi referido acerca do Forte de São Filipe”.

Por sua vez, da Declaração de Impacte Ambiental proferida pela Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais, destacam alguns dos condicionalismos em matéria de salvaguarda do legado do Património Cultural da Região aí formulados, em concreto:

- ✓ Que “[d]eve ser executado um acompanhamento arqueológico exaustivo de toda a obra de construção civil, cujo arqueólogo responsável pelos trabalhos de campo, deve conduzir todos os tra-

⁴⁶ *In Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas, contributos para uma reflexão necessária*, Coimbra Editora, 1.ª edição, dezembro de 2011, págs. 42 a 45 (Vd. a Pasta I do Processo da auditoria, págs. 342 e 343).



balhos concernentes às futuras frentes de obra de forma efetiva, permanente e direta no decorrer das escavações e/ou de remeximentos de terras a nível de solo e/ou subsolo, incluindo as fases preliminares da construção do projeto, onde deve efetivar um pré-registo gráfico exaustivo de toda a área concernente ao projeto, acompanhar a fixação das áreas para estaleiros, acompanhar as aberturas de caminhos de acesso à obra, e observar todos os trabalhos concernentes à desmatação prévia da obra de engenharia;”

- ✓ E que, “[a]inda dentro do contexto as áreas com importância histórica e como zonas prováveis de pré-existências arqueológicas, sublinhamos a área de intervenção direta correspondente à confluência das linhas de água, designadamente as áreas que compreendem as ribeiras de Santa Luzia e João Gomes, que, muito embora apresente apenas área classificada na parte «Oeste» do referido Núcleo Primitivo de Santa Maria (IIP), encontra-se numa zona extensa, onde se exteriorizam algumas referências patrimoniais, tais como: o Passo Processional, imóvel de interesse municipal (...); a Ponte D. Manuel (...); o pelourinho (...) e a Alfândega do Funchal (...). Neste sentido, devem ser monitorizados por arqueólogo de forma direta, efetiva e permanente, todos os trabalhos concernentes a remeximentos e escavações de terras a nível do solo e subsolo”.

Perante tais condicionalismos, todos os trabalhos de escavação da empreitada foram assumidos por técnicos da Direção Regional de Assuntos Culturais, sendo que “[n]o decurso dos trabalhos de escavação da empreitada, em especial no espaço contido entre as ruas 31 de janeiro, do Pelourinho, Visconde de Anadia e rotunda da Autonomia foram efetivamente encontrados vários vestígios arqueológicos” tendo a equipa que acompanhou os trabalhos considerado “uns, **sem interesse histórico e patrimonial**, outros, **com interesse histórico e patrimonial**”.

Nessa sequência, indicam que “Muitos dos vestígios considerados com interesse histórico e patrimonial puderam ser removidos e deslocados para outros locais considerados mais adequados. Entre eles, inclusivamente algumas das pedras que provavelmente integravam o Forte de São Filipe e que, com os sucessivos aluviões e com as anteriores intervenções na zona, se encontravam desintegradas das muralhas do forte e espalhadas por toda a zona de intervenção da obra.

No caso da zona onde foram encontrados os vestígios do embasamento das muralhas do Forte de São Filipe (pois naturalmente não foi encontrado o forte), a entidade que fazia o referido acompanhamento arqueológico dos trabalhos de escavação que se desenvolviam no local entendeu estabelecer uma reserva arqueológica de proteção, por forma a garantir a execução de trabalhos de prospeção e investigação arqueológica, com vista a uma avaliação mais rigorosa do seu interesse”.

Feito este enquadramento, e pronunciando-se especificamente quanto ao exposto no relato da auditoria, entendem os contraditados que “[d]e facto (...) reconhece-se razão à equipa da Auditoria, quando observa que havia evidência documental da existência de vestígios históricos e arqueológicos, na área de implantação da obra”, pelo que estaria legitimada a interpretação feita em sede de relato ao parecer da assessoria à fiscalização da obra quando pôs a tónica da imprevisibilidade dos trabalhos na falta de evidência documental ou visual da existência de vestígios arqueológicos na zona de implantação da obra, o que levou a que os indicados responsáveis viessem agora a “reconhecer que tais afirmações não terão sido as mais adequadas e felizes para transmitir aquilo que efetivamente se pretendia que era – a mera constatação do facto de não haver evidência/informação documental que concretizasse e objetivasse a exata existência na área de intervenção dos referidos vestígios históricos e arqueológicos, condição nuclear para suportar a conceção do projeto de execução e, mais do que isso, o facto de inesperadamente e contrariando a informação constante de documentação consultada, terem vindo a ser considerados com interesse cultural e a serem preservados «in situ»”.

Nesta linha, vêm agora clarificar que “a imprevisibilidade da circunstância não reside, como entendeu a Auditoria, nos achados históricos e arqueológicos (cuja ocorrência foi prevista em toda a área de implantação da obra) mas, sim, no facto de a entidade que fez o acompanhamento arqueológico dos trabalhos **ter considerado com valor cultural alguns dos vestígios do embasamento das fundações do forte de São Filipe**, que foram encontradas no decurso das escavações na área onde foi implantada parte da obra e que, no âmbito de uma prospeção sumária arqueológica realizada no

decorrer de uma anterior obra promovida pelo município do Funchal, no local, tinham sido considerados sem especial interesse”, pelo que, insistem, “sempre foi prevista a circunstância de poderem ser encontrados achados arqueológicos na área de implantação da obra, o que não foi previsto (por razões que mais à frente se evidenciará) foi que, esses achados viessem a ter valor cultural e, por isso, devesseser preservados «in situ». Foi esta circunstância que determinou a alteração do projeto, que conduziu à realização dos trabalhos objeto do contrato em questão”.

“Assim”, entendem os contraditados que “o que está em causa é algo que não podia e nem devia ter sido previsto, ou seja, a circunstância que motivou os trabalhos não existia e nem era cognoscível no momento em que foi elaborado o projeto, razão pela qual se pode inferir que o início do procedimento não foi determinado por um falso conhecimento da realidade nem pelo desconhecimento de uma parte da realidade que deveria ser conhecida pelo dono da obra”.

No sentido de demonstrar que na origem dos trabalhos objeto do contrato adicional não esteve um deficiente planeamento da empreitada, vêm ainda solicitar ao Tribunal que considere o seguinte:

“O EIA elaborado no seio do projeto de execução foi realizado por uma equipa pluridisciplinar, que caracterizou o ambiente potencialmente afetado pelo projeto, identificou e avaliou os impactes ambientais e definiu as medidas de mitigação e a monitorização ambiental a realizar. Um dos ambientes que foi estudado neste documento foi o património histórico e cultural na área de implantação da obra.”

“O EIA acaba sempre por definir/condicionar a conceção das soluções técnicas que integram o projeto.”

“O EIA foi apreciado por uma Comissão de Avaliação independente (CA), constituída seguramente por técnicos com competências afirmadas, da Secretaria Regional do Turismo e Transportes, da Câmara Municipal do Funchal, da Administração dos Portos da Madeira, do Laboratório Regional de Engenharia Civil, da Direção de Serviços de Educação e Informação Ambiental – Direção Regional do Ambiente, da Direção de Serviços de Ordenamento do Território – Direção Regional do Ambiente, da Inspeção do Ambiente e do Ordenamento do Território – Direção Regional do Ambiente, da Direção de Serviços da Qualidade do Ambiente – Direção Regional do Ambiente e da Direção Regional do Ambiente.”

“O CA deliberou declarar a conformidade do respetivo EIA no dia 13 de julho de 2011, por considerar que este estudo se encontrava conforme os termos expressos no Anexo I, da Portaria n.º 330/2001, de 2 de abril. Posteriormente, no decurso da apreciação técnica do EIA, considerou o CA ser pertinente solicitar o esclarecimento de alguns aspetos enumerados no seu ofício ref.ª 5/2011-AIA, datado de 5 de setembro de 2011. Os esclarecimentos foram prestados através do documento que constituiu o Aditamento 1 ao EIA, datado de setembro de 2011.”

“A CA no âmbito da sua atividade solicitou pareceres às entidades públicas seguintes: Capitania do Porto do Funchal, IGA – Investimentos e Gestão da Água, S.A., Universidade da Madeira, Serviço Regional de Proteção Civil, Associação de Comércio e Indústria do Funchal – ACIF, Gabinete de Serviços de Hidráulica da Direção Regional de Infraestruturas e Equipamentos, Direção Regional dos Assuntos Culturais, Alfândega do Funchal, Direção de Serviços de Conservação da Natureza (DSCN) da Direção Regional do Ambiente.”

“A Autoridade de AIA (Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais), após ter concluído todo o processo de consultas, emitiu uma Declaração de Impacte Ambiental (DIA) favorável e condicionada, em 27 de Outubro de 2011”, nos termos acima evidenciados.

“A aprovação do EIA validou a conceção do projeto tal como foi concursado. Todas as entidades e respetivos técnicos (que acreditamos conhecedores da história do Funchal e das referências existentes ao património cultural), que estiveram envolvidos na sua apreciação e consequente aprovação, entenderam não propor alterações das soluções que o projeto preconizava.”



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

“A DIA propôs objetivamente o acompanhamento arqueológico da obra. Este acompanhamento foi efetuado, de facto, pela Secretaria Regional da Cultura, Turismo e Transportes, com recurso a quadros da DRAC.”

“O acompanhamento arqueológico, durante a execução da obra, pretendeu fazer cumprir ações de carácter preventivo, cujos objetivos eram os de mitigação de impactes negativos que pudessem, eventualmente, vir a ocorrer sobre elementos e valores patrimoniais potencialmente existentes no subsolo, da área de implantação da obra, no decurso da sua execução.”

“No âmbito do referido acompanhamento arqueológico foram encontrados, também, outros vestígios (de edificados), considerados sem interesse cultural relevante (...).”

“Em teoria sempre haveria outras formas de abordar a problemática da existência de vestígios históricos e arqueológicos na área de implementação da obra (que não o acompanhamento arqueológico em obra), no entanto, importaria fazer notar o seguinte:”

- ✓ *A utilização de ortofotogramas para “[a] aposição de uma indicação de um eventual desenvolvimento planimétrico de uma muralha, tendo por base relatos históricos (...) não possui (...) o grau de rigor necessário para que possa constituir base de um projeto de engenharia. A falta de rigor reflete-se tanto em planimetria (posicionamento preciso dos vestígios), como em altimetria (cotas altimétricas).*
- ✓ *Relativamente ao recurso a uma campanha de sondagens arqueológicas, que consistem na abertura de poços ou trincheiras, preconizam que “[a] realização de sondagens à roto-precursão (utilizadas na avaliação das litologias geológicas), e que nesta obra foi feita uma campanha, não é representativa para este fim, ou seja, não fornecem resultados que se possam interpretar, com o objetivo de se identificar vestígios arqueológicos e comportam o risco de destruir totalmente os eventuais achados.*
- ✓ *Quanto à “definição das sondagens em poço ou trincheira, a realizar ao abrigo desta campanha, seria inevitavelmente um exercício extremamente complicado, face ao grau de incerteza que lhe está associado”, pois [n]esta definição várias dúvidas se colocam: a sondagem a realizar seria em poço ou em trincheira? Quantos poços ou trincheiras seriam necessários? Quais os locais de implantação de cada uma das sondagens? Qual a profundidade de cada uma das sondagens?”*

Daqui se depreende que, mesmo com uma campanha muito abrangente – economicamente impraticável na obra em causa, pela área que teria de cobrir – não seria possível garantir que todos os vestígios fossem efetivamente descobertos (porque os poços/trincheiras podem não acertar com o local exato onde se situam os vestígios).

Qualquer solução teria associado um grau de incerteza ou risco, porque pode acontecer a campanha realizada não dar com os vestígios relevantes (p.ex: os poços realizados ao abrigo da campanha de sondagens calharem ao lado do posicionamento dos vestígios).

Tendo por referência outras experiências de natureza idêntica, esta opção (à data da elaboração do projeto) provavelmente obrigaria a esventrar a praça do pelourinho, as ruas 31 de janeiro e Visconde de Anadia e a executar demolições significativas no edifício de parque de estacionamento (edifício de dois pisos). A profundidade a que se levaria a escavação dos poços de sondagem, seria também uma incógnita de difícil definição.

Os custos de uma intervenção desta natureza seriam naturalmente proporcionais à dimensão da área de intervenção e aos recursos que iria exigir, os quais seriam muito significativos. Por outro lado, os custos sociais associados seriam também muito relevantes e incompreensíveis.

A suportar este entendimento está o facto de nenhuma das muitas entidades que estiveram envolvidas na apreciação do projeto (acima descritas) ter sequer exigido tal procedimento na defesa do património cultural, quando ao que se supõe, era sobejamente conhecida a probabilidade da existência de vestígios arqueológicos. Recorde-se que, entre as entidades a que nos referimos estava a Direção Regional dos Assuntos Culturais”.

Já no que concerne ao enquadramento jurídico vertido no relato da auditoria, vieram os interessados argumentar que:

“(…) na hipótese do Tribunal entender manter a observação de que, os trabalhos objeto do contrato adicional são decorrentes de erros e omissões do projeto, poderá o Tribunal continuar a entender que, dado o seu valor ser 43 385,45 EUR – que corresponde a 1,10% do preço contratual – o dono da obra não podia ordenar ao empreiteiro a sua execução, sem necessidade de efetuar qualquer procedimento solene ou concorrencial?

Não se vislumbrando que este limite possa decorrer do Código dos Contratos Públicos, nomeadamente do respetivo artigo 376.º, de onde é que decorre?

É que, não sendo identificada a disposição legal que possa sustentar o entendimento do Tribunal, consideramos que, e ainda na hipótese do Tribunal manter a observação de que, os trabalhos objeto do contrato adicional são decorrentes de erros e omissões do projeto, continuaria a não haver qualquer procedimento indevido que tipificasse qualquer infração financeira sancionatória.

Nesta hipótese haveria, apenas, um erro formal de procedimento do qual jamais poderia decorrer qualquer responsabilidade financeira.

Por outro lado, já no domínio da responsabilidade, à luz dos factos anteriormente expostos, mantendo-se o entendimento de que os trabalhos objeto do contrato adicional são decorrentes de erros e omissões do projeto, qual foi exatamente a obrigação de conceção (assumida por terceiro) incumprida e quem é esse terceiro?

É que, vindo a demonstrar-se e a provar-se que existe erro de conceção e que esse erro resulta de incumprimento de obrigação de terceiro, o dono da obra terá obrigatoriamente que exercer o direito que lhe assiste de ser indemnizado, nos termos do n.º 6 do artigo 378.º do CCP”.

No que respeita à imputação de responsabilidade aos membros da equipa de assessoria à fiscalização, invocam especificamente os contraditados Manuel Bernardino Belchior Cordeiro e Martim Filipe Vieira Henriques, que *“(…) a fiscalização da obra é realizada por uma equipa do dono da obra, afeta à Direção Regional de Infraestruturas e Equipamentos”, e que “[a] equipa de assessoria à fiscalização iniciou funções em 15 de julho de 2013”.*

Argumentam que esta equipa de assessoria *“(…) depende em termos funcionais e hierárquicos da equipa de fiscalização, exerce uma fiscalização técnica de apoio, não lhe tendo sido delegados quaisquer poderes de decisão ou aprovação, excetuando-se apenas a aprovação de alguns materiais a utilizar na obra em função das especificidades constantes do caderno de encargos”, e que “[a] sua principal missão é de assessorar a direção de fiscalização do dono da obra nas diferentes solicitações, na qual se inclui a elaboração de pareceres com diferentes abordagens, por forma a habilitar a fiscalização/dono da obra a decidir”.*

Como tal, prosseguem, *“[o] parecer que suportou, por decisão do dono da obra, o contrato adicional, foi elaborado de boa-fé, sem qualquer interesse pessoal e direto, na convicção de estar a informar o dono de obra corretamente (como ficou plenamente demonstrado), no que tange ao enquadramento dos trabalhos adicionais que se tornaram necessários à conclusão da obra, à luz do que a lei determina”.*

E concluem que, *“[a]ssim, embora coadjuvado pelas empresas «Consulgal, Consultores de Engenharia e Gestão, S.A.» e «TPF Planege – Consultores de Engenharia e Gestão, S.A.», na qualidade de Adjudicatário, no âmbito da contratação de prestação de serviços de «Assessoria à Fiscalização», a «Fiscalização» da execução do contrato nunca deixou de estar cometida ao Dono da Obra. A «fiscalização» estava a cargo do Dono da Obra. Aliás, tal como aconteceu no decurso da empreitada, sem que tivesse sido usada a figura jurídica da «delegação de poderes» prevista no n.º 4 do artigo 305.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) (…)”.*



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Noutra vertente, arguem, e bem, que “*com a quarta alteração da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (...), pretendeu o legislador o alargamento das responsabilidades financeiras, para além das entidades referidas no n.º 1 do artigo 2.º da LOPTC, tal como dispunha a anterior redação do artigo 5.º, n.º 1, alínea c) da LOPTC (...)*”, ou seja, estendeu esse regime a “*quem gere e utiliza dinheiros públicos, independentemente da entidade a que pertence, nos termos da redação por ela alterada da alínea c) do n.º 1 do art.º 5.º da LOPTC e, por conseguinte, veio a alargar o âmbito de competência do Tribunal de Contas – artigo 2.º -, sujeitando à jurisdição e controlo financeiro do Tribunal outras entidades que vão para além das referidas no seu n.º 1, razão pela qual foi alterado o artigo 2.º, alargando-se e clarificando-se a jurisdição e os poderes do Tribunal relativamente à totalidade das entidades do artigo 2.º, nos termos do mesmo artigo*”.

Mas concluem, de forma enviesada, que “[a] pesar deste alargamento (...) só as entidades elencadas no artigo 2.º (âmbito de competência), de qualquer natureza, é que estão sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas, e, portanto, compete ao Tribunal de Contas «Julgar a efetivação de responsabilidades financeiras de quem gere e utiliza dinheiros públicos, independentemente da natureza da entidade a que pertença, nos termos da presente lei» (alínea e) do n.º 1 do artigo 5.º), ou seja, o âmbito de competência foi alargado, mas circunscrito às entidades mencionadas no artigo 2.º da LOPTC, que regulando-se por normas de direito privado utilizam dinheiros públicos”, e que, por essa razão, “*extravasa o âmbito de competência do Tribunal de Contas a atuação que impende sobre os trabalhadores do Adjudicatário da prestação de serviço de «Assessoria à Fiscalização» da empreitada em causa, uma vez que não se consegue fundamentar esta responsabilização nos termos da LOPTC, enquanto entidade de natureza privada excluída do elenco do artigo 2.º da LOPTC*”.

Vejamos.

No contraditório apresentado, os responsáveis vieram, agora, fundamentar a imprevisibilidade da necessidade de execução dos trabalhos objeto do contrato adicional não já, na inicialmente invocada “*falta de evidência documental conhecida ou visual de existência de vestígios de interesse histórico e patrimonial (...) descobertos*”, tal como ficou demonstrado no relato e é presentemente assumindo pelos contraditados quando categoricamente afirmam que “*sempre foi prevista a circunstância de poderem ser encontrados achados arqueológicos na área de implantação da obra*”, mas “*no facto de a entidade que fez o acompanhamento arqueológico dos trabalhos ter considerado com valor cultural alguns dos vestígios do embasamento das fundações do forte de São Filipe, que foram encontradas no decurso das escavações na área onde foi implantada parte da obra e que no âmbito de uma prospeção sumária arqueológica realizada no decorrer de uma anterior obra promovida pelo município do Funchal, no local, tinham sido considerados sem especial interesse*”, ou seja, conforme enfatizam, a circunstância imprevista residiu no facto de que a esses achados foi atribuído valor cultural e que, por isso, entendeu-se adequado preservá-los “*in situ*”.

Complementarmente demonstram que dificilmente os documentos que estiveram na base do lançamento do procedimento não foram suficientemente rigorosos ou que seria exigível outro tipo de campanhas de prospeção da zona de implantação da obra, quer porque não garantia a integralidade da informação pretendida, quer porque resultaria num acréscimo de custos não justicado.

Esta nova fundamentação trazida à colação para a necessidade de execução dos trabalhos suportados pelo contrato adicional, que impõe a conclusão que os mesmos se tornaram necessários na sequência de uma circunstância imprevista, tem consequências ao nível do regime jurídico que lhes é aplicável, considerando-se, pois, que os mesmos podem beneficiar da qualificação “*a mais*” e do regime previsto nos art.ºs 370.º e ss. do CCP.

Daí que, apenas agora – que não quando foi elaborado o relato, e sustentado nos elementos que, então, instruíam o processo – faça sentido invocar os limites definidos para a execução de trabalhos a mais, e tão só para estes, que não para os trabalhos emergentes de erros e omissões dos projetos, no art.º 376.º do CCP, que, no caso, se encontram verificados.

Por último, e apesar de, face ao novo enquadramento delineado pelos contraditados, não estarmos perante factos suscetíveis de originar responsabilidade financeira, cumpre deixar uma nota quanto à faculdade de esta modalidade de responsabilidade poder recair, em abstrato, sobre os membros da equipa de assessoria à fiscalização, ao contrário do que Bernardino Belchior Cordeiro e Martim Filipe Vieira Henriques defendem, quando subscrevem que só as entidades de qualquer natureza, elencadas no art.º 2.º da LOPTC, e que se regulam por normas de direito privado e utilizam dinheiros públicos, estão sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do TC.

Concretizando, e reiterando o quanto já atrás ficou dito, nos termos do disposto no art.º 61.º, n.ºs 4 e 5, da LOPTC, são passíveis de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, aplicável *ex vi* do n.º 3 do art.º 67.º da mesma Lei, os “(...) funcionários ou agentes que, nas suas informações para os membros do Governo ou para os gerentes, dirigentes ou outros administradores, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei”, desde que essa atuação tenha sido culposa.

E aquilo que resulta do art.º 305.º do CCP é que, embora seja ao contraente público que caibam os poderes de fiscalização técnica, financeira e jurídica do modo de execução do contrato, tais tarefas podem ser, no entanto, no uso da prerrogativa conferida pelo seu n.º 4, “parcial ou totalmente delegadas em comissões paritárias de acompanhamento ou entidades públicas ou privadas especializadas”, sendo que, nesses casos, “à relação entre o contraente público e as entidades públicas ou privadas (...) são aplicáveis, com as necessárias adaptações, as regras próprias da delegação de poderes constantes do Código do Procedimento administrativo” (cfr. o n.º 6 do art.º 305.º).

Quer isto dizer que, por força da lei (e não por interpretação do TC), existindo, como agora acontece, um contrato de assessoria à fiscalização, tudo se passa como se os intervenientes agissem no âmbito da delegação de poderes, sem necessidade de um ato de delegação expresso, com as inerentes implicações. A saber:

- ✓ Por via do contrato a entidade normalmente competente (no caso, e com respeito pelo n.º 1 do art.º 305.º CCP, o contraente público) transfere para outra o poder de exercício de uma competência cuja titularidade lhe pertence;
- ✓ Funcionando, aqui, o n.º 6 do art.º 305.º do CCP como a norma habilitante para a delegação e o título contratual como ato de delegação, onde são especificados os atos que o “delegado” pode praticar;
- ✓ Como consequência, nestas situações, e fazendo um paralelismo com o regime previsto no CPA, entende-se que o contraente público pode emitir diretivas ou instruções vinculativas sobre o modo como devem ser exercidos os poderes de fiscalização, e, bem assim, pode avocar ou revogar os atos praticados pelo “delegado”.

Nasce, assim, uma especial relação entre o contraente público e o contraente privado não só por via do contrato, mas por força da lei que a este atribui poderes que seriam próprios da administração. Desta forma, os atos praticados pelo “delegado” em nome do “delegante” são suscetíveis de ser apreciados pelo TC, e responsabilizam os respetivos autores nos termos do citado art.º 61.º da LOPTC, fazendo-se novamente apelo ao entendimento sufragado por António Cluny, já citado neste documento.

4. EMOLUMENTOS

Nos termos dos art.ºs 10.º, n.ºs 1 e 2, e 11.º, n.º 1, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo art.º 1.º do DL n.º 66/96, de 31 de maio⁴⁷, são devidos emolumentos, a suportar pela Vice-Presidência do Governo Regional, no montante de 1 716,40€ (cfr. o Anexo IV).

⁴⁷ Retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de junho, e alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril.



5. DETERMINAÇÕES FINAIS

O Tribunal de Contas, em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira, ao abrigo do disposto no artigo 106.º, n.º 2, da LOPTC, decide:

- a) Aprovar o presente relatório de auditoria e as recomendações nele formuladas.
- b) Ordenar que exemplares deste relatório sejam remetidos aos responsáveis identificados no ponto 2.7 deste documento.
- c) Entregar um exemplar deste relatório ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos do art.º 29.º, n.º 4, da LOPTC.
- d) Determinar que a Vice-Presidência do Governo Regional, no prazo de seis meses, informe o Tribunal de Contas sobre as diligências por si efetuadas para dar acolhimento às recomendações constantes do relatório agora aprovado, mediante o envio de documentos comprovativos desse facto.
- e) Fixar os emolumentos nos termos descritos no ponto 4.
- f) Mandar divulgar este relatório no sítio do Tribunal de Contas na *internet*, bem como na *intranet*, após a devida notificação às entidades *supra* mencionadas.
- g) Expressar à Vice-Presidência do Governo Regional o apreço do Tribunal pela celeridade na apresentação dos documentos solicitados e dos esclarecimentos prestados.

Aprovado em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 12 dias do mês de março de 2015.

A Juíza Conselheira,

(Laura Maria de Jesus Tavares da Silva)

O Assessor,

Ana Mafalda Morbey Affonso
(Ana Mafalda Morbey Affonso)

O Assessor,

Alberto Miguel Faria Pestana
(Alberto Miguel Faria Pestana)

Fui Presente,

O Procurador-Geral Adjunto,

Nuno A. Gonçalves
(Nuno A. Gonçalves)



ANEXOS



I – Execução Financeira

(EM EUROS)

FATURA (N.º E DATA)	VALOR S/IVA	AUT. PAGAMENTO (N.º E DATA)	RECIBO (N.º E DATA)
188/01, de 09.10.12 65/2012, 01.10.12 3938C-0001, de 09.10.12	255 445,59 567 358,98 377 717,03	15632, de 26.10.12	188001, de 26.10.12 72, de 30.10.12 861, de 30.10.12
188/003, de 02.11.12 70/2012, de 02.11.12 3938C-0003, de 02.11.12	492 245,80 786 656,65 721 573,59	16599, de 15.11.12	188003, de 15.11.12 02, de 16.11.12 870, de 16.11.12
188/004, de 04.12.12 76/2012, de 04.12.12 3938C/0004, de 04.12.12	925 040,66 318 925,91 573 726,15	19964, de 20.12.12	188004, de 20.12.12 03, de 24.12.12 883, de 21.12.12
3938C-0005, de 19.12.12 84/2012, de 19.12.12 3938C-0006, de 19.12.12	659 779,46 538 461,38 21 608,77	21011, de 28.12.12	887, de 31.12.12 89, de 28.12.12 888, de 31.12.12
100000034, de 14.02.13 12/2013, de 15.02.13 3938C-0007, de 15.02.13	108 772,56 318 706,52 348 472,53	Pedido n.º 2000000461, de 27.03.13	20-011, de 11.04.13 17, de 02.04.13 904, de 02.04.13
2000100019, de 14.03.13 21/2013, de 14.03.13 3938C-0008, de 14.03.13	795 504,07 726 406,92 1 307 971,49	Pedido n.º 2000000468, de 27.03.13	20-009, de 11.04.13 15, de 02.04.13 905, de 03.04.13
2000100037, de 16.04.13 33/2013, de 16.04.2013 3938C-0011, de 16.04.13	884 246,98 748 836,37 427 461,23	Pedido n.º 2000000902, de 24.04.13	20-037, de 30.04.13 26, de 30.04.13 909, de 30.04.13
2000100044, de 10.05.13 42/2013, de 10.05.13 3938C-0012, de 10.05.13	801 293,20 806 228,86 529 121,78	Pedido n.º 2000001387, de 27.05.13	20-044, de 28.05.13 34, de 28.05.13 911, de 28.05.13
2000100053, de 13.06.13 48/2013, de 13.06.13 3938C-0014, de 13.06.13	666 796,74 751 415,94 736 916,04	Pedido n.º 2000001804, de 25.06.13	20-053, de 25.06.13 42, de 26.06.13 915, de 26.06.13
2000100057, de 09.07.13 50/2013, de 09.07.13 3938C-0015, de 09.07.13	680 374,01 577 594,13 578 578,81	Pedido n.º 2000002164, de 19.07.13	20-057, de 22.07.13 46, de 22.07.13 4171, de 23.07.13
2000100062, de 09.08.13 56/2013, de 09.08.13 3938C-0017, de 09.08.13	405 588,86 527 878,06 428 292,13	Pedido n.º 2000002787, de 27.08.13	20-062, de 28.08.13 52, de 28.08.13 978, de 28.08.13
2000100068, de 12.09.13 69/2013, de 12.09.13 3938C-0018, de 12.09.13	788 689,50 778 423,38 389 772,41	Pedido n.º 2000003317, de 24.09.13	20-068, de 26.09.13 57, de 26.09.13 *, de 26.09.13
2000100074, de 24.10.13 8/2013, de 24.10.13 3938C-0019, de 24.10.13	873 328,00 1 035 541,53 463 633,77	Pedido n.º 2000003899, de 01.11.13	20-074, de 04.11.13 707, de 04.11.13 4325, de 05.11.13
2000100078, de 12.11.13 9/2013, de 12.11.13 3938C-0020, de 12.11.13	622 213,05 694 521,29 865 265,07	Pedido n.º 2000004301, de 20.11.13	20-078, de 25.11.13 770, de 21.11.13 98004365, de 22.11.13
2000100081, de 10.12.13 19/2013, de 10.12.13 3938C-0022, de 10.12.13	729 677,62 685 651,42 637 329,81	Pedido n.º 2000004972, de 17.12.13	20-081, de 18.12.13 848, de 18.12.13 4408, de 18.12.13
2000100085, de 17.12.13 27/2013, de 17.12.13 3938C-0024, de 17.12.13	353 121,54 187 014,52 142 848,14	Pedido n.º 2000005116, de 20.12.13	20-085, de 23.12.13 855, de 23.12.13 4413, de 23.12.13
2000100095, de 03.03.14 2014/04, de 24.02.14 3938C-0026, de 24.02.14	107 558,68 16 612,80 125 840,00	Pedido n.º 2000000513, de 12.03.14	20-095, de 14.03.14 162, de 14.03.14 4542, de 14.03.14
2000100096, de 18.03.14 2014/06, de 18.03.14 3938C-0002-, de 18.03.14	112 301,00 48 092,75 96 544,02	Pedido n.º 2000000819, de 27.03.14	20-096, de 28.03.14 213, de 28.03.14 4561, de 28.03.14
2000100099, de 04.04.14 2014/09, de 31.03.14 3938C-0031, de 31.03.14	142 236,61 37 690,36 271 791,72	Pedido n.º 2000001153, de 22.04.14	20-099, de 04.04.14 274, de 24.04.14 4605, de 24.04.14
TOTAL	29 600 696,19		

*N.º ilegível.



II – Mapa de trabalhos a mais

DESIGNAÇÃO	UNID	PREÇO UNITÁRIO	QUANT.	VALOR
Escavação em solos de qualquer natureza, incluindo eventual bombagem de águas, carga, transporte e descarga a vazadouro autorizado	m3	8,55€	989,81	8 462,88€
Execução de aterro com solos selecionados	m3	1,33€	446,03	593,22€
Tubos TM N80 (API5A) f139,7x9,0mm fyd>560MPa, com uniões exteriores, incluindo fornecimento, furação, injeção de preenchimento, injeção de selagem através de válvulas anti retorno e obturador duplo (IRS) e, quando necessário, hélice 10/0,10, soldada na zona de amarração no betão e/ou corte do troço de microestaca existente acima do topo da sapata. O comprimento total deverá ser compatível com um comprimento mínimo de selagem de 4,0m ou 5,0m nas formações competentes e geologicamente estáveis em relação à geometria do novo leito da ribeira. Sempre que se justificar a furação para atravessamento dos muros deverá ser carotada.	m	90,97€	384,00	34 932,48€
Fornecimento e aplicação de betão de regularização C12/15 com 0,10m de espessura.	m3	71,67€	112,49	8 062,16€
Aplicação de betão EN206-1; C35/45; XC4/XS3(P); Dmax20; S3; C10.4. Incluindo: fornecimento, transporte de materiais, preparação, carga, descarga ecolocação em obra, devidamente vibrado e curado (volume útil).	m3	104,67€	1103,80	115 534,75€
Cofragem em fundações e muros.	m2	12,81€	1 694,98	21 712,69€
Cofragem em pilares, laje e consola.	m2	19,20€	1 082,30	20 780,16€
Aplicação de aço A500NR-SD. Incluindo: fornecimento e transporte de aços, dobragem, amarrações, ligações, emendas, carga, transporte, descarga e colocação em obra.	kg	0,93€	120 552,30	112 113,64€
Fornecimento e colocação de ferrolhos em varão 20, com 1,10m, afastados de 0,50m, incluindo furação, selagem com argamassa não retrátil.	un	18,00€	658,00	11 844,00€
Execução de cimbra para execução de consola. (*)	m3	9,50€	2 524,83	23 985,89€
Execução de guarda metálica conforme desenho de pormenor.	ml	190,00€	106,57	20 248,30€
Execução de viga de bordadura conforme desenho de pormenor. (*)	m	100,00€	95,57	9 557,00€
Execução e aplicação de betão leve no enchimento dos passeios.	m3	145,66€	68,15	9 926,73€
Placas de esferovite, incluindo fornecimento e colocação, com 0,030 de espessura.	m2	13,98€	62,00	866,76€
Fornecimento e colocação de tubos de PVC, no encamisamento dos varões na ligação da laje de transição à obra de arte.	m	11,66€	14,79	172,45€
Pintura com tinta impermeabilizante betuminosa em duas demãos cruzadas de todas as superfícies superior das lajes em betão armado enterradas. (*)	m2	7,50€	1 002,80	7 521,00€
Fornecimento e execução de pavimento pedonal em calçada de cubos de pedra basáltica e calcária 0,05x0,05x0,05m, em áreas de terreno natural, excluindo abertura e execução de caixa (a executar conforme projeto da especialidade), incluindo camada de assentamento (0,05m) em areia com traço de cimento, todos os fornecimentos e trabalhos conforme CTE e pormenorização de projeto. Desenhos de estereotomia conforme Plano de Pavimentos.				
Estereotomia tipo C2	m2	32,69€	113,30	3 703,78€
Aparelhos de apoio, incluindo fornecimento e colocação:				
Em neoperene cintado ancorados	un	372,88€	2,00	745,76€
Fornecimento e colocação de juntas de dilatação	m	524,36€	5,00	2 621,80€
TOTAL				413 385,45

(*) – Trabalho novo.



III – Mapa de trabalhos a menos

DESIGNAÇÃO	UNID	PREÇO UNITÁRIO	QUANT.	VALOR
MOVIMENTOS DE TERRAS				
ESCAVAÇÕES				
Escavação de abertura manual ou mecânica de covas de árvores (1 m3) em terreno de qualquer natureza, incluindo baldeação para a superfície, secagem da caixa, remoção das águas e entivação se necessário e todos os trabalhos.	m3	9,00€	5,00	45,00€
Execução de aterros com material obtido nas escavações ou em empréstimo, isento de pedras e devidamente compactado a 95% do ensaio Proctor modificado (volume útil).	m3	3,50€	1 382,65	4 839,28€
BETÕES E ESTRUTURAS				
Fornecimento e execução de maciços de bordejamento e fundações (sapatas) em massame de betão, conforme pormenorização, incluindo camada de betão de limpeza, cofragem e todos os trabalhos necessários, seguindo todas as indicações de CTE.	m3	130,00€	0,25	32,50€
Para fundação e fixação de papeleiras, bebedouros e dissuasores.	m3	130,00€	5,13	666,90€
Para fundação de fiada de cubos de calçada.	m3	300,00€	85,87	25 761,00€
Fornecimento e colocação de muros em betão armado (conforme especificações do projeto da especialidade), incluindo drenagem no tardo e todos os trabalhos conforme pormenorização e CTE.				
Fornecimento e execução de escadas com estrutura em betão ligeiramente armado, incluindo camada de betão de limpeza, cofragem, descofragem, incluindo todos os trabalhos conforme CTE e pormenorização de projeto.	m3	248,80€	35,00	8 708,00€
Estrutura para escadas com estrutura em laje de pedra				
PAVIMENTOS, REMATES E REVESTIMENTOS				
Fornecimento e execução de pavimento pedonal em calçada de cubos de pedra basáltica e calcária 0,05x0,05x0,05m, em áreas de terreno natural, excluindo abertura e execução de caixa (a executar conforme projeto da especialidade), incluindo camada de assentamento (0,05m) em areia com traço de cimento, todos os fornecimentos e trabalhos conforme CTE e pormenorização de projeto. Desenhos de estereotomia conforme plano de pavimentos.				
Estereotomia tipo C1.	m2	32,69€	795,00	25 988,55€
Fornecimento e execução de pavimento em lajes de pedra de basalto, com acabamento serrado. Lajes dispostas conforme estereotomia indicada em planta, sobre caixa com base em material granular, incluindo todos os trabalhos. Tudo conforme pormenorização de projeto e CTE.				
Pavimento e revestimento vertical dos patamares no Largo do Pelourinho em lajes com 0,06m de espessura, incluindo argamassa de assentamento sobre estrutura de betão (conforme projeto de especialidade).	m2	137,32€	273,00	37 488,36€
Fornecimento e execução de capeamento e revestimento de muros e banco no Largo do Pelourinho, em lajes de basalto com acabamento serrado (espessura 0,04m), incluindo suportes de fixação do tipo “HRM” da Halfen, ou equivalente, sobre muro de betão, incluindo todos os trabalhos e fornecimentos necessários conforme pormenorização de projeto e CTE.	m2	109,00€	172,11	18 759,99€
Camada com 0,05m em caldeiras de árvores, sob grelha metálica.	m2	3,00€	13,50	40,50€
Fornecimento e execução de blocos em maciço de pedra de basalto serrado (secção 0,50x0,25m, comprimento 1,00m) para degraus, incluindo arestas cortadas, fixação em maciço de betão e todos os trabalhos necessários, incluindo todas as indicações de CTE, conforme pormenorização de projeto.	m	210,00€	59,00	12 390,00€
Fornecimento e execução de revestimento superficial de caldeiras de árvores e floreiras com camada de bagacina, devidamente lavada, incluindo regularização superficial e todos os trabalhos.				

Auditoria de fiscalização concomitante à empreitada de intervenção nos troços terminais das ribeiras de Santa Luzia e João Gomes, financiada pela Lei de Meios

DESIGNAÇÃO	UNID	PREÇO UNITÁRIO	QUANT.	VALOR
Fornecimento e distribuição de composto de plantação isento de pedras, torrões e raízes, incluindo carga, transporte, descarga, espalhamento e regularização de acordo com as cotas e inclinações de projeto. Composto de plantação de acordo com as características qualitativas descritas no CTE. A distribuir nas seguintes proporções:				
Camada com 1 m3 por árvore plantada.	m3	18,00€	5,00	90,00€
PLANTAÇÕES				
Fornecimento e plantação de árvores com plumagem, flecha intacta e raízes com torrão, com o sistema radicular bem desenvolvido e cabelame abundante. Tudo de acordo com as boas normas de execução e especificações dendrométricas/dimensionais definidas em CTE.	un			250,00€
Plantação de árvores transplantadas, de acordo com a Planta de Trabalhos e Plano de Plantação de Árvores. Tudo de acordo com as boas normas de execução e especificações definidas em CTE.	un	15,00€	1,00	15,00€
REDE DE REGA				
Abertura de valas, com 0,40x0,50m em zonas de terreno natural, incluindo baldeação para a superfície, entivação e escoramento, se necessário, remoção de esgoto, bombagem de águas se necessário, tudo de acordo com as normas da boa execução conforme previsto no projeto, sobre terreno natural.	m3	10,00€	15,31	153,14€
Fornecimento e colocação em obra de areia de rio, em camada de 0,40x0,15m isenta de pedras, torrões, raízes e salitre, formando almofada e envolvimento das tubagens, incluindo compactação e regularização do fundo para assentamento das tubagens.	m3	30,00€	4,59	137,70€
Execução de tapamento de valas com terras anteriormente escavadas devidamente crivadas ou cirandadas, isentas de pedras, torrões, raízes ou matérias orgânicas por camadas de 0,20m, incluindo compactação manual na envolvente da tubagem e compactação mecânica nas camadas superiores.	m3	10,00€	10,72	107,20€
Remoção de materiais sobranceiros a vazadouro, situado fora da zona de intervenção e à responsabilidade do adjudicatário, incluindo carga, transporte, descarga e espalhamento (medição com 20% de empolamento).	m3	8,50€	5,51	46,86€
Fornecimento e instalação em vala de tubo de polietileno de alta densidade (PEAD PE 100, PN 10), incluindo todos os tipos de ligação e com os acessórios de ligação indicados quer em planta como em perfil, bem como todos os trabalhos e fornecimentos igualmente necessários. Tudo devidamente executado por empresa e pessoal especializado.				
Diâmetro 32mm	m	1,45€	85,62	124,15€
Diâmetro 40 mm	m	2,19€	60,55	132,60€
Fornecimento e colocação em vala de tubagem PVC de 10kg/cm2, para atravessamento sob pavimentos. Incluindo todos os trabalhos e fornecimentos necessários, conforme CTE.				
Diâmetro 63 mm	m	5,28€	18,11	95,62€
Diâmetro 200 mm	m	10,20€	45,43	463,39€
Fornecimento e colocação em vala de tubagem em ferro dúctil, para atravessamentos sob ruas e pavimentos onde circulem veículos automóveis, incluindo abertura e fecho de vala e todos os trabalhos conforme CTE.				
Diâmetro 200 mm	m	110,55€	13,03	1 440,47€
Fornecimento e instalação de sistema de rega radicular do tipo "Rain Bird RWS-BGX", ou equivalente, incluindo a ligação flexível, conforme CTE, incluindo todo o material e trabalhos complementares necessários.	un	40,52€	10,00	405,20€
Fornecimento e montagem de tomadas de água diâmetro ¾", em metal, do	un	38,00€	1,00	38,00€



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

DESIGNAÇÃO	UNID	PREÇO UNITÁRIO	QUANT.	VALOR
tipo "Sure Quick 3ww", ou equivalente, incluindo válvula de macho esférico em metal de 3/4" a montante, bem como tubagem e todos os acessórios necessários para a ligação à conduta.				
Fornecimento e entrega ao Dono da Obra de chaves para tomadas de água em metal, do tipo "Sure Quick 3ww", ou equivalente.	un	16,00€	1,00	16,00€
EQUIPAMENTO E MOBILIÁRIO URBANO				
Fornecimento e colocação de papeleiras em chapa de aço zincado com pintura texturada, do tipo "Atlântica V01" da LetaDesign, ou equivalente, incluindo pé de suporte e fixação em sapata de betão e todos os trabalhos, garantindo as posições relativas definidas, bem como solidez de fixação, de acordo com CTE e instruções do fornecedor.	un	450,00€	2,00	900,00€
Fornecimento e colocação de grelha metálica para cobertura de caldeiras de árvores, modelo "Linha +" da Larus, ou equivalente, com 1,5x1,5m, em aço decapado metalizado e pintado em esmalte antracite escuro, incluindo fixação e todos os trabalhos, e garantindo as posições relativas definidas, bem como solidez de fixação, de acordo com CTE e instruções do fornecedor.	un	1 125,00€	6,00	6 750,00€
PAVIMENTAÇÃO				
Leito do pavimento, em material granular britado, com 0,30m de espessura em duas camadas de 0,15m.	m2	6,62€	144,57	957,05€
Camadas granulares, com características de sub-base em agregado britado de granulometria extensa, em camadas de 0,15m de espessura.	m2	3,58€	1 089,30	3 899,69€
Camadas de misturas betuminosas a quente com características de base em macadame betuminoso com 0,11m de espessura (AC32 base 35/50).	m2	17,33€	544,65	9 438,78€
Rega de impregnação betuminosa, com emulsão betuminosa.	m2	0,75€	289,14	216,86€
Luminárias dos seguintes tipos:				
P15, equipada com portinhola de acordo com o pormenor A, incluindo maciço e assentamento.	un	1 304,97€	5,00	6 524,85€
Tubos.				
Corrugado (vermelho) 50.	m	1,56€	66,00	102,96€
Cabos.				
Enfiados em tubos.				
H1XV-U4x10	m	9,22€	66,00	608,52€
Ligações à terra.				
Conjunto constituído por elétrodo de terra (vareta), condutor para ligação do elétrodo de terra à instalação (cabo H1VV-R1x35m2 cor azul), conetor para ligação do condutor de terra ao terminal de terra da instalação (terminal de compressão) e conetor de ligação do condutor ao elétrodo de terra (abraçadeiras).	un	18,72€	5,00	93,60€
TOTAL				167 727,72€



IV – Nota de emolumentos e outros encargos

(DL n.º 66/96, de 31 de maio)

AÇÃO:	Auditoria de fiscalização concomitante à empreitada de intervenção nos troços terminais das ribeiras de Santa Luzia e João Gomes, financiada pela Lei de Meios
ENTIDADE FISCALIZADA:	Vice-Presidência do Governo Regional
SUJEITO PASSIVO:	Vice-Presidência do Governo Regional

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (artigo 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 (artigo 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)	CUSTO STANDARD a)	UNIDADES DE TEMPO	
AÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	119,99 €	10	1 199,90€
AÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	88,29 €	264	23 308,56€
ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 2 do art.º 10.º):	5 x VR (b)		1 716,40 €
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. b) Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2.ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se atualmente fixado em 343,28€ pelo n.º 2.º da Portaria n.º 1553-C/2008, publicada no DR Série I, n.º 252, 4.º Suplemento, de 31 de dezembro de 2008 (atualiza em 2,9 % os índices 100 de todas as escalas salariais).	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		24 508,46€
	LIMITES b)	MÁXIMO (50xVR)	17 164,00 €
		MÍNIMO (5xVR)	1 716,40 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS:		1 716,40 €
	OUTROS ENCARGOS (n.º 3 do art.º 10.º)		0,00 €
TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		1 716,40 €	