



Tribunal de Contas

**Auditoria ao Programa /Projecto PIDDAC  
"Construção do Tribunal Judicial de Sintra"**



**Dezembro de 2004**

**Relatório n.º 45/2004 - 2.ª Secção**

**Processo n.º 24/04 - AUDIT**



**PROCESSO N.º 24/04 - AUDIT**

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**  
**N.º 45/2004 - 2.ª Secção**

**Programa / Projecto PIDDAC**  
***“Construção do Tribunal Judicial de Sintra”***





## ÍNDICE

ÍNDICE DE QUADROS .....	4
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	5
SIGLAS UTILIZADAS.....	6
FICHA TÉCNICA DE AUDITORIA .....	7
<b>1 – SUMÁRIO .....</b>	<b>8</b>
1.1 – CONCLUSÕES .....	8
1.1.1 – <i>Gestão temporal e económica</i> .....	8
1.1.2 – <i>Localização e aquisição de terreno</i> .....	8
1.1.3 – <i>Desenvolvimento do projecto</i> .....	8
1.1.4 – <i>Operações urbanísticas</i> .....	9
1.1.5 – <i>Trabalhos de movimentação de terras</i> .....	9
1.1.6 – <i>Empreitada de construção do edifício</i> .....	9
1.1.6.1 – Critério de adjudicação.....	9
1.1.6.2 – Reclamação por erros e omissões do projecto .....	10
1.1.6.3 – Execução e aprovação de trabalhos a mais .....	10
1.1.6.4 – Indemnização por danos emergentes .....	11
1.1.6.5 – Prazo contratual de execução e prorrogações .....	11
1.1.6.6 – Deficiências do controlo administrativo do contrato de empreitada.....	11
1.2 – RECOMENDAÇÕES.....	12
1.2.1 – <i>Decisão de investimento</i> .....	12
1.2.2 – <i>Procedimentos administrativos, financeiros e de controlo</i> .....	12
<b>2 – PARTE INTRODUTÓRIA .....</b>	<b>14</b>
2.1 – FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJECTIVOS DE AUDITORIA.....	14
2.1.1 – <i>Fundamento e Âmbito</i> .....	14
2.2 – ENTIDADE JUNTO DA QUAL SE DESENVOLVEU A AUDITORIA .....	14
2.3 – OBJECTIVOS, METODOLOGIAS E TÉCNICAS DE CONTROLO.....	14
2.3.1 – <i>Objectivo Estratégico</i> .....	14
2.3.2 – <i>Objectivos Operacionais</i> .....	14
2.3.3 – <i>Metodologia</i> .....	15
2.3.4 – <i>Técnicas de Controlo</i> .....	15
2.4 – ENQUADRAMENTO NORMATIVO.....	15
2.5 – CONDICIONANTES.....	16
2.6 – AUDIÇÃO DAS ENTIDADES AUDITADAS EM CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO .....	16
<b>3 – PARTE EXPOSITIVA.....</b>	<b>18</b>
3.1 – APRECIACÕES GENÉRICAS .....	18
3.1.1 – <i>A génese do processo decisório</i> .....	18
3.1.2 – <i>A gestão temporal do empreendimento</i> .....	18
3.1.3 – <i>Custo total do empreendimento</i> .....	20
3.1.4 – <i>O custo do terreno</i> .....	23
3.1.5 – <i>Custo de serviços e terraplenagens</i> .....	24
3.1.6 – <i>Custo da construção</i> .....	25
3.1.7 – <i>Execução contratual contabilizada da construção</i> .....	25
3.1.8 – <i>Financiamento</i> .....	26
3.1.9 – <i>Execução PIDDAC e receitas próprias</i> .....	30
3.2 – APRECIACÕES ESPECÍFICAS.....	31
3.2.1 – <i>Cedência do terreno e celebração de Protocolo</i> .....	31
3.2.2 – <i>Operação urbanística</i> .....	32

3.2.3 –	<i>Contrato para elaboração de projectos</i> .....	33
3.2.3.1 –	Contrato para elaboração do projecto do edifício .....	33
3.2.3.2 –	Contratos Adicionais .....	33
3.2.4 –	<i>Empreitada de terraplenagem</i> .....	35
3.2.5 –	<i>Empreitada de construção</i> .....	37
3.2.5.1 –	Fundamentação dos factores e ponderação do critério de adjudicação .....	37
3.2.5.2 –	Reclamação por erros e omissões .....	39
3.2.5.3 –	Trabalhos a mais .....	40
3.2.5.4 –	Prorrogações do prazo de execução contratual .....	40
3.2.5.5 –	Conclusão da empreitada de construção do edifício .....	42
3.2.6 –	<i>Contrato para fiscalização da empreitada de construção do edifício</i> .....	44
3.3 –	VERIFICAÇÕES EFECTUADAS .....	45
3.3.1 –	<i>Medição de trabalhos de terraplenagem</i> .....	45
3.3.2 –	<i>Sobreposição de terraplenagens entre as duas empreitadas</i> .....	54
3.3.3 –	<i>Verificação e análise da amostra (trabalhos a mais e a menos)</i> .....	56
3.3.4 –	<i>Cálculo dos Honorários</i> .....	58
<b>4 –</b>	<b>EMOLUMENTOS</b> .....	<b>61</b>
<b>5 –</b>	<b>DETERMINAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>61</b>
<b>ANEXO I</b> .....		<b>63</b>
EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS .....		63
<b>ANEXO II</b> .....		<b>67</b>
NOTA DE EMOLUMENTOS .....		67
<b>ANEXO III</b> .....		<b>69</b>
RESPOSTAS DAS ENTIDADES AUDITADAS .....		69

## ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – CUSTO DA CONSTRUÇÃO DO PALÁCIO DA JUSTIÇA DE SINTRA (REAIS E ESTIMADOS) .....	22
QUADRO 2 – EXECUÇÃO CONTRATUAL CONTABILIZADA DA CONSTRUÇÃO .....	26
QUADRO 3 – CUSTOS CONTABILIZADOS POR CATEGORIAS FUNCIONAIS E CONTRATUAIS SEGUNDO AS FONTES DE FINANCIAMENTO – 2000 E 2001 .....	27
QUADRO 4 – CUSTOS CONTABILIZADOS POR CATEGORIAS FUNCIONAIS E CONTRATUAIS SEGUNDO AS FONTES DE FINANCIAMENTO – 2002 E 2003 .....	28
QUADRO 5 – CUSTOS CONTABILIZADOS POR CATEGORIAS FUNCIONAIS E CONTRATUAIS SEGUNDO AS FONTES DE FINANCIAMENTO – 2004 E TOTAL 2000 A 2004 .....	29
QUADRO 6 – ERROS E OMISSÕES RECLAMADOS .....	39
QUADRO 7 – PRORROGAÇÕES DE PRAZO .....	41
QUADRO 8 – ESCAVAÇÃO COM MEIOS MECÂNICOS CONSIDERADA COMO COM RECURSO A EXPLOSIVOS .....	46
QUADRO 9 – TRABALHOS DE ATERRO COM DUPLICAÇÃO DE PAGAMENTO .....	51
QUADRO 10 – SOBREPOSIÇÃO DE TERRAPLENAGENS ENTRE AS 2 EMPREITADAS .....	55
QUADRO 11 – COMPARAÇÃO DE CUSTOS DE TERRAPLENAGENS DO EDIFÍCIO, COM BASE EM PREÇOS UNITÁRIOS APRESENTADOS PELA SOMAGUE .....	56



## **ÍNDICE DE GRÁFICOS**

GRÁFICO 1 – ESTRUTURA DE CUSTOS DO EMPREENDIMENTO PALÁCIO DA JUSTIÇA DE SINTRA .....	23
GRÁFICO 2 – FINANCIAMENTO ACUMULADO (2000 A 2004) – PROPORÇÃO ENTRE RECEITAS PRÓPRIAS E PIDDAC .....	30
GRÁFICO 3 – PROPORÇÃO ANUAL EM PORCENTAGEM ENTRE AS FONTES DE FINANCIAMENTO.....	30
GRÁFICO 4 – TAXAS DE EXECUÇÃO PIDDAC E RECEITAS PRÓPRIAS.....	31
GRÁFICO 5 – FACTURAÇÃO ACUMULADA (TRABALHOS CONTRATUAIS).....	43

## SIGLAS UTILIZADAS

Sigla	Significado
<b>CD</b>	Conselho Directivo
<b>CE</b>	Caderno de Encargos
<b>CGE</b>	Conta Geral do Estado
<b>CMS</b>	Câmara Municipal de Sintra
<b>CPA</b>	Código do Procedimento Administrativo
<b>DGTC</b>	Direcção Geral do Tribunal de Contas
<b>DPP</b>	Departamento de Prospectiva e Planeamento
<b>DR</b>	Diário da República
<b>IGFPJ</b>	Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça
<b>IVA</b>	Imposto sobre o Valor Acrescentado
<b>LOPTC</b>	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
<b>m.q.</b>	Mesmo que
<b>MJ</b>	Ministério da Justiça
<b>MOPC</b>	Ministério das Obras Públicas e das Comunicações
<b>OE</b>	Orçamento de Estado
<b>OF</b>	Outros fundos
<b>PC</b>	Programa de Concurso
<b>PDM</b>	Plano Director Municipal
<b>PGA</b>	Plano Global de Auditoria
<b>PIDDAC</b>	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
<b>PJS</b>	Palácio da Justiça de Sintra
<b>RAN</b>	Reserva Agrícola Nacional
<b>RCM</b>	Resolução do Conselho de Ministros
<b>REN</b>	Reserva Ecológica Nacional
<b>RJEOP</b>	Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas
<b>SGMJ</b>	Secretaria-Geral do Ministério da Justiça
<b>TC</b>	Tribunal de Contas



## FICHA TÉCNICA DE AUDITORIA

<b>EQUIPA TÉCNICA DE AUDITORIA – Programa / Projecto PIDDAC</b> <i>“Construção do Tribunal Judicial de Sintra”</i>		
	<b>TÉCNICOS</b>	<b>QUALIFICAÇÃO</b>
<b>Auditor Coordenador</b>	Abílio Matos	Lic. Economia
<b>Auditor Chefe</b>	João Caracol Miguel	Lic. Finanças
<b>Audidores</b>	António A. F. B. Pombeiro José Rosário Silva Daphnie Eurélia Gomes Góis	Lic. em Finanças, Pós-Graduado em Administração Financeira e Contábil; MBA e Mestre em Gestão Lic. Engenharia Civil Lic. Direito
<b>Apoio Administrativo e Informático</b>	Kátia Lorena Manuel Nobre	Assistente Administrativo Principal

## 1 – SUMÁRIO

Em cumprimento do Programa de Fiscalização aprovado pelo Tribunal para o ano 2004, no âmbito do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), realizou-se a presente auditoria de gestão financeira, acompanhamento e controlo da execução do Projecto “**Construção do Tribunal Judicial de Sintra**” da Medida PIDDAC “**Construção e Adaptação de Instalações do Sistema Judiciário**” do Ministério da Justiça, cuja gestão e execução foi da responsabilidade do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça (IGFPJ), tendo-se apurado as seguintes conclusões:

### 1.1 – Conclusões

#### 1.1.1 – Gestão temporal e económica

A gestão temporal deste empreendimento foi ineficiente visto que poderia ter sido realizado num prazo de dois anos, em vez dos cinco que já leva.

Os custos desta ineficiência são difíceis de estimar mas serão necessariamente superiores ao custo do capital pelos três anos de atraso, ou seja, €2.515.982,54; de outro modo, não seria justificável o investimento numa análise custos/benefícios, económicos, sociais e/ou ambientais (cfr. ponto 3.1.2).

No processo decisório, que se arrastou aproximadamente por duas dezenas de anos, não há evidência de ter sido preparado qualquer estudo económico e financeiro ou análise de investimento que fundamentasse a decisão final de mobilizar €35.721.169,90 do erário público na construção de um Palácio da Justiça em Sintra (cfr. ponto 1.2.1).

#### 1.1.2 – Localização e aquisição de terreno

O IGFPJ construiu o Palácio da Justiça de Sintra em terrenos cuja propriedade ou posse é da Câmara Municipal de Sintra, não tendo sido ainda assinado qualquer instrumento contratual onde se concretize o modo de participação das duas entidades, bem como as correspondentes responsabilidades e contrapartidas financeiras, nos termos estabelecidos no artigo 8.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro (cfr. ponto 3.2.1).

Apesar disso, o IGFPJ pagou, até à data, em contrapartidas prestadas, terraplenagens, estudos, projectos e obras diversas de adequação do terreno, €3.496.650,56 (€3.269.024,45 a preços históricos), o que representa um custo de €258,25 por m<sup>2</sup> para área de implantação do edifício (13.540 m<sup>2</sup>). De todas as alternativas que foram admitidas como possíveis ao longo do processo de decisão, esta foi a mais cara (cfr. 3.1.4).

#### 1.1.3 – Desenvolvimento do projecto

O segundo adicional ao contrato para desenvolvimento do projecto do Palácio da Justiça de Sintra não foi remetido ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia (cfr. ponto 3.2.3.2).



No cálculo de honorários desse mesmo adicional não foi respeitado o disposto no artigo 20.º das *Instruções para o Cálculo dos Honorários Referentes aos Projectos de Obras Públicas* aprovadas pela Portaria do MOPC, de 7 de Fevereiro de 1972, pelo que a adjudicação apresenta um excesso de €11.287,57, com inclusão do IVA, não tendo ainda havido, no entanto, lugar ao pagamento (cfr. ponto 3.3.4).

## 1.1.4 – Operações urbanísticas

A realização das obras de movimentação de terras e da construção do edifício não foi precedida de parecer prévio não vinculativo por parte da Câmara Municipal de Sintra, não existindo nos competentes serviços municipais elementos relativos a esta construção, e não foram previamente afixados no local os avisos destinados à publicitação dos correspondentes pedidos (cfr. ponto 3.2.2).

## 1.1.5 – Trabalhos de movimentação de terras

Os trabalhos incluídos no adicional à empreitada para execução dos trabalhos de terraplenagem foram intencionalmente limitados a 24,8 % do valor do contrato inicial, para não exceder o limite de 25 % previsto no n.º 1 do artigo 45.º do RJEOP, sendo do conhecimento dos Serviços do IGFPJ que os trabalhos necessários eram muito superiores. No entanto, esses trabalhos não foram considerados no concurso para a construção do edifício, tendo sido realizados como trabalhos a mais, com implicações negativas para a economia desta empreitada (cfr. pontos 3.2.4 e 3.3.2).

A medição e o pagamento dos trabalhos da empreitada não foram efectuados de acordo com as regras e procedimentos estipulados no Caderno de Encargos, não tendo a fiscalização contratada feito aplicar várias cláusulas nele inseridas e, por essa via, integradas no contrato. Em consequência dessas omissões resultaram pagamentos em excesso de €25.094,52 e de €110.252,25, com inclusão do IVA (cfr. ponto 3.3.1 e quadros 8 e 9).

Não foi elaborada a conta final da empreitada de execução da terraplenagem, nos termos estabelecidos no n.º 1 do artigo 220.º do RJEOP, quando tal formalidade deveria ter tido lugar há cerca de dois anos e meio (cfr. ponto 3.2.4).

## 1.1.6 – Empreitada de construção do edifício

### 1.1.6.1 – Critério de adjudicação

O critério de adjudicação previsto no concurso para selecção da proposta a contratar foi o da proposta economicamente mais vantajosa. Os factores do critério e respectivas ponderações, no entanto, não foram estabelecidos em função de um estudo fundamentado que considerasse a efectiva utilidade para o IGFPJ dos diferentes aspectos das propostas pretendidas para a construção (cfr. ponto 3.2.5.1).

O critério, tal como definido, valorizou o prazo de execução de forma equivalente a cerca de €5.000 por cada dia de antecipação da conclusão da obra, tendo a adjudicação recaído sobre uma proposta condicionada com o prazo de 600 dias, inferior aos 730 dias fixados. Apesar disso, evidencia-se alguma passividade perante situações, em geral previsíveis, de que resultou uma significativa extensão do prazo de execução contratual, com reflexos directos no custo da empreitada, no adiamento da utilização das instalações e nos custos da fiscalização (cfr. ponto 3.2.5.1).

### **1.1.6.2 – Reclamação por erros e omissões do projecto**

O adjudicatário da empreitada de construção do edifício apresentou reclamação por erros e omissões do projecto, no montante total de €2.613.756,34, com exclusão do IVA, dentro do prazo fixado no n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março. Todavia, esta reclamação não foi objecto de decisão expressa do Dono da Obra no prazo estabelecido, encontrando-se o apuramento, do valor a submeter a aprovação, cometido a uma Comissão Conciliatória, nos termos da mesma disposição legal (cfr. ponto 3.2.5.2).

### **1.1.6.3 – Execução e aprovação de trabalhos a mais**

Os custos adicionais, ou seja, revisões de preços, trabalhos a mais e a menos e erros e omissões, ainda não recusados pelo Dono da Obra, somam até à data €3.936.791,44, representando 14 % do valor de adjudicação (cfr. 3.1.6).

No decorrer da construção o adjudicatário da empreitada de construção do edifício apresentou propostas de trabalhos a mais e a menos no valor total de €3.717.083,25, com exclusão do IVA, dos quais não foram aceites €2.235.196,42, encontrando-se pendentes de aprovação pela entidade competente para autorizar a despesa trabalhos no valor de €716.480,19 e os restantes ainda em análise.

O processo de aprovação da realização de trabalhos a mais e de preços acordados (para além da apreciação da reclamação de erros e omissões, ainda em processamento) assenta sobretudo na fiscalização e projectistas contratados, que se relacionam directamente com o empreiteiro, com reduzida intervenção dos engenheiros responsáveis do próprio IGFPJ.

Os elementos constantes da informação que suporta a proposta de adjudicação de trabalhos a mais, incluindo os anexos, são insuficientes para caracterizar devidamente as situações e justificar esses trabalhos a mais e as razões das alterações de que resultam. Em muitas situações, verifica-se que, apenas com os elementos de que os próprios serviços do IGFPJ dispõem, não é possível concluir se resultam de erros ou omissão dos projectos, de obra nova, ou se são verdadeiros trabalhos a mais na acepção do RJEOP e qual a entidade de quem partiu a iniciativa da sua realização (dono da obra, projectistas, fiscalização ou empreiteiro) (cfr. ponto 3.2.5.3).

Apesar de a maioria ou totalidade dos trabalhos a mais estarem executados, alguns no início da empreitada, há mais de dois anos e meio, ainda não foram devidamente quantificados e aprovada a correspondente adjudicação e autorização da despesa (cfr. pontos 3.2.5.2 e 3.2.5.3).

O controlo exercido pelo IGFPJ sobre situações de que resulta o aumento de encargos, como sejam a reclamação por erros e omissões, alterações aos projectos e situações que conferem ao empreiteiro o direito a ser ressarcido por danos, carece de rigor e actuação tempestiva, sendo também deficientes os documentos comprovativos e registos que suportam a aprovação e a realização da correspondente despesa.



## 1.1.6.4 – Indemnização por danos emergentes

O adjudicatário da empreitada apresentou ainda um pedido de indemnização por danos emergentes, no valor de €229.013,93 (2.<sup>a</sup> prorrogação de prazo), e de €93.150,51, por custos de imobilização do estaleiro, indeferidos pelo Dono da Obra dentro do prazo legal, nos termos do n.º 2 e alínea a) do n.º 3 do artigo 109.º do CPA (cfr. ponto 3.2.5.4).

## 1.1.6.5 – Prazo contratual de execução e prorrogações

O adjudicatário da empreitada apresentou quatro pedidos de prorrogação de prazo, relativamente aos quais ocorreu deferimento tácito, por ausência de decisão do Dono da Obra e de notificação dentro do prazo estipulado nos n.ºs 3 e 4 do artigo 160.º do RJEOP, e que totalizaram 273 dias, ou 246 dias, considerando o 2.º pedido de 44 dias em lugar dos 71 inicialmente requeridos (cfr. ponto 3.2.5.4).

Na informação de suporte à decisão relativa ao 4.º pedido de prorrogação de prazo, fundamentado na execução de trabalhos a mais no valor de €902.042,12, ou seja, 3,7% do valor da adjudicação, para justificar um pedido de prorrogação de 132 dias, ou seja, 22 % do prazo contratual, nada se refere sobre esta desproporção (cfr. ponto 3.2.5.5).

Não é possível estabelecer a data precisa em que deveria ter ocorrido a conclusão da obra por ainda não estar apurado o montante de trabalhos a mais. Esta situação, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 151.º do RJEOP, confere ao adjudicatário direito a requerer prorrogação do prazo contratual de execução.

Essa data, tudo indica, será muito anterior a 23 de Setembro de 2004, data da última visita dos auditores à obra, em que ainda decorriam os trabalhos da empreitada.

## 1.1.6.6 – Deficiências do controlo administrativo do contrato de empreitada

A análise dos aspectos formais e procedimentais relativos à execução física da empreitada revelou deficiências sistemáticas, em particular, no que se refere à reclamação por erros e omissões e aos pedidos de prorrogação do prazo de execução da empreitada, que se traduziram no incumprimento por parte do Dono da Obra dos prazos de decisão, nos termos estabelecidos no n.º 4 do artigo 14.º e n.º 3 do artigo 160.º do RJEOP. Também as decisões relativas à realização de trabalhos a mais, e ao pedido de indemnização por danos emergentes e custos de estaleiro, revelaram falta de fundamentação de facto e de direito, imposta pelos artigos 124.º e 125.º do CPA, de rigor jurídico da análise e informação dos respectivos pedidos e de notificação da decisão, nos termos estabelecidos nos artigos 68.º do CPA e 140.º do RJEOP (cfr. pontos 3.2.5.2, 3.2.5.3 e 3.2.5.4).

Para realização do empreendimento, o IGFPJ contratou a execução dos projectos com um gabinete de arquitectura, com acompanhamento por técnicos do próprio IGFPJ, que emitiram pareceres sobre os mesmos. Verificou-se, no entanto, que esse acompanhamento e a análise que suportou o parecer emitido foram orientados para os aspectos gerais e de funcionalidade e não incidiram sobre o detalhe dos elementos de projecto (como, por exemplo, as medições) e as cláusulas do Caderno de Encargos, com consequências na contratação e execução das empreitadas.

Para fiscalização e controlo das duas empreitadas realizadas, o IGFPJ contratou fiscalizações externas que desempenharam as funções de fiscalização previstas no RJEOP, sob supervisão dos técnicos do Dono da Obra. Em especial na empreitada de construção do edifício, verificou-se que ficou cometido à fiscalização externa praticamente todo o relacionamento com o empreiteiro e projectistas, com reduzida intervenção dos técnicos do IGFPJ. Esta situação deu origem a situações ambíguas relativamente às efectivas atribuições e competências da fiscalização externa, com reflexos no processo decisório e no controlo da execução financeira da empreitada.

## **1.2 – Recomendações**

No contexto da matéria exposta no presente relatório de auditoria e resumida nas conclusões que antecedem, formulam-se ao Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça as seguintes recomendações:

### **1.2.1 – Decisão de investimento**

As decisões e propostas dos responsáveis pela gestão do IGFPJ, financeiramente relevantes, deverão ser suportadas em estudos económicos e financeiros e análises de investimento que: (1) definam de modo preciso e quantificado os objectivos a alcançar, as necessidades a prover e os requisitos de provimento; (2) fundamentem a necessidade de uma mudança e do grau dessa mudança baseada em projecções estatísticas relevantes, previsões da necessidade a prover, análises comparativas com serviços semelhantes a nível nacional e internacional; (3) evidenciem comparativamente as ineficiências e ineficácias do provimento actual e, sendo caso disso, descrevam o estado de degradação dos activos associados ao provimento do serviço; (4) recomendem o tipo de solução preferida (aluguer? remodelação? edifício já construído ou adquirido em construção, diferentes localizações, «lease-back», etc.); (5) avaliem e comparem, financeira e economicamente, as diversas alternativas possíveis de provimento, para atingir os objectivos definidos.

Quaisquer negociações, de permuta ou outras, não devem ser iniciadas e muito menos concluídas sem que o IGFPJ tenha quantificado as balizas de negociação e planeado a estratégia de negociação.

### **1.2.2 – Procedimentos administrativos, financeiros e de controlo**

O sistema de gestão de informação e de controlo interno do IGFPJ deverá ser aperfeiçoado, para proporcionar um melhor conhecimento da progressão da execução dos trabalhos, tornando-o mais expedito e interventivo no que se refere à informação de suporte para decisão superior, para permitir aos diferentes intervenientes no processo de decisão actuar de forma proactiva, no estrito cumprimento dos prazos de decisão/ notificação e da legislação aplicável.

O objecto dos contratos de fiscalização de empreitadas deverá ser claramente definido através de um manual de procedimentos, onde se delimite o âmbito e conteúdo funcional da prestação de serviços a cargo de prestadores externos e especifiquem as atribuições e competências do Dono da Obra em matéria de decisão e notificação do empreiteiro e que regule a supervisão mínima por parte dos técnicos do IGFPJ, em especial na parte relativa à informação de suporte para decisão superior e ao controlo dos pagamentos.



O instrumento negocial com a Câmara Municipal de Sintra, com vista à doação do terreno onde se encontra implantado o Palácio da Justiça de Sintra deverá ser formalizado no mais curto espaço de tempo possível.

As operações urbanísticas a cargo do IGFPJ deverão ser realizadas com cumprimento dos procedimentos previstos no Regime Jurídico de Urbanização e Edificação (Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro) aplicáveis ao IGFPJ, para garantia dos princípios da legalidade e da igualdade.

As importâncias indevidamente facturadas e pagas na empreitada de execução do movimento de terras deverão ser regularizadas.

A conta final da empreitada de execução do movimento de terras deverá ser elaborada após rectificação dos erros verificados nos autos de medição n.ºs 2, 3 e 4 do contrato inicial e auto do contrato adicional.

O valor da adjudicação do segundo adicional ao contrato para elaboração do projecto do Palácio da Justiça de Sintra deverá ser rectificado.

A selecção e ponderação dos factores do critério da proposta economicamente mais vantajosa deverá ser feita em função de valores pertinentes e importantes para a concretização e economia do projecto a realizar e traduzir de forma adequada a necessidade e o interesse público subjacentes à situação concreta.

A elaboração dos autos de medição dos trabalhos das empreitadas deverá ser realizada com o indispensável rigor.

A aprovação de trabalhos a mais deverá ser formalizada previamente à sua realização e no estrito respeito pelo disposto no RJEOP.

A adjudicação e aprovação da despesa correspondente aos trabalhos a mais e a menos deverá ser precedida de análise rigorosa pelos Serviços do IGFPJ, na qual se verifique se é devido o pagamento, e se separem os trabalhos resultantes do erro de projecto não reclamado e assinalado neste relatório e outros que eventualmente existam.

A multa contratual correspondente ao número de dias de atraso com que a obra for concluída deverá ser calculada e aplicada, com observância das formalidades previstas no artigo 201.º e 233.º do RJEOP e das disposições do CPA aplicáveis, considerando o prazo contratual e as prorrogações graciosas e legais a que houver lugar e tendo-se em especial atenção que, nos termos do n.º 4 do mesmo artigo 233.º, a multa só pode ser aplicada antes da recepção provisória da empreitada.

## **2 – PARTE INTRODUTÓRIA**

### **2.1 – Fundamento, Âmbito e Objectivos de Auditoria**

#### **2.1.1 – Fundamento e Âmbito**

Em cumprimento do Programa de Fiscalização aprovado pelo Tribunal para o ano 2004, no âmbito do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), realizou-se a presente auditoria ao Projecto “**Construção do Tribunal Judicial de Sintra**” da Medida PIDDAC “**Construção e Adaptação de Instalações do Sistema Judiciário**” do Ministério da Justiça, cuja gestão e execução foi da responsabilidade do IGFPJ, tendo abrangido a apreciação dos objectivos definidos e a análise da sua execução física e financeira global, com especial incidência no ano de 2003.

### **2.2 – Entidade junto da qual se desenvolveu a auditoria**

A auditoria ao programa/projecto decorreu junto do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, tendo sido também realizadas duas visitas ao edifício do Tribunal Judicial de Sintra.

### **2.3 – Objectivos, metodologias e técnicas de controlo**

#### **2.3.1 – Objectivo Estratégico**

O trabalho da auditoria visou aferir da legalidade, regularidade, economia, eficiência e eficácia na aplicação dos dinheiros públicos bem como a boa gestão financeira e o desempenho ambiental do Projecto PIDDAC “**Construção do Tribunal Judicial de Sintra**”, tendo em vista o acompanhamento e aprofundamento do exercício do controlo das despesas públicas de investimento da Administração Central.

#### **2.3.2 – Objectivos Operacionais**

Face à necessidade de identificação e análise dos factores críticos na gestão física, económica e financeira do Projecto, bem como dos elementos conducentes à verificação do grau de adesão dos resultados aos objectivos formulados, foram considerados os seguintes objectivos operacionais: a análise do processo de decisão relativo ao projecto e determinação das suas fases críticas, em termos qualitativos, através da identificação dos objectivos gerais e da análise do seu relacionamento / enquadramento estratégico no âmbito do PIDDAC, e, em termos quantitativos, através da caracterização das metas quantificadas e previstas pelo projecto; a verificação e apuramento do financiamento global do projecto e as diferenças entre a programação e a execução financeira; a avaliação da sua implementação, em termos de grau de execução global e da eficácia do projecto executado.



## 2.3.3 – Metodologia

A metodologia seguida foi orientada para:

O planeamento no âmbito do qual se solicitaram ao IGFPJ os elementos de base e os estudos realizados para dimensionamento e localização do Tribunal.

A identificação das áreas-chave da execução do Projecto – contratos de projecto, fiscalização, empreitadas de terraplenagem e de construção do edifício e arranjos exteriores –, tendo subjacente a pesquisa, análise e cruzamento dos elementos informativos existentes na DGTC com os remetidos pelo IGFPJ e outras entidades interlocutoras;

A verificação do cumprimento, ou não, quer dos procedimentos concursais quer dos inerentes à execução, fiscalização e controlo da despesa.

## 2.3.4 – Técnicas de Controlo

Os procedimentos de auditoria compreenderam, em síntese, as seguintes técnicas de identificação, verificação e controlo:

Recolha de legislação referente às entidades directa e indirectamente envolvidas, exame e cruzamento de documentos, entrevistas realizadas com os responsáveis do IGFPJ e observações directas no trabalho de campo (análise de registos administrativos, financeiros e técnicos, em papel e suporte informático, e verificação das obras no local);

Solicitação, pesquisa e análise dos dados relativos aos fundamentos da decisão de construção, à caracterização técnica do Projecto e respectivos contratos, à verificação e validação da gestão física e financeira do Projecto, designadamente, através do levantamento dos sistemas de planeamento, execução, acompanhamento, gestão e controlo;

Levantamento e análise das componentes do projecto nas vertentes da localização, do funcionamento e da funcionalidade relativamente aos utilizadores, aos funcionários e aos próprios serviços e da razoabilidade dos custos dos investimentos efectuados e ainda a verificação do grau de adesão dos resultados às preferências do IGFPJ, tal como implicitamente formuladas no critério de adjudicação da empreitada de construção do edifício.

## 2.4 – Enquadramento normativo

O Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, criado pelo Decreto-Lei n.º 146/2000, de 18 de Julho, é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa, financeira e património próprio, sujeita à tutela e superintendência do Ministro da Justiça. Rege-se pelos Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 156/2001, de 11 de Maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 280/2003, de 8 de Novembro, pelos regulamentos internos e, subsidiariamente, pelo regime jurídico das empresas públicas.

De acordo com o n.º 2 do artigo 2.º dos Estatutos, *“aos actos e contratos praticados ou celebrados pelo IGFPJ aplica-se o previsto na alínea a) do artigo 47.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto”*.

O Parecer n.º 14/2001-DCP, do TC, de 26 de Setembro, relativamente à questão da isenção de fiscalização prévia, consagrada no n.º 2 do artigo 2.º dos Estatutos do IGFPJ, concluiu pela inconstitucionalidade orgânica da respectiva norma, ao considerar que a letra da alínea a) do artigo 47.º da Lei n.º 98/87, de 26 de Agosto, faz incidir os poderes de fiscalização prévia sobre os institutos públicos.

O n.º 1 do artigo 8.º do citado Decreto-Lei n.º 156/2001 estabeleceu ainda um regime excepcional transitório segundo o qual *“as despesas com a realização de obras públicas, aquisição, locação ou arrendamento realizam-se durante o período de um ano a contar da data de entrada em vigor do presente diploma [16 de Maio de 2001] com recurso ao procedimento por negociação ou ajuste directo, independentemente do seu montante”*.

O concurso para a elaboração do projecto do Palácio da Justiça de Sintra foi aberto na vigência do Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março, pelo que é este o regime legal aplicável ao contrato inicial e aos adicionais que posteriormente foram celebrados, por força do disposto no n.º 2 do artigo 209.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho. À aquisição de serviços de fiscalização é também aplicável o Decreto-Lei n.º 197/99. No que se refere à contratação dos trabalhos das empreitadas de terraplenagens e de construção do edifício e arranjos envolventes, é aplicável o Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

## **2.5 – Condicionantes**

O âmbito desta auditoria foi à partida limitado pelo período disponível e programado para o desenvolvimento da acção com vista à sua finalização atempada, de forma a integrar o Parecer sobre a CGE/2003.

O desenvolvimento dos trabalhos foi também condicionado pelo facto de o IGFPJ não dispor de informação concreta e detalhada sobre alguns procedimentos que, nos termos do RJEOP, exigem decisão do Dono da Obra e notificação do empreiteiro e também sobre a qualificação e quantificação de trabalhos a mais e a menos processados no âmbito da empreitada, tendo de os solicitar à fiscalização contratada e aos projectistas.

Em casos pontuais, algumas das lacunas verificadas nos elementos disponibilizados não foram colmatadas com apresentação de outros elementos, mantendo-se ainda na data em que foram concluídos os trabalhos de campo.

## **2.6 – Audição das entidades auditadas em cumprimento do princípio do contraditório**

Tendo em vista o exercício do direito de resposta, em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto<sup>1</sup>, o relato de auditoria foi enviado às seguintes entidades:

---

<sup>1</sup> Com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, e 1/2001, de 4 de Janeiro.



Ministro da Justiça;  
Secretaria-Geral do Ministério da Justiça;  
IGF PJ – Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça;  
Câmara Municipal de Sintra.

Das entidades a quem foi enviado o relato, o Ministro da Justiça não apresentou alegações e a Secretaria-Geral do Ministério da Justiça não formulou quaisquer observações por considerar que o processo tinha transitado para o IGF PJ na sequência do Decreto-Lei n.º 146/2000, de 18 de Julho.

O Conselho Directivo do IGF PJ respondeu dentro do prazo fixado pelo Tribunal. As alegações apresentadas não trouxeram, contudo, ao processo novos factos, limitando-se, em geral, a interpretar diferentemente os descritos no relato de auditoria e a trazer ao processo documentos em geral já aí considerados.

Não obstante, as razões específicas invocadas na resposta foram inseridas no texto deste relatório sempre que relevantes.

A Câmara Municipal de Sintra pronunciou-se apenas sobre a recomendação de formalização de instrumento contratual com vista à doação do terreno onde foi implantado o edifício do TJS, comunicando que estavam a ser ultimados os procedimentos para a sua concretização pelos órgãos autárquicos competentes.

A fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, as respostas integrais da Secretaria-Geral do Ministério da Justiça, do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça e da Câmara Municipal de Sintra foram incluídas no **Anexo III** do presente relatório, nos termos do n.º 4 do artigo 13.º da Lei n.º 98/97 e do n.º 3 do artigo 60.º do Regulamento da 2.ª Secção, aprovado pela Resolução n.º 3/98-2.ª Secção, de 19 de Junho, com as alterações introduzidas pela Resolução n.º 2/02-2.ª Secção, de 17 de Janeiro, e pela Resolução n.º 3/02-2.ª Secção, de 23 de Maio.

## **3 – PARTE EXPOSITIVA**

### **3.1 – Apreciações genéricas**

#### **3.1.1 – A génese do processo decisório**

A decisão de construir um Palácio da Justiça em Sintra remonta a meados dos anos 60, mas devido à inexistência de acordo sobre um terreno para o construir, optou-se pela aquisição de dois edifícios, onde foram instalados os Tribunais de Comarca e de Trabalho.

Embora a actual localização tivesse começado a ser considerada em 1990, só em 1996 a Câmara Municipal de Sintra (CMS) indicou formalmente como disponível o terreno que veio a ser aprovado, no ano seguinte, pelo IGFPJ.

#### **3.1.2 – A gestão temporal do empreendimento**

Em 4 de Março de 1997 foi lançado o concurso limitado, por prévia qualificação para a aquisição de serviços para realização de estudos (estudo prévio, projecto base e projecto de execução).

Em 20 de Janeiro de 1999<sup>2</sup>, arrancou, em termos orçamentais, o empreendimento «Concepção, Estudo, Projecto e Construção do Tribunal Judicial de Sintra» inserido na Medida PIDDAC «Construção e Adaptação de Instalações do Sistema Judiciário» do Ministério da Justiça.

Em 27 de Março de 2001, adjudicou-se a terraplenagem (inicial) e, em Fevereiro de 2002, a terraplenagem adicional e a empreitada de construção do edifício.

Em 18 de Março de 2002 foi consignada a empreitada de construção do edifício, com um prazo de execução de 600 dias. A empreitada deveria, pois, estar concluída em 8 de Novembro de 2003. Considerando, porém, as prorrogações de prazo que crescem ao prazo contratual, a data de conclusão foi transferida para 13 de Julho de 2004.

Em 2004, para além da finalização da construção do edifício, decorreram diversas obras de tratamento de espaços exteriores e a execução de infra-estruturas, linha provisória de telecomunicações, ligação em média tensão e ramal de energia eléctrica, não tendo a conclusão e recepção provisória da obra ocorrido até à data de conclusão dos trabalhos de campo da auditoria, em 15 de Outubro de 2004.

Ou seja, o prazo de concepção, projecto e construção foi superior a 5 anos.

A gestão temporal deste empreendimento foi ineficiente visto que, com um planeamento adequado e uma execução diligente e proactiva poderia ter sido realizado em prazo inferior a dois anos.

O IGFPJ, nas suas alegações (parágrafos 3.º a 12.º), concorda que o prazo global de execução do projecto, acrescido do prazo da obra, atingiu os cinco anos. Refere, porém, que a construção propriamente dita do edifício, incluindo o movimento de terras, teve uma duração de três anos, concluindo pela normalidade do prazo de 5 anos e pela impossibilidade de o executar em 2, “*tendo em*

---

<sup>2</sup> Cfr. Despacho da Secretária de Estado para o Desenvolvimento Regional, dessa data, disponibilizando as verbas PIDDAC necessárias (encargos plurianuais 1999/2000/2001).



*atenção as fases deste processo, os respectivos procedimentos legais e concursais e o volume global de construção e a grande especificidade técnica do edifício em apreço”.*

Ora, o processo decisório, que deveria terminar com a instalação e a entrada em funcionamento do Tribunal Judicial de Sintra, oferecendo os benefícios sociais e económicos dele esperados, arrastou-se, pelo menos, desde Abril/Maio de 1987, altura em que foram consideradas diversas localizações e apreçados terrenos vistoriados por três representantes do Ministério da Justiça. Terrenos esses que vieram a ser recusados, um, por ter área insuficiente (4.741m<sup>2</sup>) e outro, com 25.000 m<sup>2</sup>, por estar muito distante do centro urbano.

O IGFPJ salienta, nas suas alegações (parágrafos 4.º e 5.º), que: *“(…) O terreno (…) foi proposto pelo Município de Sintra e aprovado pelo Ministério da Justiça, em Julho de 1994. Porém, só em Maio de 1996, ou seja, dois anos depois, o Ministério da Justiça esteve na posse dos elementos técnicos referentes a este terreno e que lhe permitiram a preparação e, posterior, lançamento do Concurso para adjudicação do projecto para a construção do novo Palácio da Justiça de Sintra”.* Ou seja, foram dispendidos cerca de 6/8 anos (1988 a 1994/96) para encontrar o terreno que se veio a revelar o mais dispendioso de entre as alternativas anteriores.

Reconhece o IGFPJ (parágrafo 8.º) que só cinco anos depois (em Abril de 1999) o contrato de prestação de serviços para a elaboração do projecto de construção do novo Palácio da Justiça de Sintra foi assinado, estabelecendo um prazo de 9 meses para a sua execução e não incluindo os prazos do Ministério da Justiça para análise e emissão de pareceres.

E, como também reconhece o IGFPJ, não obstante o prazo de execução do projecto ser de 9 meses, este demorou cerca de dois anos a concretizar-se.

O IGFPJ alega ainda que, só dois anos depois, o Ministério da Justiça ficou na posse dos elementos técnicos referentes ao terreno e indispensáveis à preparação e lançamento do concurso para adjudicação do projecto. E explica, outrossim, que a Secretaria-Geral, ao tempo, teve que organizar todos os procedimentos administrativos para o lançamento do concurso, para a elaboração do projecto de execução do edifício e, no âmbito deste, respeitar os prazos legalmente estabelecidos para as diferentes fases do mesmo.

Como reconhece o IGFPJ, só 8 anos depois da disponibilização do terreno (em Março de 2002), foi consignada a empreitada de construção com um prazo de 1 ano e 8 meses.

Não se pode, pois concluir pela normalidade do prazo do processo decisório.

O IGFPJ considera ainda (parágrafo 14.º) que *“(…) a empreitada propriamente dita está concluída desde o final de Julho de 2004, apenas estando em curso trabalhos e fornecimentos complementares que não fazem parte da empreitada, excepto a plantação de espécies vegetais no âmbito do projecto de arranjos exteriores, que não podia ser realizada em data anterior”.*

Ora, tal situação não é exactamente a referida. Por outro lado, o Instituto omite que a impossibilidade de proceder a ensaios de equipamento ou à rega do jardim está pendente de ligação às redes públicas, cuja realização deveria ter assegurado em tempo oportuno.

Os custos desta ineficiência são difíceis de estimar, mas serão necessariamente superiores ao custo do capital nos três anos de atraso, ou seja, €2.515.982,54 [= €35.237.560, 22 \* (1 - 1/(1,025)<sup>3</sup>); de outro modo não seria justificável o investimento, numa análise custos/benefícios, económicos, sociais e/ou ambientais.

O IGFPJ não aceita (parágrafos 15.º a 17.º) a alegada ineficiência referindo que: “*O cálculo apresentado de “custos de ineficiência” não corresponde a um critério objectivo (...)” e que esse custo “ (...) só poderia ser elaborado, a partir da data em que tivessem terminado os prazos contratuais, quer de obra quer de projecto, agregados, e sobre o valor de investimento que estivesse simultaneamente inscrito em orçamento e faltasse pagar nessa data”. Ora, “ (...) não se verificando existir um atraso real significativo no desenvolvimento da obra, não é tecnicamente correcto inferir-se da existência de eventuais custos de capital”.*

O IGFPJ procura interpretar os custos de ineficiência como custos de «paralisação» ou imobilização de capital, o que não é o caso. Mas, mesmo que assim fosse, haveria que considerar a diferença entre a taxa média passiva do custo médio do capital e a taxa média activa da sua aplicação temporária, ambas calculadas em termos financeiramente comparáveis.

Esta situação terá levado o IGFPJ a aceitar como normal que um projecto de investimento que deveria estar executado e a produzir os benefícios dele esperados, em 2 anos, esteja improdutivo ao fim de 20 ou 5 anos, consoante a contagem do início do processo de decisão se faça a partir da data da decisão política de avançar para a construção de um Tribunal em Sintra ou da data da disponibilização do actual terreno.

Ora, realizar em 5 anos o que poderia ser realizado em 2 tem custos directos e custos de oportunidade, para além de distorcer a decisão consubstanciada na afectação de verbas do PIDDAC ao Projecto em causa.

A opção de prioridade de certos projectos é feita à custa da não prioridade de outros. Nos primeiros, os tempos de espera, não planeados, não são oportunidades de avanço para os últimos.

No pressuposto do cálculo de ineficiência, considerou-se que o protelamento da execução de um projecto e/ou do provimento inerente de uma necessidade pública tem um custo de ineficiência correspondente aos benefícios anuais quantificáveis, pelos anos em que deixaram de ser obtidos. De outro modo, seria absurda a decisão de realizar um projecto e/ou prover uma necessidade pública em detrimento de outras prioridades essenciais na aplicação dos dinheiros públicos.

Face à dúvida que sempre seria oposta a qualquer estimativa do valor destes benefícios esperados, optou-se por uma solução objectiva, ainda que minimalista: o valor dos benefícios será, no mínimo, equivalente ao custo financeiro do valor actual do investimento no Palácio da Justiça de Sintra, para uma taxa média no mercado de capitais de 2,5%.

### **3.1.3 – Custo total do empreendimento**

O custo total suportado até à data, nele se incluindo as revisões de preços e os custos adicionais (erros e omissões, trabalhos a mais e a menos) *apresentados* pelo adjudicatário da empreitada de construção do edifício, ainda em curso, e *não recusados* pelo Dono da Obra, cifra-se em €35.721.169,90 (€35.198.234,24 a preços históricos).

No processo decisório, que se arrastou aproximadamente por duas dezenas de anos, não há evidência de ter sido realizado qualquer estudo económico e financeiro ou análise de investimento que fundamentasse a decisão final de mobilizar €35.721.169,90 do erário público na construção de um Palácio da Justiça em Sintra.



O IGFPJ, para justificar a inexistência de um estudo económico e financeiro ou análise de investimento que fundamentasse a decisão de investimento de mais de 35 milhões de euros, refere (parágrafos 19.º a 23.º) que:

*“ (...) A decisão de construir o Palácio da Justiça de Sintra foi uma decisão político-governamental.*

*A política adoptada, durante o período de 1950 a 2000, para a Comarca de Sintra, como para todas as outras, ia no sentido de construir «Domus Iustitiae», considerando quaisquer outras soluções como meramente provisórias.*

*Assim, como não foi possível, nos anos 60/70, encontrar um terreno adequado à construção de um Palácio da Justiça para a Comarca de Sintra, o Ministério da Justiça optou por adquirir dois imóveis, os quais foram objecto de adaptação para o funcionamento de Tribunais.*

*Os imóveis integram, actualmente, o património próprio do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, o qual, no âmbito das suas competências estatutárias, na área patrimonial, poderá afectá-los à instalação de outros serviços do Ministério da Justiça ou proceder à sua alienação, revertendo o produto da mesma para o financiamento da Justiça.*

*Mais, ter-se-á que atender também à amortização do investimento, após mais de vinte anos de utilização dos mesmos para o funcionamento de Tribunais”.*

Ora, o raciocínio subjacente de que, a solução «provisória», a final, renderá «mais valia» é um erro em termos de gestão. No pressuposto de que o grau de prioridade no provimento da necessidade pública foi baseado num racional económico, financeiro e social, devidamente estudado e quantificado, e não fruto de uma decisão aleatória, a valorização imobiliária deve ser inferior ao custo de oportunidade do capital e mais ainda ao custo dos benefícios cessantes decorrentes do protelamento da solução «definitiva». No limite, do ponto de vista da gestão económica e financeira, a solução «provisória» só será vantajosa se a decisão sobre a «definitiva» tiver sido precipitada ou errada.

O quadro n.º 1 apresenta a estimativa do custo total do empreendimento, partindo dos valores reais, contabilizados até à data, e dos valores não contabilizados mas já vistoriados pela fiscalização contratada. Os valores incluem IVA.

Quadro 1 – Custo da construção do Palácio da Justiça de Sintra (reais e estimados)

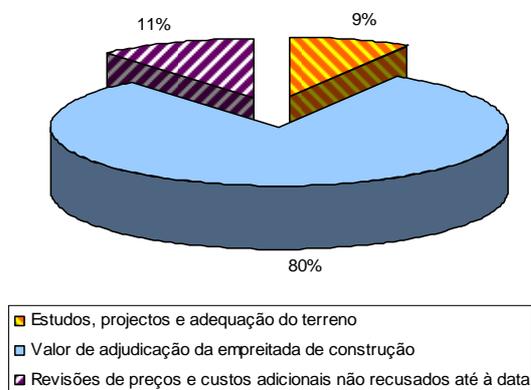
CATEGORIAS DE CUSTO	FASE DE ESTUDOS, PROPOSTAS, PROJECTOS E CONCURSOS		FASE DE OBRA		TOTALS	TOTALS		
			Facturado	Por Facturar		%	Em euros a preços de 2003	%
(1) Elaboração de Projecto (108/99)	609.761,41	56.489,48	54.735,60	720.986,49				
Estudo Prévio	143.473,27							
Projecto Base	179.341,59							
Projecto de Execução	286.946,55							
Assistência Técnica		56.489,48	54.735,60					
(2) Elaboração do Projecto Nacional (204/01)	436.873,36	45.871,70	32.541,47	515.286,53				
Estudo Prévio/Projecto Base	231.235,90							
Projecto de Execução	205.587,46							
Assistência Técnica		45.871,70	32.541,47					
(3) Elaboração de Projecto Acessos e Infraestruturas (68/04)			74.533,12	74.533,12				
Projecto de Execução			67.079,80					
Assistência Técnica			7.453,32					
(4) Terraplanagem	906.652,19		0,00	906.652,19				
Inicial (184/01)	723.631,76							
Adicional (10/02)	182.960,43							
Contrapartida p/cedência terreno:								
(a) Rendas não cobradas (x act de 2,5%) = 566.083,5 euros	NA	NA	NA	NA				
(b) Exec das infra-estruturas (água, electricidade, esgotos domésticos e pluviais, iluminação pública) incluídos no caderno enc. da empreitada = 1616892,92 euros								
(5) Fiscalização da Empreitada	28.824,85			28.824,85				
Inicial (183/01)	16.471,34							
1ª Adicional (352/01)	8.235,67							
2ª Adicional (386/01)	4.117,84							
(6) Parecer Jurídico ao Concurso Público da Empreitada de Construção (6/02)	2.340,00			2.340,00				
(7) Requisição de Licença em Média Tensão (163/03)			3.793,72	3.793,72				
(8) Execução de Linha Provisória de Telecomunicações (218/03) + construção do ramal definitivo de telecomunicações (178/04)		3.469,15	18.413,05	21.882,20				
(9) Ramal de Energia Eléctrica (28/04)			41.957,02	41.957,02				
(10) Estudo Geológico e de Terraplanagem de Vias de Acesso (40/04)			5.778,76	5.778,76				
(11) Levantamento Topográfico do Terreno (182/01)	2.626,17			2.626,17				
(12) Fiscalização da Empreitada (71/02) 1			333.959,92	333.959,92				
(13) Fiscalização da Empreitada (adicional) 2			111.116,18	111.116,18				
<b>(13) TOTAL (SERVIÇOS) (1 a 13)</b>	<b>1.987.077,98</b>	<b>491.319,75</b>	<b>291.339,42</b>	<b>2.769.737,15</b>	<b>9,7%</b>	<b>3.091.414,43 €</b>	<b>10,77%</b>	
<b>COMPOSIÇÃO DO VALOR DE ADJUDICAÇÃO DA EMPREITADA</b>								
(14) Valores Contratuais facturados e pagos		27.049.071,81		27.049.071,81	95%			
Auto nº 1 (Abril 2002)		49.414,65						
Auto nº 2 (Maio 2002)		198.505,66						
Auto nº 3 (Junho 2002)		735.330,42						
Auto nº 4 (Julho 2002)		865.492,84						
Auto nº 5 (Agosto 2002)		923.516,59						
Auto nº 6 (Setembro 2002)		951.817,93				6.299.997,44		
Auto nº 7 (Outubro 2002)		862.792,90						
Auto nº 8 (Novembro 2002)		922.945,50						
Auto nº 9 (Dezembro 2002)		588.922,56						
Auto nº 10 (Janeiro 2003)		497.013,50						
Auto nº 11 (Fevereiro 2003)		642.591,09						
Auto nº 12 (Março 2003)		902.836,28						
Auto nº 13 (Abril 2003)		1.161.257,68						
Auto nº 14 (Maio 2003)		1.196.101,97						
Auto nº 15 (Junho 2003)		1.161.336,36				16.282.413,08		
Auto nº 16 (Julho 2003)		1.319.656,68						
Auto nº 17 (Agosto 2003)		1.664.203,35						
Auto nº 18 (Setembro 2003)		1.546.436,50						
Auto nº 19 (Outubro 2003)		2.372.014,15						
Auto nº 20 (Outubro 2003)		407.805,92						
Auto nº 21 (Novembro 2003)		1.772.993,53						
Auto nº 22 (Dezembro 2003)		1.638.763,67						
Auto nº 23 (Janeiro 2004)		1.770.132,14						
Auto nº 24 (Fevereiro 2004)		1.474.425,23						
Auto nº 25 (Março 2004)		724.090,30						
Auto nº 26 (Abril 2004)		690.272,01				6.110.553,52		
(15) Valores Contratuais facturados e ainda não pagos			1.339.326,00	1.339.326,00				
Auto nº 27 (Maio 2004)			239.524,93					
Auto nº 28 (Junho 2004)			642.235,42					
Auto nº 29 (Julho 2004)			457.565,65					
(16) Total do valor facturado até esta data (14+15)						28388397,81		
(17) Valor contratado e não facturado nesta data						103.307,84		
<b>(18) TOTAL VALOR DE ADJUDICAÇÃO (16+17)</b>					<b>100%</b>	<b>28.491.705,65 €</b>	<b>100,00%</b>	
<b>CUSTOS ADICIONAIS</b>								
<b>REVISÕES DE PREÇOS</b>								
(19) Revisões de preços facturadas e pagas		610.012,80		610.012,80				
1ª Revisão de Preços (Abril 2003)		238.536,53						
2ª Revisão de Preços (Outubro 2003)		169.182,60						
3ª Revisão de Preços (Novembro 2003)		104.606,62						
4ª Revisão de Preços (Dezembro 2003)		96.687,05						
(20) Revisões de preços em análise			191.386,32	191.386,32				
5ª Revisão de Preços (Fevereiro 2004)			90.783,02					
6ª Revisão de Preços (Março 2004)			12.054,69					
7ª Revisão de Preços (Abril 2004)			43.354,87					
8ª Revisão de Preços (Maio 2004)			14.596,91					
9ª Revisão de Preços (Junho 2004)			30.596,83					
<b>(21) TOTAL DAS REVISÕES DE PREÇOS (19+20)</b>				<b>801.399,12</b>				
<b>TRABALHOS A MAIS</b>								
(22) Trabalhos a Mais Apresentados			4.005.612,22	4.005.612,22				
(23) Trabalhos a Mais em Análise			1.345.728,48	1.345.728,48				
(24) Trabalhos a Mais em Aprovação			852.611,43	852.611,43				
(25) Trabalhos a Mais Aprovados			0,00	0,00				
(26) Trabalhos a Mais Não Aceites			2.659.883,74	2.659.883,74				
<b>ERROS E OMISSÕES</b>								
(26) Erros e Omissões Apresentados			1.179.619,87	1.179.619,87				
(27) Erros e Omissões em Análise			301.967,49	301.967,49				
(28) Erros e Omissões em Aprovação			635.084,92	635.084,92				
(29) Erros e Omissões Aprovados			0,00	0,00				
(30) Erros e Omissões Não Aceites			242.567,46	242.567,46				
<b>(31) TOTAL TRAB A MAIS E ERROS E OMISSÕES APRESENTADOS (22+26)</b>				<b>5.185.232,09</b>				
<b>(32) TOTAL TRAB A MAIS E ERROS E OMISSÕES EM ANÁLISE (23+27)</b>				<b>1.647.686,37</b>				
<b>(33) TOTAL TRAB A MAIS E ERROS E OMISSÕES EM APROVAÇÃO (24+28)</b>				<b>1.487.686,35</b>				
<b>(34) TOTAL TRAB A MAIS E ERROS E OMISSÕES APROVADOS (25+29)</b>				<b>0,00</b>				
<b>(35) TOTAL TRAB A MAIS E ERROS E OMISSÕES NÃO ACEITES (26+30)</b>				<b>2.902.451,20</b>				
<b>(36) TOTAL REV DE PREÇOS + CUSTOS ADIC SUBMETIDOS (P/ EMPREITEIRO) (21+22+26+36)</b>				<b>5.986.631,21</b>				
<b>(37) TOTAL REV PREÇOS + CUSTOS ADIC NÃO RECUSADOS (P/ DONO DA OBRA) (21+32+33+34)</b>				<b>3.936.791,44</b>	<b>13,8%</b>	<b>3.936.791,44 €</b>	<b>13,72%</b>	
<b>(38) CÉDULA DO EMPREITEIRO NAS SUAS PROPOSTAS DE CUSTOS ADIC [1-(36)/(35)] EM %</b>				<b>34,24%</b>				
<b>(39) CUSTOS TOTAIS (13+18+37)</b>				<b>35.198.234,24</b>	<b>123,5%</b>	<b>35.721.169,90 €</b>	<b>124,5%</b>	

Notas ao Quadro 1:

- O valor inclui €90.922,98 pagos, em 2002, pelo Projecto de âmbito nacional '00650067 – Fiscalização de Empreitadas'.
- Adicional a aprovar.



Gráfico 1 – Estrutura de custos do empreendimento Palácio da Justiça de Sintra



### 3.1.4 – O custo do terreno

O terreno do PJS tem uma área total de 73.071 m<sup>2</sup>, sendo constituído por cinco parcelas, duas delas expropriadas através de processos que se prolongaram para além da data de consignação da empreitada de terraplenagem. Num dos casos a posse administrativa ocorreu em data posterior à consignação da empreitada de construção do edifício e, por este motivo, a ligação entre a rotunda e o arruamento de acesso ao edifício foi executada posteriormente.

A área útil de terreno (área dentro do anel, incluindo este) é de 33.376 m<sup>2</sup>, ou seja, 46 % da área total do terreno «cedido» pela CMS. A área necessária ou de implantação do edifício, incluindo as caves, é de 13.540 m<sup>2</sup>. A área bruta do edifício é de 32.915 m<sup>2</sup>.

O projecto do edifício definia uma cota de implantação abaixo da cota do terreno existente, implicando assim a execução de movimentos de terras logo no início da empreitada. Também a compatibilização, entre o projecto de arquitectura e os projectos das especialidades, deu lugar a várias correcções e alterações na obra.

Este terreno custou, até à data, ao IGFPJ, em contrapartidas oferecidas à CMS, terraplenagens, estudos, projectos e obras diversas de adequação €3.496.650,56 (€3.269.024,45 a preços históricos), o que representa um custo de €258,25 por m<sup>2</sup> para área de implantação do edifício (13.540 m<sup>2</sup>).

O custo do terreno «cedido» pela CMS representa 12 % valor de adjudicação da construção do edifício.

A questão do terreno e sua localização arrastou-se, pelo menos, desde 1987, altura em que foram consideradas diversas localizações e apreçados terrenos vistoriados pelo Ministérios da Justiça.

Referindo-nos a preços de 2003 (actualizados a partir de 1991) foram historicamente consideradas, sem resultado prático, duas alternativas: (1) Em 28 de Abril de 1987 dois terrenos contíguos somando 4.741 m<sup>2</sup> (= 1.600 + 3.141 m<sup>2</sup>) a um preço de €182,881 por m<sup>2</sup>; (2) Em 25 de Maio de 1987 um terreno de 25.000m<sup>2</sup> por €503.532,14, ou seja, €37,19 por m<sup>2</sup> (= €503.532,14/13.540 m<sup>2</sup>).

O IGFPJ considerou a este propósito (parágrafo 51.º), que, “relativamente à alegada escolha da mais cara das alternativas, importa esclarecer que não houve alternativas”.

Como já se referiu, após mais de 34 anos de diligências e divergências com a Câmara Municipal de Sintra, a decisão recaiu sobre um terreno com 13.540 m<sup>2</sup> de área de implantação do edifício, incluindo caves e 33.376 m<sup>2</sup> de área total (incluindo jardins e espaços lúdicos), cuja localização é tão distante do centro urbano quanto a opção de Abril/Maio de 1987.

Subsequentemente, as divergências entre as propostas da CMS e as pretensões do Ministério da Justiça foram-se arrastando até à localização actual, o que obrigou à adopção de soluções provisórias cujo custo deveria ter sido adicionado ao da localização actual.

Finalmente, foram aplicados €3.496.650,56 no terreno sem ter sido feito qualquer estudo económico que fundamentasse a opção pelo mesmo face a qualquer alternativa actual no Concelho de Sintra, cedida ou não pela edilidade.

O IGFPJ, nas suas alegações (parágrafos 37.º a 49.º), salienta que “ (...) não pagou, até à presente data, qualquer quantia pela cedência do terreno onde se encontra implantado o Palácio da Justiça de Sintra (...)”, relativamente ao qual foi negociada e aceite uma minuta de Protocolo, reportando o enquadramento e descrição das contrapartidas recíprocas aí previstas, para concluir que:

*“ (...) As únicas contrapartidas a prestar (...) são as constantes do Protocolo a celebrar, as quais, relativamente aos edifícios da propriedade do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça não implicam a alienação do respectivo património, e quanto aos que são da propriedade do Município apenas implicam a sua devolução ao legítimo proprietário e a cessação dos respectivos encargos decorrentes do regime do arrendamento.*

*Não se aceita que o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça tenha pago quaisquer contrapartidas, a título de terraplanagens, estudos, projectos e obras diversas de adequação do terreno ao Município de Sintra, pois todas estas operações beneficiaram terreno cuja propriedade será do referido Instituto e em nada beneficiará o Município. De qualquer forma, nunca poderiam ser imputados como «custos» do terreno os estudos e projectos do edifício, nem quaisquer trabalhos, obras e fornecimentos de preparação e infra-estruturação necessários à respectiva construção”.*

Ora, de acordo com as normas e princípios de contabilidade universalmente aceites, o custo do terreno deve incluir todas as componentes de custo necessárias à sua efectiva utilização dentro da finalidade para que foi adquirido, onde se inserem as referidas terraplanagens, redes de saneamento e outras infra-estruturas (e respectivos projectos), sem as quais não poderia ser construído o edifício. Na análise de alternativas de localização para investimento devem ser contabilizados todos os custos diferenciais entre as mesmas.

### **3.1.5 – Custo de serviços e terraplanagens**

Os custos com serviços e terraplanagens, integralmente financiados por receitas próprias, ascenderam a €3.496.650,56 (€3.269.024,45 a preços históricos) representando, até à data, 12,2 % do valor de adjudicação da construção. Estes custos incluíram o estudo prévio, o projecto base, o projecto de execução, a assistência técnica, iniciais e adicionais, a elaboração do projecto de acessos e infra-estruturas, a terraplanagem e respectiva fiscalização, inicial e adicional, o Parecer Jurídico sobre o Concurso Público da Empreitada de Construção, a requisição de ligação em média tensão, a execução da linha provisória de telecomunicações, o ramal de energia eléctrica, o estudo geológico e de terraplanagem de vias de acesso, o levantamento topográfico do terreno e as fiscalizações da empreitada, inicial e adicional.



### **3.1.6 – Custo da construção**

A empreitada de construção do PJS foi adjudicada à Somague – Engenharia, S.A., pelo valor global de €28.491.705,65 (c/IVA).

Os custos adicionais, ou seja, revisões de preços, trabalhos a mais e a menos e erros e omissões, ainda não recusados pelo Dono da Obra, somam €3.936.791,44, o que representa 14 % do valor de adjudicação.

São diversas as justificações apresentadas para o valor dos trabalhos a mais e a menos, não tendo sido possível uma análise de responsabilidade indiciária para cada um deles que permitisse concluir sobre eventual incúria, erros ou incompetência da gestão.

### **3.1.7 – Execução contratual contabilizada da construção**

O quadro 2 resume os aspectos essenciais da execução contratual contabilizada da construção. Como se explicita na coluna de observações do quadro, diversos contratos relativos a este empreendimento foram inseridos noutros projectos. O seu valor global não é porém significativo.

Quadro 2 – Execução contratual contabilizada da construção

Contorno	Designação	Contrato			Executado			Trab+ contrata dos	Revisões de preços			Total 6+7+10	Saldo do Contrato	Observações
		1	IVA 2	Total 3	IVA 4=1+2	Total 5	6=4+5		Valor 8	IVA 9	Total 10=8+9			
182/01	Levantamento Topográfico do Terreno	2.244,59	381,58	2.626,17	2.244,59	381,58	2.626,17	0,00	0,00	0,00	0,00	2.626,17	0,00	Contrato inserido no Projecto 00650045 - Instalação de Novos Juzos.
108/99	Projecto de arquitectura	614.630,05	106.356,44	720.986,48	568.633,75	97.617,14	666.250,89	0,00	0,00	0,00	0,00	666.250,89	54.735,59	
	Estudo Prévio	122.626,73	20.846,54	143.473,27	122.626,73	20.846,54	143.473,27	0,00	0,00	0,00	0,00	143.473,27	0,00	
	Projecto Base	153.293,41	26.058,18	179.341,59	153.293,41	26.058,18	179.341,59	0,00	0,00	0,00	0,00	179.341,59	0,00	
	Projectos de Execução	245.253,46	41.693,09	286.946,55	245.253,46	41.693,09	286.946,55	0,00	0,00	0,00	0,00	286.946,55	0,00	
	Assistência Técnica	93.466,45	17.758,62	111.225,07	45.985,03	8.737,16	54.722,19	0,00	0,00	0,00	0,00	54.722,19	54.735,59	Contrato inserido no Projecto 012 001 8739 - Construção do Tribunal Judicial de Sintra. € 54.735,59 a executar em 2005.
	Assistência Técnica	65.893,41	12.519,75	78.413,17	1.485,13	292,17	1.777,30	0,00	0,00	0,00	0,00	1.777,30	0,00	
204/01	Projecto de arquitectura (adicional)	439.289,45	75.997,07	515.286,53	411.943,58	70.801,37	482.745,06	0,00	0,00	0,00	0,00	482.745,06	32.541,47	
	Projecto Prévio+Projecto Base	197.680,26	33.605,64	231.285,90	197.680,26	33.605,64	231.285,90	0,00	0,00	0,00	0,00	231.285,90	0,01	
	Projecto de Execução	175.715,78	29.871,68	205.587,46	175.715,78	29.871,68	205.587,46	0,00	0,00	0,00	0,00	205.587,46	0,00	
	Assistência Técnica	65.893,41	12.519,75	78.413,17	38.542,65	7.324,65	45.867,30	0,00	0,00	0,00	0,00	45.867,30	32.541,47	
68/04	Projecto de acessos e infraestruturas	62.632,87	11.900,25	74.533,12	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	74.533,12	
	Projecto de Execução	56.369,58	10.710,22	67.079,80	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	67.079,80	
	Assistência Técnica	6.263,29	1.190,03	7.453,32	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7.453,32	
184/01	Terraplanagem (inicial)	618.539,97	105.151,79	723.691,76	618.539,96	105.151,79	723.691,76	0,00	0,00	0,00	0,00	723.691,76	0,01	
	1 TP+	26.792,20	4.554,67	31.346,87	26.792,20	4.554,67	31.346,87	0,00	0,00	0,00	0,00	31.346,87	0,00	
	1	49.268,45	8.375,64	57.644,09	49.268,45	8.375,64	57.644,09	0,00	0,00	0,00	0,00	57.644,09	0,00	
	2	176.525,91	30.009,40	206.535,31	176.525,91	30.009,40	206.535,31	0,00	0,00	0,00	0,00	206.535,31	0,00	
	3	216.581,37	36.818,83	253.400,20	216.581,37	36.818,83	253.400,20	0,00	0,00	0,00	0,00	253.400,20	0,00	
	4	100.969,13	17.164,75	118.133,88	100.969,13	17.164,75	118.133,88	0,00	0,00	0,00	0,00	118.133,88	0,00	
	5	32.361,17	5.501,40	37.862,57	32.361,17	5.501,40	37.862,57	0,00	0,00	0,00	0,00	37.862,57	0,00	
	6	16.041,74	2.727,10	18.768,84	16.041,74	2.727,10	18.768,84	0,00	0,00	0,00	0,00	18.768,84	0,00	
10/02	Terraplanagem (adicional)	153.748,26	29.212,17	182.960,43	153.748,26	29.212,17	182.960,43	0,00	0,00	0,00	0,00	182.960,43	0,00	
183/01	Fiscalização Terraplanagem (inicial)	14.078,07	2.393,27	16.471,34	14.078,07	2.393,27	16.471,34	0,00	0,00	0,00	0,00	16.471,34	0,00	
	1	3.519,52	598,32	4.117,84	3.519,52	598,32	4.117,84	0,00	0,00	0,00	0,00	4.117,84	0,00	
	2	3.519,52	598,32	4.117,84	3.519,52	598,32	4.117,84	0,00	0,00	0,00	0,00	4.117,84	0,00	
	3	3.519,52	598,32	4.117,84	3.519,52	598,32	4.117,84	0,00	0,00	0,00	0,00	4.117,84	0,00	
	4	3.519,52	598,32	4.117,84	3.519,52	598,32	4.117,84	0,00	0,00	0,00	0,00	4.117,84	0,00	
352/01	Fiscalização Terraplanagem (1ª adicional)	7.039,04	1.196,64	8.235,67	7.039,04	1.196,64	8.235,67	0,00	0,00	0,00	0,00	8.235,67	0,00	
	5	3.519,52	598,32	4.117,84	3.519,52	598,32	4.117,84	0,00	0,00	0,00	0,00	4.117,84	0,00	
	6	3.519,52	598,32	4.117,84	3.519,52	598,32	4.117,84	0,00	0,00	0,00	0,00	4.117,84	0,00	
396/01	Fiscalização Terraplanagem (2ª adicional)	3.519,52	598,32	4.117,84	3.519,52	598,32	4.117,84	0,00	0,00	0,00	0,00	4.117,84	0,00	
6/02	Parecer Jurídico Concurso Público	2.000,00	340,00	2.340,00	2.000,00	340,00	2.340,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2.340,00	0,00	
15/02	Empreitada de construção	24.351.885,17	4.139.820,48	28.491.705,65	22.730.312,45	4.318.759,35	27.049.071,80	0,00	512.615,79	97.397,01	610.012,80	27.659.084,60	1.442.633,85	
	Auto nº 1 (Abril 2002)				41.524,92	7.893,73	49.418,65							
	Auto nº 2 (Maio 2002)				166.811,48	31.694,18	198.505,66							
	Auto nº 3 (Junho 2002)				617.924,72	117.405,70	735.330,42							
	Auto nº 4 (Junho 2002)				727.304,91	138.187,83	865.492,74							
	Auto nº 5 (Agosto 2002)				776.064,36	147.652,23	923.716,59							
	Auto nº 6 (Setembro 2002)				799.847,00	151.970,93	951.817,93							
	Auto nº 7 (Outubro 2002)				725.036,05	137.756,85	862.792,90							
	Auto nº 8 (Novembro 2002)				775.584,45	147.361,04	922.945,49							
	Auto nº 9 (Dezembro 2002)				494.892,91	94.029,65	588.922,56							
	Auto nº 10 (Janeiro 2003)				417.658,74	79.355,16	497.013,90							
	Auto nº 11 (Fevereiro 2003)				538.992,51	102.593,58	642.586,09							
	Auto nº 12 (Março 2003)				768.685,95	144.150,33	902.836,28							
	Auto nº 13 (Abril 2003)				975.846,79	185.410,89	1.161.257,68							
	Auto nº 14 (Maio 2003)				1.005.127,71	190.974,26	1.196.101,97							
	Auto nº 15 (Junho 2003)				975.919,21	185.432,45	1.161.351,66							
	Auto nº 16 (Julho 2003)				1.108.452,67	210.606,01	1.319.058,68							
	Auto nº 17 (Agosto 2003)				1.398.490,21	265.713,14	1.664.203,35							
	Auto nº 18 (Setembro 2003)				1.299.526,47	246.910,03	1.546.436,50							
	Auto nº 19 (Outubro 2003)				1.993.269,20	378.724,95	2.372.014,15							
	Auto nº 20 (Outubro 2003)				342.694,05	65.111,87	407.805,92							
	Auto nº 21 (Novembro 2003)				1.489.910,53	283.083,00	1.772.993,53							
	Auto nº 22 (Dezembro 2003)				1.371.112,33	261.651,34	1.632.763,67							
	Auto nº 23 (Janeiro 2004)				1.487.506,00	282.626,14	1.770.132,14							
	Auto nº 24 (Fevereiro 2004)				1.239.012,80	235.412,43	1.474.425,23							
	Auto nº 25 (Março 2004)				608.473,24	115.611,06	724.084,30							
	Auto nº 26 (Abril 2004)				587.623,54	111.648,47	699.272,01							
	1ª Revisão de Preços								201.291,20	38.245,33	239.536,53			
	2ª Revisão de Preços								142.170,25	27.012,39	169.182,60			
	3ª Revisão de Preços								87.904,72	16.701,90	104.606,62			
	4ª Revisão de Preços								81.249,62	15.437,43	96.687,05			
71/02	Fiscalização	280.648,60	53.323,23	333.971,83	281.610,48	52.349,43	333.959,92	0,00	0,00	0,00	0,00	333.959,92	11,91	
	Abr. a Jul. 2002				47.891,42	8.141,54	56.032,96							
	8/Ago. a 7/Set. 2002				9.933,96	1.688,67	11.622,63							
	8/Set. a 7/Out. 2002				9.776,44	1.857,52	11.633,96							
	8/Out. a 7/Nov. 2002				9.776,44	1.857,52	11.633,96							
	8/Nov. a 7/Dez. 2002				9.776,44	1.857,52	11.633,96							
	8/Dez. a 7/Jan. 2003				14.689,60	2.791,02	17.480,62							
	8/Jan. a 7/Fev. 2003				14.689,60	2.791,02	17.480,62							
	8/Fev. a 7/Mar. 2003				14.689,60	2.791,02	17.480,62							
	8/Mar. a 7/Abr. 2003				14.689,60	2.791,02	17.480,62							
	8/Abr. a 7/Maio 2003				14.689,60	2.791,02	17.480,62							
	8/Maio a 7/Jun. 2003				14.689,60	2.791,02	17.480,62							
	8/Jun. a 7/Jul. 2003				14.689,60	2.791,02	17.480,62							
	8/Jul. a 7/Ago. 2003				14.689,60	2.791,02	17.480,62							
	8/Ago. a													



**Quadro 3 – Custos contabilizados por categorias funcionais e contratuais segundo as fontes de financiamento – 2000 e 2001**

	2000			2001		
	FONTES DE FINANCIAMENTO			FONTES DE FINANCIAMENTO		
	OE	RP	TOTAL	OE	RP	TOTAL
<b>PROJECTO INICIAL (108/99)</b>						
Valores contratados			720.986,49 €			
Estudo Prévio			143.473,27 €			
Projecto Base			179.341,59 €			
Projecto de Execução			286.946,55 €			
Assistência Técnica			111.225,08 €			
Valores facturados		322.814,87 €	322.814,87 €		286.946,55 €	286.946,55 €
Estudo Prévio		143.473,27 €	143.473,27 €		0,00 €	0,00 €
Projecto Base		179.341,59 €	179.341,59 €		0,00 €	0,00 €
Projecto de Execução		0,00 €	0,00 €		286.946,55 €	286.946,55 €
Assistência Técnica		0,00 €	0,00 €		0,00 €	0,00 €
Valores pagos		322.814,87 €	322.814,87 €		286.946,55 €	286.946,55 €
Estudo Prévio		143.473,27 €	143.473,27 €		0,00 €	0,00 €
Projecto Base		179.341,59 €	179.341,59 €		0,00 €	0,00 €
Projecto de Execução		0,00 €	0,00 €		286.946,55 €	286.946,55 €
Assistência Técnica		0,00 €	0,00 €		0,00 €	0,00 €
<b>PROJECTO ADICIONAL (204/01)</b>						
Valores contratados						515.286,53 €
Estudo Prévio+Projecto Base						231.285,90 €
Projecto de Execução						205.587,46 €
Assistência Técnica						78.413,17 €
Valores facturados					436.873,36 €	436.873,36 €
Estudo Prévio+Projecto Base					231.285,89 €	231.285,89 €
Projecto de Execução					205.587,46 €	205.587,46 €
Assistência Técnica					0,00 €	0,00 €
Valores pagos					436.873,36 €	436.873,36 €
Estudo Prévio+Projecto Base					231.285,89 €	231.285,89 €
Projecto de Execução					205.587,46 €	205.587,46 €
Assistência Técnica					0,00 €	0,00 €
<b>PROJECTO DE ACESSOS E INFRAEST. (68/04)</b>						
Valores contratados						
Projecto de Execução						
Assistência Técnica						
Valores facturados						
Projecto de Execução						
Assistência Técnica						
Valores pagos						
Projecto de Execução						
Assistência Técnica						
<b>LEVANTAMENTO TOPOGRÁFICO (182/01)</b>						
Valores contratados						2.626,17 €
Valores facturados					2.626,17 €	2.626,17 €
Valores pagos					2.626,17 €	2.626,17 €
<b>TERRAPLANAGEM INICIAL (184/01)</b>						
Valores contratados						723.691,76 €
Valores facturados				673.576,05 €		673.576,05 €
Valores pagos				673.576,05 €		673.576,05 €
<b>TERRAPLANAGEM ADICIONAL (10/02)</b>						
Valores contratados						
Valores facturados						
Valores pagos						
<b>FISCALIZAÇÃO TERRAP. INICIAL (183/01)</b>						
Valores contratados						16.471,34 €
Valores facturados					16.471,34 €	16.471,34 €
Valores pagos					16.471,34 €	16.471,34 €
<b>FISCALIZAÇÃO TERRAP. 1º ADIC. (352/01)</b>						
Valores contratados						8.235,67 €
Valores facturados					8.235,67 €	8.235,67 €
Valores pagos					8.235,67 €	8.235,67 €
<b>FISCALIZAÇÃO TERRAP. 2º ADIC. (386/01)</b>						
Valores contratados						4.117,84 €
Valores facturados						0,00 €
Valores pagos						0,00 €
<b>EMPREITADA DE CONSTRUÇÃO (10/02)</b>						
Valores contratados(1)						
Valores facturados						
Valores contratualizados						
Revisões de preços						
Valores pagos						
Valores contratualizados						
Revisões de preços						
<b>FISCALIZAÇÃO DA EMPREITADA (71/02)</b>						
Valores contratados						
Valores facturados						
Valores pagos						
<b>DIVERSOS</b>						
Valores contratados						
Parecer Jurídico (6/02)						
Ligação Média Tensão (163/03)						
Linha Provisória Telecomunicações (219/03) e Ramal definitivo de telecomunicações (178/04)						
Ramal Energia Eléctrica (28/04)						
Estudo Geológico (40/04)						
Valores facturados						
Parecer Jurídico						
Ligação Média Tensão						
Linha Provisória Telecomunicações (219/03) e Ramal definitivo de telecomunicações (178/04)						
Ramal Energia Eléctrica						
Estudo Geológico						
Valores pagos						
Parecer Jurídico						
Ligação Média Tensão						
Linha Provisória Telecomunicações (219/03) e Ramal definitivo de telecomunicações (178/04)						
Ramal Energia Eléctrica						
Estudo Geológico						
<b>TOTAL ANUAL CONTRATADO</b>			720.986,49 €			1.270.429,31 €
Sub-Total Fact./Contratado	0,00 €	322.814,87 €	322.814,87 €	673.576,05 €	751.153,09 €	1.424.729,14 €
Sub-Total Fact./Extra-Contrato	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
<b>TOTAL ANUAL FACTURADO</b>	0,00 €	322.814,87 €	322.814,87 €	673.576,05 €	751.153,09 €	1.424.729,14 €
Sub-Total Pago/Contratado	0,00 €	322.814,87 €	322.814,87 €	673.576,05 €	751.153,09 €	1.424.729,14 €
Sub-Total Pago/Extra-Contrato	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
<b>TOTAL ANUAL PAGO</b>	0,00 €	322.814,87 €	322.814,87 €	673.576,05 €	751.153,09 €	1.424.729,14 €

**Quadro 4 – Custos contabilizados por categorias funcionais e contratuais segundo as fontes de financiamento – 2002 e 2003**

	2002			2003		
	FONTES DE FINANCIAMENTO			FONTES DE FINANCIAMENTO		
	OE	RP	TOTAL	OE	RP	TOTAL
<b>PROJECTO INICIAL (108/99)</b>						
Valores contratados						
Valores facturados				54.722,19 €		54.722,19 €
Estudo Prévio				0,00 €		0,00 €
Projecto Base				0,00 €		0,00 €
Projecto de Execução				0,00 €		0,00 €
Assistência Técnica				54.722,19 €		54.722,19 €
Valores pagos				54.722,19 €		54.722,19 €
Estudo Prévio				0,00 €		0,00 €
Projecto Base				0,00 €		0,00 €
Projecto de Execução				0,00 €		0,00 €
Assistência Técnica				54.722,19 €		54.722,19 €
<b>PROJECTO ADICIONAL (204/01)</b>						
Valores contratados						
Valores facturados				45.871,70 €		45.871,70 €
Estudo Prévio+Projecto Base				0,00 €		0,00 €
Projecto de Execução				0,00 €		0,00 €
Assistência Técnica				45.871,70 €		45.871,70 €
Valores pagos				45.871,70 €		45.871,70 €
Estudo Prévio+Projecto Base				0,00 €		0,00 €
Projecto de Execução				0,00 €		0,00 €
Assistência Técnica				45.871,70 €		45.871,70 €
<b>PROJECTO DE ACESSOS E INFRAEST. (68/04)</b>						
Valores contratados						
Projecto de Execução						
Assistência Técnica						
Valores facturados						
Projecto de Execução						
Assistência Técnica						
Valores pagos						
Projecto de Execução						
Assistência Técnica						
<b>LEVANTAMENTO TOPOGRÁFICO (182/01)</b>						
Valores contratados						
Valores facturados						
Valores pagos						
<b>TERRAPLANAGEM INICIAL (184/01)</b>						
Valores contratados						
Valores facturados	50.115,71 €		50.115,71 €			
Valores pagos	50.115,71 €		50.115,71 €			
<b>TERRAPLANAGEM ADICIONAL (10/02)</b>						
Valores contratados			182.960,43 €			
Valores facturados	182.960,43 €		182.960,43 €			
Valores pagos	182.960,43 €		182.960,43 €			
<b>FISCALIZAÇÃO TERRAP. INICIAL (183/01)</b>						
Valores contratados						
Valores facturados						
Valores pagos						
<b>FISCALIZAÇÃO TERRAP. 1º ADIC. (352/01)</b>						
Valores contratados						
Valores facturados						
Valores pagos						
<b>FISCALIZAÇÃO TERRAP. 2º ADIC. (386/01)</b>						
Valores contratados						
Valores facturados		4.117,84 €	4.117,84 €			
Valores pagos		4.117,84 €	4.117,84 €			
<b>EMPREITADA DE CONSTRUÇÃO (10/02)</b>						
Valores contratados (1)			28.491.705,65 €			
Valores facturados	4.586.870,99 €		4.586.870,99 €	14.791.243,07 €		14.791.243,07 €
Valores contratualizados	4.586.870,99 €		4.586.870,99 €	14.382.523,94 €		14.382.523,94 €
Revisões de preços	0,00 €		0,00 €	408.719,13 €		408.719,13 €
Valores pagos	3.724.078,09 €		3.724.078,09 €	15.246.230,05 €		15.246.230,05 €
Valores contratualizados	3.724.078,09 €		3.724.078,09 €	14.837.510,92 €		14.837.510,92 €
Revisões de preços	0,00 €		0,00 €	408.719,13 €		408.719,13 €
<b>FISCALIZAÇÃO DA EMPREITADA (71/02)</b>						
Valores contratados			333.971,83 €			
Valores facturados		90.922,94 €	90.922,94 €		205.998,26 €	205.998,26 €
Valores pagos		90.922,94 €	90.922,94 €		205.998,26 €	205.998,26 €
<b>DIVERSOS</b>						
Valores contratados			2.340,00 €			7.262,87 €
Parecer Jurídico (6/02)			2.340,00 €			
Ligação Média Tensão (163/03)						3.793,72 €
Linha Provisória Telecomunicações (219/03) e Ramal definitivo de telecomunicações (178/04)						3.469,15 €
Ramal Energia Eléctrica (28/04)						
Estudo Geológico (40/04)						
Valores facturados	0,00 €	2.340,00 €	2.340,00 €	0,00 €	3.793,72 €	3.793,72 €
Parecer Jurídico		2.340,00 €	2.340,00 €		3.793,72 €	3.793,72 €
Ligação Média Tensão					3.793,72 €	3.793,72 €
Linha Provisória Telecomunicações (219/03) e Ramal definitivo de telecomunicações (178/04)						
Ramal Energia Eléctrica						
Estudo Geológico						
Valores pagos	0,00 €	2.340,00 €	2.340,00 €	0,00 €	3.793,72 €	3.793,72 €
Parecer Jurídico		2.340,00 €	2.340,00 €		3.793,72 €	3.793,72 €
Ligação Média Tensão					3.793,72 €	3.793,72 €
Linha Provisória Telecomunicações (219/03) e Ramal definitivo de telecomunicações (178/04)						
Ramal Energia Eléctrica						
Estudo Geológico						
<b>TOTAL ANUAL CONTRATADO</b>			<b>29.010.977,91 €</b>			<b>7.262,87 €</b>
Sub-Total Fact./Contratado	4.819.947,13 €	97.380,78 €	4.826.404,97 €	14.382.523,94 €	310.385,87 €	14.692.909,81 €
Sub-Total Fact./Extra-Contrato	0,00 €	0,00 €	0,00 €	408.719,13 €	0,00 €	408.719,13 €
<b>TOTAL ANUAL FACTURADO</b>	<b>4.819.947,13 €</b>	<b>97.380,78 €</b>	<b>4.917.327,91 €</b>	<b>14.791.243,07 €</b>	<b>310.385,87 €</b>	<b>15.101.628,94 €</b>
Sub-Total Pago/Contratado	3.957.154,23 €	97.380,78 €	4.054.535,01 €	14.837.510,92 €	310.385,87 €	15.147.896,79 €
Sub-Total Pago/Extra-Contrato	0,00 €	0,00 €	0,00 €	408.719,13 €	0,00 €	408.719,13 €
<b>TOTAL ANUAL PAGO</b>	<b>3.957.154,23 €</b>	<b>97.380,78 €</b>	<b>4.054.535,01 €</b>	<b>15.246.230,05 €</b>	<b>310.385,87 €</b>	<b>15.556.615,92 €</b>

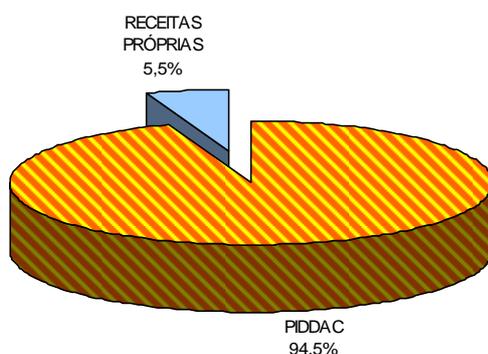


**Quadro 5 – Custos contabilizados por categorias funcionais e contratuais segundo as fontes de financiamento – 2004 e total 2000 a 2004**

	2004			TOTAL (2000 a 13-08-2004)		
	FONTES DE FINANCIAMENTO			FONTES DE FINANCIAMENTO		
	OE	RP	TOTAL	OE	RP	TOTAL
<b>PROJECTO INICIAL (108/99)</b>						
Valores contratados						720.986,49 €
Estudo Prévio						143.473,27 €
Projecto Base						179.341,59 €
Projecto de Execução						286.946,55 €
Assistência Técnica						111.225,08 €
Valores facturados		56.489,48 €	56.489,48 €	0,00 €	720.973,08 €	720.973,08 €
Estudo Prévio		0,00 €	0,00 €	0,00 €	143.473,27 €	143.473,27 €
Projecto Base		0,00 €	0,00 €	0,00 €	179.341,59 €	179.341,59 €
Projecto de Execução		0,00 €	0,00 €	0,00 €	286.946,55 €	286.946,55 €
Assistência Técnica		56.489,48 €	56.489,48 €	0,00 €	111.211,67 €	111.211,67 €
Valores pagos		1.767,29 €	1.767,29 €	0,00 €	666.250,89 €	666.250,89 €
Estudo Prévio		0,00 €	0,00 €	0,00 €	143.473,27 €	143.473,27 €
Projecto Base		0,00 €	0,00 €	0,00 €	179.341,59 €	179.341,59 €
Projecto de Execução		0,00 €	0,00 €	0,00 €	286.946,55 €	286.946,55 €
Assistência Técnica		1.767,29 €	1.767,29 €	0,00 €	56.489,48 €	56.489,48 €
<b>PROJECTO ADICIONAL (204/01)</b>						
Valores contratados						515.286,53 €
Estudo Prévio+Projecto Base						231.285,90 €
Projecto de Execução						205.587,46 €
Assistência Técnica						78.413,17 €
Valores facturados		32.541,47 €	32.541,47 €	0,00 €	515.286,53 €	515.286,53 €
Estudo Prévio+Projecto Base		0,00 €	0,00 €	0,00 €	231.285,89 €	231.285,89 €
Projecto de Execução		0,00 €	0,00 €	0,00 €	205.587,46 €	205.587,46 €
Assistência Técnica		32.541,47 €	32.541,47 €	0,00 €	78.413,17 €	78.413,17 €
Valores pagos		0,00 €	0,00 €	0,00 €	482.745,06 €	482.745,06 €
Estudo Prévio+Projecto Base		0,00 €	0,00 €	0,00 €	231.285,89 €	231.285,89 €
Projecto de Execução		0,00 €	0,00 €	0,00 €	205.587,46 €	205.587,46 €
Assistência Técnica		0,00 €	0,00 €	0,00 €	45.871,70 €	45.871,70 €
<b>PROJECTO DE ACESSOS E INFRAEST. (68/04)</b>						
Valores contratados			74.533,12 €			74.533,12 €
Projecto de Execução			67.079,80 €			67.079,80 €
Assistência Técnica			7.453,32 €			7.453,32 €
Valores facturados			67.079,80 €	0,00 €	67.079,80 €	67.079,80 €
Projecto de Execução		67.079,80 €	67.079,80 €	0,00 €	67.079,80 €	67.079,80 €
Assistência Técnica		0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Valores pagos			0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Projecto de Execução			0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Assistência Técnica			0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
<b>LEVANTAMENTO TOPOGRÁFICO (182/01)</b>						
Valores contratados				0,00 €	2.626,17 €	2.626,17 €
Valores facturados				0,00 €	2.626,17 €	2.626,17 €
Valores pagos						
<b>TERRAPLANAGEM INICIAL (184/01)</b>						
Valores contratados						723.691,76 €
Valores facturados				723.691,76 €	0,00 €	723.691,76 €
Valores pagos				723.691,76 €	0,00 €	723.691,76 €
<b>TERRAPLANAGEM ADICIONAL (10/02)</b>						
Valores contratados						182.960,43 €
Valores facturados				182.960,43 €	0,00 €	182.960,43 €
Valores pagos				182.960,43 €	0,00 €	182.960,43 €
<b>FISCALIZAÇÃO TERRAP. INICIAL (183/01)</b>						
Valores contratados						16.471,34 €
Valores facturados				0,00 €	16.471,34 €	16.471,34 €
Valores pagos				0,00 €	16.471,34 €	16.471,34 €
<b>FISCALIZAÇÃO TERRAP. 1º ADIC. (352/01)</b>						
Valores contratados						8.235,67 €
Valores facturados				0,00 €	8.235,67 €	8.235,67 €
Valores pagos				0,00 €	8.235,67 €	8.235,67 €
<b>FISCALIZAÇÃO TERRAP. 2º ADIC. (386/01)</b>						
Valores contratados						4.117,84 €
Valores facturados				0,00 €	4.117,84 €	4.117,84 €
Valores pagos				0,00 €	4.117,84 €	4.117,84 €
<b>EMPREITADA DE CONSTRUÇÃO (10/02)</b>						
Valores contratados (1)						28.491.705,65 €
Valores facturados			9.162.730,90 €	28.540.844,96 €	0,00 €	28.540.844,96 €
Valores contratualizados	8.961.437,23 €		8.961.437,23 €	27.930.832,16 €	0,00 €	27.930.832,16 €
Revisões de preços	201.293,67 €		201.293,67 €	610.012,80 €	0,00 €	610.012,80 €
Valores pagos	8.688.776,47 €		8.688.776,47 €	27.659.084,61 €	0,00 €	27.659.084,61 €
Valores contratualizados	8.487.482,80 €		8.487.482,80 €	27.049.071,81 €	0,00 €	27.049.071,81 €
Revisões de preços	201.293,67 €		201.293,67 €	610.012,80 €	0,00 €	610.012,80 €
<b>FISCALIZAÇÃO DA EMPREITADA (71/02)</b>						
Valores contratados						333.971,83 €
Valores facturados		37.038,72 €	37.038,72 €	0,00 €	333.959,92 €	333.959,92 €
Valores pagos		37.038,72 €	37.038,72 €	0,00 €	333.959,92 €	333.959,92 €
<b>DIVERSOS</b>						
Valores contratados			66.148,83 €			75.751,70 €
Parecer Jurídico (6/02)						2.340,00 €
Ligação Média Tensão (163/03)						3.793,72 €
Linha Provisória Telecomunicações (219/03) e Ramal definitivo de telecomunicações (178/04)			18.413,05 €			21.882,20 €
Ramal Energia Eléctrica (28/04)			41.957,02 €			41.957,02 €
Estudo Geológico (40/04)			5.778,76 €			5.778,76 €
Valores facturados	0,00 €	51.204,93 €	51.204,93 €	0,00 €	57.338,65 €	57.338,65 €
Parecer Jurídico			0,00 €	0,00 €	2.340,00 €	2.340,00 €
Ligação Média Tensão			0,00 €	0,00 €	3.793,72 €	3.793,72 €
Linha Provisória Telecomunicações (219/03) e Ramal definitivo de telecomunicações (178/04)		3.469,15 €	3.469,15 €	0,00 €	3.469,15 €	3.469,15 €
Ramal Energia Eléctrica		41.957,02 €	41.957,02 €	0,00 €	41.957,02 €	41.957,02 €
Estudo Geológico		5.778,76 €	5.778,76 €	0,00 €	5.778,76 €	5.778,76 €
Valores pagos	0,00 €	51.204,93 €	51.204,93 €	0,00 €	57.338,65 €	57.338,65 €
Parecer Jurídico						2.340,00 €
Ligação Média Tensão						3.793,72 €
Linha Provisória Telecomunicações (219/03) e Ramal definitivo de telecomunicações (178/04)		3.469,15 €	3.469,15 €	0,00 €	3.469,15 €	3.469,15 €
Ramal Energia Eléctrica		41.957,02 €	41.957,02 €	0,00 €	41.957,02 €	41.957,02 €
Estudo Geológico		5.778,76 €	5.778,76 €	0,00 €	5.778,76 €	5.778,76 €
<b>TOTAL ANUAL CONTRATADO</b>			140.681,95 €			
<b>TOTAL CONTRATADO ATÉ 13/08/2004</b>						31.150.338,53 €
Sub-Total Fact./Contratado	8.961.437,23 €	244.354,40 €	9.205.791,63 €	28.837.484,35 €	1.726.089,01 €	30.563.573,36 €
Sub-Total Fact./Extra-Contrato	201.293,67 €	0,00 €	201.293,67 €	610.012,80 €	0,00 €	610.012,80 €
<b>TOTAL FACTURADO</b>	<b>9.162.730,90 €</b>	<b>244.354,40 €</b>	<b>9.407.085,30 €</b>	<b>29.447.497,15 €</b>	<b>1.726.089,01 €</b>	<b>31.173.586,16 €</b>
Sub-Total Pago/Contratado	8.487.482,80 €	90.010,94 €	8.577.493,74 €	27.955.724,00 €	1.571.745,55 €	29.527.469,55 €
Sub-Total Pago/Extra-Contrato	201.293,67 €	0,00 €	201.293,67 €	610.012,80 €	0,00 €	610.012,80 €
<b>TOTAL PAGO</b>	<b>8.688.776,47 €</b>	<b>90.010,94 €</b>	<b>8.778.787,41 €</b>	<b>28.565.736,80 €</b>	<b>1.571.745,55 €</b>	<b>30.137.482,35 €</b>

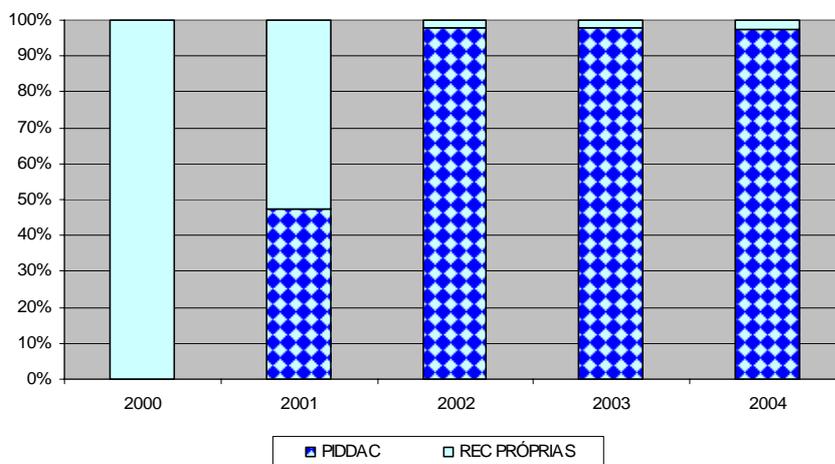
Até à data e em termos acumulados, o financiamento do empreendimento tem sido repartido entre o PIDDAC e Receitas Próprias do IGF PJ, na proporção de 94,5 % para 5,5 % (cfr. gráfico 2)

**Gráfico 2 – Financiamento acumulado (2000 a 2004) – Proporção entre receitas próprias e PIDDAC**



O gráfico 3 evidencia a evolução da proporção de financiamento anual entre PIDDAC e Receitas Próprias.

**Gráfico 3 – Proporção anual em percentagem entre as fontes de financiamento**



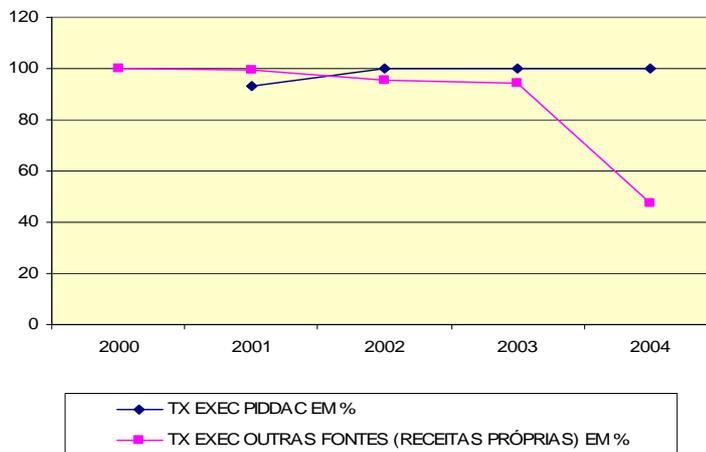
### 3.1.9 – Execução PIDDAC e receitas próprias

O nível de execução pelas receitas próprias foi compensando a execução PIDDAC.

O gráfico 4 resume a evolução das taxas anuais de execução PIDDAC e Receitas Próprias.



Gráfico 4 – Taxas de execução PIDDAC e receitas próprias



### 3.2 – Apreciações específicas

#### 3.2.1 – Cedência do terreno e celebração de Protocolo

A primeira proposta de construção do Palácio da Justiça de Sintra, no local onde veio a ser construído, data de Outubro de 1990 (cfr. “Proposta de localização do Palácio da Justiça” do Gabinete do Plano Director da Câmara Municipal de Sintra).

O terreno onde se encontra implantado o Palácio da Justiça de Sintra é constituído por várias parcelas, propriedade da Câmara Municipal de Sintra, e uma parcela ainda em processo de expropriação. Elementos remetidos pela CMS, com as condicionantes estabelecidas para o local pelo PDM<sup>3</sup>, permitem concluir que a zona de implantação do edifício se insere no PDM como “classe de espaços de equipamento”, sendo exterior a qualquer zona classificada como REN ou RAN.

Em 2001, à data do início da execução do movimento de terras, não se encontrava na posse do IGFPJ ou da CMS a totalidade da zona onde os trabalhos se iriam desenvolver, decorrendo ainda, à data da consignação dos trabalhos, o processo de expropriação relativamente a duas parcelas. Num dos casos, a posse administrativa pela CMS só ocorreu em Abril de 2002, já após a consignação da empreitada de construção do edifício. A ausência de posse atempada da totalidade dos locais abrangidos pelos trabalhos teve reflexos na execução das duas empreitadas.

A construção do Palácio da Justiça de Sintra, pelo IGFPJ, num terreno que é propriedade da Câmara Municipal de Sintra, assenta numa situação de simples detenção, nos termos da alínea b) do artigo 1253.º do Código Civil, cuja situação de mera tolerância encontra fundamento na relação de carácter institucional iniciada pela Secretaria-Geral do Ministério da Justiça, e continuada pelo IGFPJ, com vista à cedência do respectivo terreno. Esta cedência deveria ter sido precedida de instrumento contratual, no qual se estabelecesse, em concreto, o modo de participação das partes, bem como as correspondentes responsabilidades e contrapartidas financeiras, nos termos estabelecidos no artigo 8.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro.

<sup>3</sup> Plano Director Municipal ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 116/99, de 16 de Setembro, publicada no Diário da República, I Série-B, n.º 232, de 4 de Outubro de 1999.

Com efeito, não obstante as várias diligências efectuadas e as reuniões realizadas entre o IGFPJ e a Câmara Municipal de Sintra, em 18 de Novembro de 2002 e 14 de Janeiro de 2003, e a elaboração de uma minuta de protocolo, cuja última versão o IGFPJ remeteu à Câmara, com vista à respectiva aprovação, por fax datado de 4 de Novembro de 2003, o protocolo em causa não foi formalizado até ao presente, apesar de o edifício estar quase concluído.

Solicitada informação quanto ao título de aquisição do terreno, veio o IGFPJ responder por ofício datado de 2004/06/02, que “o terreno ainda não se encontra na posse do IGFPJ. Deverá ser doado oportunamente pela Câmara Municipal, que está já na posse da sua maior parte, correndo no entanto ainda processo de expropriação de uma parcela”.

Nas suas alegações, o IGFPJ (parágrafo 38.º) acrescentou que, “foi negociado e aceite uma minuta de Protocolo a celebrar, entre o Município de Sintra e o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, o qual prevê na sua cláusula primeira a obrigação para o Município de doar (...) as parcelas de terreno que constituem parte do lote onde está a ser construído o novo Palácio da Justiça de Sintra”.

A Câmara Municipal de Sintra veio também informar que está a ultimar “os procedimentos para, no mais curto espaço de tempo, ser formalizado, no âmbito de todos os órgãos autárquicos competentes, o instrumento contratual previsto no art. 8.º da Lei n.º 159/99, de 14.09, dando cumprimento à recomendação formulada nesse sentido”.

### 3.2.2 – Operação urbanística

As obras de movimentação de terras e de construção do edifício do Tribunal Judicial de Sintra e arranjos envolventes não foram precedidas de parecer prévio não vinculativo por parte da Câmara Municipal de Sintra, nos termos do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, não existindo nos competentes serviços municipais elementos relativos a esta construção (cfr. anexo ao ofício CMS – S/31102 – 20-07-2004).

O IGFPJ entende que a obra não estava sujeita a licenciamento, nos seguintes termos: “Aplicação do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro: Uma vez que a obra é promovida pela Administração Pública, não está sujeita a licenciamento (artigo 7.º, n.º 1), pelo que não foi aplicado o que está disposto no artigo 12.º do mesmo preceito legal, tanto no que se refere ao projecto do Palácio de Justiça como ao movimento de terras” (cfr. ofício 13551, de 2004.08.17).

Todavia, é-lhe aplicável o disposto no n.º 2 do apontado artigo 7.º, que sujeita a execução de operações urbanísticas (neste caso “trabalhos de remodelação dos terrenos” e “obras de construção”) promovidas pelo Estado, a parecer prévio não vinculativo da Câmara Municipal, que deve ser emitido no prazo de 20 dias a contar da data da recepção do respectivo pedido.

Relativamente a este assunto, o IGFPJ, na sua Resposta, referiu que o terreno foi cedido pelo Município de Sintra, e ainda que (parágrafos 55.º a 64.º):

*“ (...) Ao longo do desenvolvimento do projecto e no âmbito da própria empreitada de construção, sempre a Câmara Municipal foi ouvida e acompanhou o processo, pronunciando-se sobre o mesmo (...).*

*Foi desde o primeiro momento envolvida a Câmara Municipal através da sua participação activa no processo (...) e na fiscalização do cumprimento das directivas e do respeito pelas condicionantes estabelecidas para o local pelo Plano Director Municipal aprovado e em vigor.*



*Mais, foram dadas instruções, pelo Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, no sentido de o projectista do Palácio da Justiça de Sintra remeter cópia de todos os elementos do estudo prévio para a Câmara Municipal e para os Serviços Municipalizados de Águas e Saneamento, para que se pudessem pronunciar antes do início do projecto de execução, i.e., antes de o projecto se encontrar concluído*

*Desta forma, encontra-se perfeitamente assegurada a pronúncia da Câmara Municipal de Sintra, a qual até à data nunca detectou qualquer infracção ou desrespeito pelos normativos legais”.*

No entanto, não procede o alegado pelo IGFPJ. Os documentos citados e apresentados em anexo ao contraditório respeitam a diligências relativas à intervenção da Câmara Municipal de Sintra no decurso do lançamento do concurso de elaboração do projecto e ao envio do projecto pelo projectista, as quais não correspondem ao exigido quanto à formalização de um pedido de parecer prévio, nos termos definidos no n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, que deve ser instruído através de requerimento escrito, dirigido ao presidente da câmara municipal, identificando a operação urbanística a realizar, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 9.º do mesmo diploma, e ser acompanhado dos elementos instrutórios referidos no n.º 4 do mesmo preceito.

Sobre esta mesma questão, a CMS remeteu plantas de localização do edifício, cotejadas com as condicionantes do PDM, as quais foram apresentadas como de “*implantação aproximada dado esta Divisão não ter qualquer informação quanto à sua localização exacta*” nem “*qualquer registo referente à construção do edifício em causa*”, conforme consta de informação do Departamento de Urbanismo anexa ao ofício.

Não se compreende também a justificação para a não afixação no local das obras (cfr. artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 555/99), de forma visível da via pública, dos avisos do modelo oficial para publicitação prévia da realização das terraplenagens e da construção do edifício, invocando o n.º 1 do artigo 7.º e a consequente não sujeição dessas obras a licenciamento, mas ignorando o disposto no n.º 7 do mesmo artigo, que remete para a aplicação da norma relativa à publicitação de aviso, ainda que com as necessárias adaptações.

### **3.2.3 – Contrato para elaboração de projectos**

#### **3.2.3.1 – Contrato para elaboração do projecto do edifício**

Para adjudicação do projecto do Palácio da Justiça de Sintra foi aberto concurso limitado por prévia qualificação, por aviso publicado no Diário da República, III Série, n.º 53, de 4 de Março de 1997, onde se previa uma área bruta aproximada de 10.074 m<sup>2</sup>.

Na sequência de concurso limitado com consulta aos cinco concorrentes pré-qualificados, a execução do projecto foi adjudicada a António Nunes de Almeida – Arquitectos, Ld.<sup>a</sup>, por despacho de 8 de Março de 1999, do Secretário-Geral do Ministério da Justiça, pelo valor de €719.117,16 (123.222.261\$00 acrescido de 20.947.784\$00 de IVA), e a celebração do contrato teve lugar em 16 de Abril de 1999. Este contrato foi visado pelo Tribunal de Contas, em 15 de Julho de 1999.

#### **3.2.3.2 – Contratos Adicionais**

Foram celebrados com o projectista António Mendes de Almeida – Arquitectura, Ld.<sup>a</sup>, dois contratos adicionais ao projecto de arquitectura do edifício e arranjos envolventes:

O primeiro contrato adicional (contrato n.º 204/2001, código GPO 76/97), no valor de €513 968,66, com inclusão do IVA (103.041.464\$), foi outorgado pela Presidente do Conselho Directivo, em 23 de Agosto de 2001, por ajuste directo, com invocação das alíneas d) <sup>4</sup> e e) <sup>5</sup> do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, não tendo sido sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, por força do disposto no n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 156/2001, de 11 de Maio (Estatutos do IGFPJ), que consagra a isenção de fiscalização prévia do IGFPJ, ao abrigo da alínea a) do artigo 47.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

O 2.º contrato adicional foi celebrado em 3 de Junho de 2004 (contrato n.º 68/2004, código GPO 60/2004, no valor de €74.533,12, com inclusão do IVA), tendo a adjudicação sido autorizada por despacho de um Vogal do Conselho Directivo, de 3 de Maio de 2004, sobre a informação proc.º 488.59, de 2004/02/06, sendo invocada a urgência e o enquadramento também no disposto nas alíneas d) e e) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

Este contrato foi suportado por conta das verbas inscritas no PIDDAC de 2004, do IGFPJ, dentro do projecto designado “Projectos Novos em Tribunais”, ref.ª 0120010737, classificação económica 02.02.14, capítulo 03, com um encargo previsto de €67.079,81, em 2004, e €7.543,31, em 2005. Este adicional não foi remetido ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia, invocando o IGFPJ a dispensa de fiscalização prévia prevista no artigo 48.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, por força do disposto no artigo 79.º da Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro, e Portaria n.º 205/2004, de 3 de Março. Da não sujeição a visto resultou a violação do disposto no artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março (Decreto-Lei de Execução Orçamental), que determina a sujeição a fiscalização prévia de todos os contratos adicionais a contratos anteriormente visados.

A adjudicação destes dois contratos adicionais foi feita por ajuste directo, sendo em ambos os casos invocadas as alíneas d) e e) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho. Considerando que o procedimento de contratação inicial teve lugar na vigência do Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março, seria este o regime aplicável aos contratos adicionais posteriormente celebrados, por força do disposto no n.º 2 do artigo 209.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

Relativamente ao enquadramento legal do primeiro contrato adicional, veio o IGFPJ (parágrafos 82.º a 84.º), defender que “ (...) embora o mesmo tenha sido celebrado ao abrigo do disposto nas alíneas d) e e) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, se o tivesse sido ao abrigo das anteriores disposições legais do Decreto-Lei n.º 55/95 (alíneas d) e e) do n.º 1 do artigo 36.º), o resultado jurídico não seria alterado (...)”.

No que se refere ao segundo contrato adicional, tendo a adjudicação sido feita por ajuste directo, com fundamento na urgência da obra e no facto de os projectos a adjudicar se enquadrarem nas alíneas d) e e) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho (correspondentes às alíneas d) e e) do n.º 1 artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 55/95), não se pode deixar de salientar que, para efeitos do cálculo dos honorários, estes projectos foram considerados autónomos dos anteriormente contratados e que, por outro lado, a maioria desses projectos foram objecto de subcontratação pelo adjudicatário António Nunes de Almeida – Arquitectos, Ld.ª, a outras empresas.

Relativamente ao segundo adicional, considerou o IGFPJ (parágrafos 72.º, 73.º) que “(...) celebrou, por ajuste directo, ao abrigo do disposto nas alíneas d) e e) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8

<sup>4</sup> Por motivos de aptidão técnica ou artística ou relativos à protecção de direitos exclusivos ou de direitos de autor.

<sup>5</sup> Serviços complementares não incluídos no projecto inicial que se tenham tornado necessários na sequência de circunstâncias imprevistas.



de Junho, o contrato n.º 68/2004 GPO 60/2004 (...)” porque “(...) entendeu que o contrato (...) não consubstanciava, pela sua natureza, um adicional ao contrato inicialmente celebrado para a elaboração do projecto de construção do Palácio da Justiça de Sintra”.

Argumentou, nesse mesmo sentido (parágrafos 74.º a 79.º), que, à data da adjudicação, 3 de Maio de 2004, o projecto correspondente ao contrato inicial se encontrava quase integralmente executado e que a natureza do projecto desta adjudicação contemplava trabalhos de rede de infra-estruturas necessários à entrada em funcionamento do PJS e que competiria à CMS desenvolver.

Assim, considerou o IGFPJ que “o contrato foi tratado como um novo contrato, o qual pelo seu valor (€ 62.632,87 + IVA) não estava sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas” (parágrafo 80.º).

Esta argumentação vem, porém, contradizer a fundamentação, de facto e de direito, invocada na informação que suporta o despacho de adjudicação, e que foi a seguinte:

*“Relativamente aos projectos em apreço, face à sua interdependência com os projectos do edifício e ao conhecimento que os autores tem do assunto conforme documentação existente no processo, solicitou-se-lhes a proposta de honorários com vista a um ajuste directo.*

*O ajuste directo em causa é, a nosso ver, fundamentado pela urgência da obra e pelo facto de os projectos a adjudicar se enquadrarem no estipulado na alínea d), e alínea e) 6 do art.º 86.º do D.L: n.º 197/99 de 8 de Junho. (...) Conjugado com o facto de se tratar, em parte de serviços complementares não incluídos no projecto inicial (...).”*

Sendo invocado o enquadramento dos serviços a adquirir na alínea e) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99 (correspondente à alínea e) do n.º 1 do artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 55/95), resulta daí a qualificação jurídica como contrato adicional, dada a natureza desses serviços, e sua interdependência e complementaridade com os constantes do projecto inicial.

### 3.2.4 – Empreitada de terraplenagem

Na sequência de concurso público <sup>7</sup>, por despacho do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Justiça, de 22 de Março de 2001, foi adjudicada à Sopol – Sociedade Geral de Construções e Obras Públicas, S.A., a “empreitada de execução do movimento de terras necessário à implantação do edifício do Palácio da Justiça de Sintra”, na modalidade de série de preços, pelo valor de €618.539,97, acrescido de IVA. O contrato foi celebrado em 17 de Abril de 2001 e a consignação teve lugar em 30 de Maio do mesmo ano. A autonomização da execução dos trabalhos de terraplenagem teve em vista encurtar o prazo global de execução e reduzir os custos através da contratação directa de empreiteiros da especialidade.

<sup>6</sup> “Se trate de serviços complementares não incluídos no projecto inicial ou no primeiro contrato celebrado, mas que, na sequência de circunstâncias imprevistas, se tenham tornado necessários para a execução dos serviços descritos nesses documentos, na condição de a sua adjudicação ser feita ao prestador inicial e se verificar que:

- i) Esses serviços complementares não podem ser técnica ou economicamente separados do contrato inicial sem graves inconvenientes para as entidades adjudicantes; ou
- ii) Os serviços em questão, embora possam ser separados da execução do contrato inicial, sejam estritamente necessários ao seu aperfeiçoamento;

[...].

<sup>7</sup> Este concurso teve por base projecto subscrito pelo projectista António Nunes de Almeida – Arquitectos, Ld.ª, adjudicatário do projecto do Palácio da Justiça de Sintra.

Esta empreitada foi objecto de um adicional, justificado perante o TC com base nas alterações supervenientes do edifício previsto para o local, com o aumento de área edificada resultante do aumento dos quadros de magistrados e funcionários resultantes da aplicação da Lei n.º 3/99, de 13 de Janeiro, que aprovou a Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais<sup>8</sup>, e na necessidade de proceder ao rebaixamento da cota da plataforma de implantação do edifício de 210 para 208 metros, alteração cuja necessidade o IGFPJ constatou durante a execução das terraplenagens.

Segundo a informação Proc.º 488.9 / GPO-1672001 / CONTRATO-1842001, datada 2001/07/03, “a alteração do projecto vai provocar um substancial acréscimo de trabalhos à empreitada em curso, a qual se rege pelo disposto no D.L. n.º 59/99, de 2 de Março”. E a mesma informação acrescenta ainda que “este diploma fixa em 25% o montante máximo de trabalhos a mais (artigo 45.º), o que pode implicar a não execução de parte do novo projecto de movimento de terras”. A informação foi levada ao conhecimento de uma Vogal do Conselho Directivo.

Com data de 7 de Agosto de 2001, a Sopol apresentou uma proposta, baseada em levantamento topográfico executado por sua iniciativa e datado de 18 de Julho de 2001, considerando as alterações que a nova cota impunha aos trabalhos em execução, proposta que orçamentava a totalidade dos trabalhos em 175.085.114\$00 (€873.320,87), com exclusão do IVA, incluindo o valor contratado.

Este valor, segundo informação da fiscalização contratada, constante do Relatório Mensal de Agosto de 2001, reportado ao IGFPJ, excedia o contratual em mais de 25%. Estes trabalhos vieram, posteriormente, a ser quantificados em 47 % (cfr. carta de C.M. Lopes Pereira Ld.ª ref.ª 49/2001/CP/am, de 5 de Setembro de 2001).

A fiscalização remeteu ao IGFPJ, em 21 de Outubro de 2001 (carta C.M. Lopes Pereira, Ld.ª, ref.ª 69/2001/CP/am), um novo orçamento da Sopol, datado de 12 de Outubro de 2001, reduzindo os trabalhos a mais para 30.823.860\$00, acrescido de IVA, calculados como 24,8 % do valor do contrato. O total dos trabalhos a executar passou a ser de 154.829.889\$00 (€772.288,23), acrescido de IVA.

Com base neste orçamento de 30.823.860\$00 (€153.748,26), acrescido de IVA, foi adjudicado um adicional, por despacho, de 13 de Fevereiro, da Presidente do Conselho Directivo do IGFPJ, e celebrado o contrato, em 10 de Abril de 2002 (n.º 10/2002, Código GPO 167/2001), subscrito também pela Presidente do Conselho Directivo do IGFPJ. Este contrato foi objecto de visto tácito do Tribunal de Contas, em 11 de Julho de 2002.

À data da celebração do contrato adicional, era do conhecimento do IGFPJ que o valor dos trabalhos que era necessário executar na empreitada de execução do movimento de terras era muito superior a 25% do valor do contrato inicial, tendo as quantidades de trabalho a executar sido ajustadas para não exceder essa percentagem.

O IGFPJ esclareceu que a “*intencionalidade apontada teve como objectivo reduzir os custos dos trabalhos de terraplenagens, aproveitando os preços favoráveis constantes da proposta do empreiteiro, pelo que o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça tinha toda a vantagem financeira em não incluir estes trabalhos no âmbito de um outro procedimento*” (parágrafos 100.º e 101.º).

Os Autos de Medição de Trabalhos, com base nos quais os serviços do IGFPJ procediam aos pagamentos mensais, eram subscritos por um técnico da fiscalização contratada, C.M. Lopes Pereira, Ld.ª, que os subscrevia em representação do Dono da Obra.

---

<sup>8</sup> Igualmente invocado para justificação do 1.º adicional ao contrato para elaboração do projecto.



A recepção provisória da empreitada de movimento de terras ocorreu em 28 de Dezembro de 2001. Prevê o n.º 1 do artigo 220.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, que “*em seguida à recepção provisória, proceder-se à, no prazo de 44 dias à elaboração da conta da empreitada*”. Esta formalidade ainda não teve lugar, segundo informação constante do ofício do IGFPJ, de 2 de Junho de 2004, na qual se salienta que “*a conta final da empreitada de movimento de terras ainda não foi elaborada e será fornecida logo que concluída*”.

E note-se, por exemplo, que enquanto não for elaborada a conta final da empreitada continua a subsistir para o empreiteiro o direito à revisão de preços (cfr. artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 348-A/86, de 16 de Outubro, regime jurídico aplicável à data, e artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 6/2004, de 6 de Janeiro, agora vigente, por remissão do artigo 24.º do mesmo diploma).

O IGFPJ justificou (parágrafo 121.º) nos seguintes termos o facto de não ter ainda procedido à elaboração da conta da empreitada:

*“Na verdade, pese embora a recepção provisória da empreitada de movimentação de terras tenha ocorrido em 28 de Dezembro de 2001, a conta final não foi, ainda, concluída (nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 220.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março), em virtude de o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça dispor, apenas, de cinco técnicos nessa área e de acompanhar obras, ao longo de todo o país e em número elevado, como é do conhecimento do Venerando Tribunal de Contas (para as de valor mais significativo, assegurando, também, aquele organismo obras que pelo valor não estão sujeitas a fiscalização prévia e, como tal, poderão não ser do conhecimento do Tribunal de Contas)”.*

### 3.2.5 – Empreitada de construção

Para adjudicação da “*empreitada de construção do Palácio da Justiça de Sintra e respectivas instalações eléctricas e mecânicas*”, foi aberto concurso público internacional, por aviso publicado no Diário da República, III Série, n.º 252, de 30 de Outubro de 2001, com um preço base de €24.441.096,96, com exclusão do IVA, e um prazo de execução previsto em 730 dias, a contratar na modalidade de preço global, conforme artigo 9.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

A empreitada foi adjudicada à Somague – Engenharia, S. A., por despacho, de 20 de Fevereiro de 2002, do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Justiça, pelo valor de €24.351.885,17 acrescido de €4.139.920,48 de IVA, com o prazo de execução de 600 dias (proposta condicionada). O contrato foi celebrado em 7 de Março de 2002 e a consignação da empreitada teve lugar em 18 de Março de 2002.

Na empreitada inclui-se a construção do edifício e respectivas instalações eléctricas e mecânicas, com uma área total de 32.915 m<sup>2</sup>, sendo 23.694 m<sup>2</sup> acima do solo, com seis pisos, dos quais dois semi-enterrados e o último recuado. Inclui-se também nesta empreitada a execução de arruamentos, estacionamento e tratamento de espaços exteriores numa extensão de 63.403 m<sup>2</sup>.

#### 3.2.5.1 – Fundamentação dos factores e ponderação do critério de adjudicação

O Aviso e o Programa de Concurso previam como critério de adjudicação a “*proposta economicamente mais vantajosa*”, conforme previsto no artigo 105.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, ainda que não referenciado com essa designação, considerando os seguintes factores e ponderações:

- “ a) Preço, cronograma financeiro e demais condições financeiras – 50%;
- b) Valia técnica da proposta (Memória Descritiva, Meios Humanos e de Equipamento e Serviços Técnicos a afectar à obra) – 20%;
- c) Prazo e programa de execução dos trabalhos – 15%”;
- d) Garantia de boa execução e qualidade dos materiais e equipamentos a aplicar na obra – 10%;
- e) Plano de Controlo de Qualidade da Obra – 5%”.

A fixação dos factores pelo IGFPJ não foi fundamentada em estudo realizado especificamente para o efeito, considerando o Instituto terem sido “aplicados critérios habituais em empreitadas de dimensão similar”.

É através dos factores do critério de adjudicação que o dono da obra evidencia quais os diferentes aspectos das propostas que valoriza e estabelece e quantifica a hierarquia de preferências, pelo que deverão ser fixadas em função de cada situação concreta. Como o conceito de “*proposta economicamente mais vantajosa*”, bem como alguns dos “*factores*” que o RJEOP enuncia a título exemplificativo, são em certa medida conceitos vagos ou indeterminados, o dono da obra dispõe de margem de iniciativa e de opção na sua fixação, ou seja, o poder de escolher de entre as soluções possíveis, na observância dos limites do poder discricionário e em função de razões pertinentes, aquela que entenda melhor para satisfazer a necessidade em causa e o interesse público.

Por outro lado, no processo de valorização das propostas e selecção da proposta a contratar, o poder do dono da obra é um poder vinculado, restringido à aplicação do critério previamente fixado, ainda que dispondo de ampla discricionariedade técnica nessa apreciação. Por esse motivo, deveria existir um estudo e aprovação prévia dos factores do critério de adjudicação e respectiva ponderação, uma vez que a análise das propostas e a própria decisão de adjudicação ficarão vinculadas à sua aplicação.

O custo de execução e as condições de pagamento são usualmente o aspecto das propostas que tem maior relevância para o dono da obra, o que neste caso, se traduziu no maior peso relativo (50%) na ponderação do factor.

A Comissão de Análise de Propostas, ao fixar a metodologia de operacionalização deste factor, entendeu considerar os preços das propostas com actualização segundo o cronograma financeiro proposto pelos concorrentes, e considerar uma taxa de 6 %, referida como “*custo médio anual do endividamento*”. Esta taxa é elevada, especialmente se tivermos em atenção que nesta metodologia não foi considerada a revisão de preços, que, face ao RJEOP, é obrigatória e cujo efeito financeiro para o dono da obra é oposto ao da actualização.

No concurso para adjudicação da empreitada de construção do edifício para o Palácio da Justiça de Sintra eram permitidas propostas condicionadas exclusivamente no que respeitava ao prazo de execução, o qual, por outro lado, era valorizado como factor do critério de adjudicação. A aceitação de propostas com prazo de execução diferente e a inclusão do prazo como factor do critério significam que o prazo é uma questão importante para o dono da obra. A metodologia de aplicação do critério, tendo em vista a análise das propostas, na parte relativa ao prazo de execução, deveria, por isso, reflectir o “valor” que o Dono da Obra atribuía por cada dia de antecipação do prazo, ou seja, considerar uma função utilidade, por comparação com uma utilidade de referência.

E de igual forma se poderia colocar a mesma questão relativamente a cada um dos pontos de vista expressos nos restantes factores do critério.



Dado que o prazo de execução era valorizado no critério de adjudicação (factor “*prazo e programa de execução dos trabalhos*”, com um peso de 15%), dos oito concorrentes com propostas admitidas, sete apresentaram propostas condicionadas com redução do prazo, todos mantendo o mesmo preço da proposta base.

Como facilmente se conclui, face às propostas e com a valorização implícita no critério de adjudicação, cada dia de antecipação do prazo de execução, de 730 dias como previsto, era valorizado em termos equivalentes a uma redução de preço de €5.042, considerando o preço actualizado, ou de €5.025, considerando o valor da proposta.

No caso da Somague, apesar de ter proposto o mesmo preço para prazos de 600 (condicionada) e 730 dias (base), parecendo assim que a diferença do prazo de execução não influía significativamente no preço, não deixou esta empresa de reclamar elevadas importâncias a título de danos emergentes ou encargos de estaleiro nas situações de acréscimo de prazo resultantes de trabalhos a mais, bem como relativamente a suspensão de trabalhos, ainda que de suspensão parcial.

Em geral, os restantes factores e subfactores do critério incidem sobre aspectos das propostas que o IGFPJ, enquanto Dono de Obra, deveria regular, desenvolvendo e incluindo nos Cadernos de Encargos cláusulas que definissem de forma mais específica as obrigações do empreiteiro e regulassem a forma de verificação do seu cumprimento.

As alegações do IGFPJ (parágrafos 147.º a 163.º) em nada contraditam o afirmado.

### 3.2.5.2 – Reclamação por erros e omissões

Sendo a empreitada contratada por preço global, há lugar a reclamação por erros e omissões que deveria ser requerida, nos termos do n.º 1 do artigo 14.º do RJEOP, no prazo de 66 dias úteis contados da data da consignação, uma vez que o Caderno de Encargos não estabeleceu prazo diferente.

A Somague – Engenharia, S.A., através de requerimento de 17 de Junho de 2002<sup>9</sup>, apresentou reclamação por erros e omissões no montante total de €2.613.756,34, com exclusão do IVA. Esta reclamação não foi objecto de uma decisão por parte do Dono da Obra, encontrando-se cometido a uma Comissão Conciliatória o apuramento do valor a submeter a aprovação do IGFPJ, e sendo a actual situação (conforme informação de 8 de Setembro de 2004) a seguinte:

**Quadro 6 – Erros e omissões reclamados**

(em euros, sem IVA)

Erros e Omissões	
Valor da reclamação	991 277,20
Valor já analisado e aceite, pendente de aprovação superior	269 463,77
Valor em análise	75 321,85
Reclamações não aceites	646 491,58

Na sua Resposta, no âmbito do contraditório, o IGFPJ veio referir (parágrafos 191.º e 192.º) que:

*“ (...) A reclamação por erros e omissões foi objecto de parecer da sociedade projectista, parecer este que recolheu a concordância do dono da obra e foi comunicado ao empreiteiro, em reunião de obra, de 1 de Agosto de 2002 (cfr. acta n.º 19, ponto 3.11 do Livro de Obra) (...).*

<sup>9</sup> Com entrada no IGFPJ em 18 de Junho de 2002.

*Uma vez notificada a decisão, do dono da obra, ao empreiteiro e perante a não aceitação desta decisão, este solicitou a reanálise da reclamação apresentada (...).”*

Nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, a falta de decisão do Dono da Obra, no prazo legal, implica no caso concreto a aceitação tácita da reclamação. Por isso, e apesar de, no caso concreto, não terem resultado consequências da omissão, importa prevenir a repetição de situações semelhantes.

### **3.2.5.3 – Trabalhos a mais**

A Somague apresentou no decorrer da empreitada cerca de 250 orçamentos/propostas de trabalhos a mais, totalizando €3.717.083,25. Destas propostas não foram aceites orçamentos no valor total de €2.235.196,42 e estão em análise trabalhos no montante de €1.481.886,83. No valor em análise incluem-se 102 trabalhos já aprovados, cujo saldo totaliza €716.480,19, acrescido de IVA (trabalhos a mais no valor de €797.382,85, e trabalhos a menos de €80.902,66, conforme proposto na informação IGFPJ proc.º 488.70, GPO-14 2002, de 04-06-24), que se encontram pendentes de aprovação pela entidade competente para autorizar a despesa.

Os elementos constantes da informação que suporta a referida proposta de adjudicação dos trabalhos a mais, incluindo os anexos, são insuficientes para caracterizar devidamente as situações, de forma a evidenciar e justificar esses trabalhos a mais e as razões das alterações de que resultam. Em muitas situações, verifica-se que, apenas com os elementos de que os próprios serviços do IGFPJ dispõem, não é possível concluir se resultam de erros ou omissão dos projectos, de obra nova ou se são verdadeiros trabalhos a mais na aceção do RJEOP e qual a entidade de quem partiu a iniciativa da sua realização (dono da obra, projectistas, fiscalização ou empreiteiro).

O processo de aprovação da realização de trabalhos a mais e de preços acordados assenta sobretudo na fiscalização e nos projectistas, que se relacionam directamente com o empreiteiro, com reduzida intervenção dos engenheiros responsáveis do próprio IGFPJ. Verifica-se, também, que o rigor da fiscalização contratada relativamente à aceitação de quantidades e valores coexiste com alguma falta de rigor e de actuação na qualificação das diferentes situações que podem dar lugar a trabalhos a mais ou a conferir ao empreiteiro o direito a ser ressarcido por danos, por vezes com emissão de pareceres ambíguos em situações que exigiriam melhor enquadramento face ao RJEOP.

### **3.2.5.4 – Prorrogações do prazo de execução contratual**

A empreitada foi consignada em 18 de Março de 2002, pelo que, considerando o prazo de 600 dias proposto pela própria Somague na proposta condicionada sobre a qual recaiu a adjudicação, a obra deveria estar concluída em 8 de Novembro de 2003. O cumprimento do prazo contratual teria permitido a mudança dos serviços no período de férias judiciais imediato, permitindo o arranque do funcionamento nas novas instalações no dia 2 de Janeiro de 2004.

A Somague apresentou quatro pedidos de prorrogação legal de prazo:



Quadro 7 – Prorrogações de prazo

Prorrogações do prazo de execução contratual				
Fundamento	Prorrogação / Conclusão	Data requerimento / Entrada	Decisão	Observações
Execução de trabalhos a mais em movimentos gerais de terras N.º 2 do artigo 151.º RJEOP	10 semanas 19 / Janeiro / 2004	15/Julho/2002 15/Julho/2002	Aprovado Despacho 14/Abril/2003 Ministra da Justiça	Deferimento Tácito 14/Agosto/2002
Suspensão de trabalhos não imputável ao empreiteiro Artigo 194.º do RJEOP	71 dias	10/Abril/2003 sem registo de entrada	Indeferido Despacho 05/Agosto/2003 Vogal Conselho Directivo	Deferimento Tácito 15/Maio/2003
Idem (parte do pedido anterior)	44 dias 3 / Março / 2004	04/Julho/2003 sem registo de entrada		
Execução de trabalhos a mais (incluindo erros e omissões) – €902 042,12 Artigos 151.º e 160.º do RJEOP	132 dias 13 / Julho / 2004	30 / Janeiro / 2004 30 / Janeiro / 2004	Aprovado Despacho 26/Março/2004 Ministra da Justiça	Deferimento Tácito 03/Março/2004

A falta de pronúncia do Dono da Obra IGFPJ, dentro do prazo legalmente estipulado nos n.ºs 3 e 4 do artigo 160.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, sobre todos os pedidos de prorrogação legal do prazo contratual de execução da empreitada apresentados pelo empreiteiro, determinou o deferimento tácito das pretensões do empreiteiro Somague S.A., no que respeita às prorrogações do prazo de execução da empreitada, e dos novos planos de trabalho e de pagamentos.

As alegações apresentadas pelo IGFPJ sobre as prorrogações de prazo (parágrafos 164.º a 189.º) não contraditam, no essencial, o que fica referido.

Em particular, relativamente ao quarto pedido de prorrogação, veio o IGFPJ afirmar (parágrafos 187.º e 189.º) que:

*“Este pedido foi objecto de apreciação interna no sentido da concessão de prorrogação graciosa e não legal até ao dia 30 de Abril de 2004, e autorizada por despacho de Sua Excelência a, então, Ministra da Justiça datado de 26 de Março de 2004 (...)*

*Ora, a comunicação da concessão da prorrogação previa a possibilidade de conversão desta prorrogação em legal, por força da execução de trabalhos a mais, incluindo erros e omissões, desde que não fosse ultrapassada a data de 15 de Junho de 2004 (...).*

*A presente decisão do dono da obra não foi objecto de qualquer reclamação por parte do empreiteiro”.*

Ora, como à data do despacho da Ministra da Justiça já tinha ocorrido o deferimento tácito do pedido de prorrogação legal do prazo de execução da empreitada, nos termos estabelecidos no n.º 4 do art. 160.º do RJEOP, a informação, a proposta de decisão e o despacho não vieram alterar a situação jurídica aplicável à pretensão requerida pelo empreiteiro, pelo que careceria de utilidade a apresentação de qualquer reclamação da decisão do dono da obra. Para mais, tal decisão concede-lhe uma prorrogação graciosa que ele não solicitou.

No que se refere aos restantes pedidos, nomeadamente à aprovação da realização de trabalhos a mais, de indemnização por danos emergentes (reclamados €229.013,93 relativamente à 2.ª prorrogação de prazo) e de custos de imobilização do estaleiro (reclamados €93.150,51), o Dono da Obra pronunciou-se dentro do prazo legal, nos termos do n.º 2 e alínea a) do n.º 3 do artigo 109.º do CPA, proferindo decisão de indeferimento expresso quanto ao pedido de indemnização por danos emergentes e custos de mobilização do estaleiro e aprovando a realização de trabalhos a mais.

Do procedimento administrativo subjacente à decisão dos pedidos de prorrogação do prazo contratual da empreitada, regulado pelo Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, e, subsidiariamente, pelo Código

do Procedimento Administrativo, nos termos definidos no artigo 273.º do mesmo diploma, salienta-se um conjunto de deficiências, que se traduziram essencialmente no incumprimento dos preceitos do Código do Procedimento Administrativo: inexistência de registo de entrada dos requerimentos, nos termos definidos no artigo 80.º do CPA, incumprimento do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 140.º do RJEOP e artigo 68.º do CPA, relativamente às notificações das decisões do Dono da Obra, e falta de fundamentação de facto e de direito, em particular, no que se refere à negação da pretensão do empreiteiro quanto ao pedido de indemnização por danos emergentes.

Relativamente ao registo de entrada dos requerimentos de prorrogação de prazo, veio o IGFPJ alegar (parágrafos 176.º a 179.º) que:

*“Importa, ainda, atender que os pedidos de prorrogação do empreiteiro datados de 10 de Abril e 4 de Julho, ambos, de 2003 deram entrada no Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, nos termos do disposto no art. 80.º do Código de Procedimento Administrativo.*

*(...) Com efeito, não é verdade que os pedidos de prorrogação em análise não tenham dado entrada formal no Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça.*

*(...) O pedido de prorrogação, datado de 10 de Abril de 2003, deu entrada no Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça em 15 de Abril de 2003, em anexo ao ofício n.º 070/P 349/03 da Fiscalização, assegurada pela sociedade «GAPROBRA – Gestão e Promoção de obras, S.A.», tal como expressamente vem referido.*

*(...) O pedido de prorrogação, datado de 4 de Julho de 2003, deu entrada no Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, em 18 de Julho de 2003, em anexo ao ofício n.º 098/P 349/03 da sociedade «GAPROBRA – Gestão e Promoção de obras, S.A.», tal como expressamente vem, também, referido”.*

Ainda que se verifique, considerando os elementos remetidos em anexo ao contraditório (documentos n.ºs 51 e 52), que os requerimentos de prorrogação de prazo apresentados pelo empreiteiro tenham sido objecto de registo de entrada pela fiscalização contratada, não pode, no entanto, considerar-se que tenha sido formalmente cumprido o disposto no Código do Procedimento Administrativo, em particular, no que se refere ao previsto no n.º 1 do art. 77.º, quanto à apresentação dos requerimentos no serviço do órgão ao qual foram dirigidos (IGFPJ) e quanto ao seu registo nos termos definidos no artigo 80.º do mesmo Código.

No que se refere aos actos que foram praticados pelo Dono da Obra, fora do prazo legal, posteriormente à formação do deferimento tácito, constatou-se que nas informações, pareceres e despachos proferidos, quer pelos serviços do IGFPJ quer pela fiscalização contratada, não foram analisadas em detalhe os novos programas de trabalho propostos e os pressupostos de facto que permitissem a fundamentação dos respectivos pedidos de prorrogação do prazo. Salienta-se, a título exemplificativo, o 4.º pedido de prorrogação apresentado pela Somague, que teve como fundamento a execução de trabalhos a mais no valor de €995.192,63 (€902.042,12 + €93.150,51), ou seja, 4 % do valor da adjudicação (€24.351.885,17), e que justificou um pedido de prorrogação de 132 dias, ou seja, 22 % do prazo contratual. Sobre esta questão nada foi referido na proposta de decisão do pedido, tendo, por outro lado, sido aprovada pelo mesmo acto uma prorrogação de prazo graciosa, não requerida.

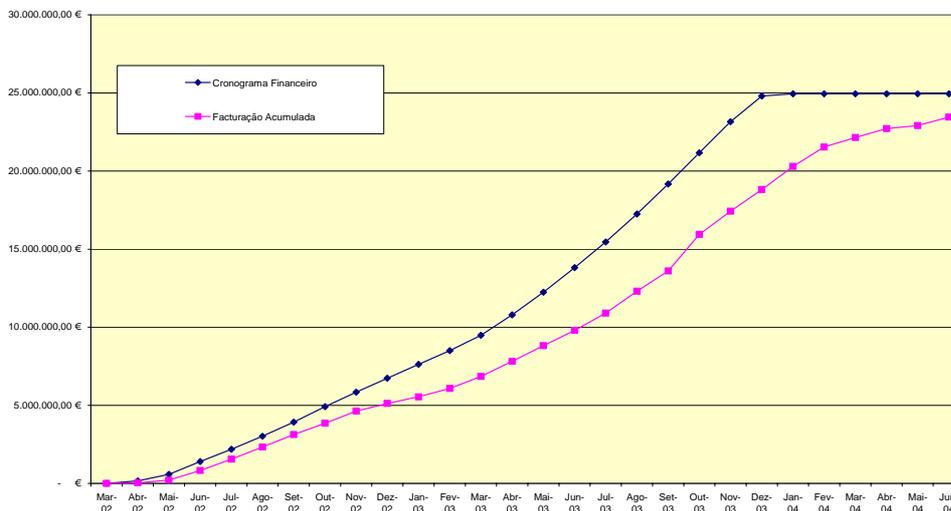
### **3.2.5.5 – Conclusão da empreitada de construção do edifício**

Tomando como referência o cronograma financeiro apresentado com o pedido de prorrogação de prazo fundamentado na realização do movimento geral de terras inicial (com conclusão em 19 de



Janeiro de 2004), a empreitada apresentava, em Janeiro de 2004, um atraso superior a três meses, compatível com as prorrogações de prazo solicitadas.

Gráfico 5 – Facturação acumulada (trabalhos contratuais)



À data da última visita realizada no decurso da auditoria, em 23 de Setembro de 2004, havia ainda trabalhos por executar ou em execução, tudo indiciando que não será cumprido o prazo de execução contratual, acrescido das prorrogações legais.

A admissão de propostas com prazo diferente do fixado e a valorização do prazo no critério de adjudicação são feitas no pressuposto de que a execução, em prazo menor, é vantajosa para o dono da obra. Tal valorização só faz sentido se existir correspondência em exigência de rigor no cumprimento do prazo proposto. Neste caso, por exemplo, verifica-se que, apesar da adjudicação ter recaído sobre uma proposta condicionada com prazo mais curto, o adjudicatário (Somague) dispunha em obra, em geral, de um número de operários muito inferior aos quantitativos que constavam do plano de mão-de-obra que apresentou no concurso, o que terá com certeza contribuído em boa parte para os atrasos havidos na execução.

Sobre esta matéria, o IGFPJ veio referir (parágrafos 211.º e 212.º) que a empreitada “deveria estar concluída em 30 de Abril de 2004, i.e., 600 dias de prazo de execução contratualmente previsto, acrescido das prorrogações legais e graciosas concedidas pelo dono da obra”, acrescentando que os trabalhos a mais que ainda estavam pendentes de aprovação “poderão dar lugar à concessão de uma prorrogação legal do prazo contratual até 30 de Junho de 2004”.

O IGFPJ colocou ainda (parágrafos 213.º e 214.º), a “possibilidade de o empreiteiro apresentar novo pedido de prorrogação legal de prazo, uma vez que os ensaios do AVAC e os arranjos exteriores tinham a sua execução comprometida por motivos alheios ao empreiteiro”, uma vez que “a falta da rede de água e respectivo fornecimento e da electricidade comprometeu a intervenção atempada do empreiteiro”.

Nos termos do disposto no artigo 201.º do RJEOP, se o empreiteiro não concluir a obra no prazo contratualmente estabelecido, acrescido das prorrogações graciosas ou legais a que houver lugar, deverá ser-lhe aplicada a multa contratualmente prevista.

A este propósito, o IGFPJ esclareceu (parágrafo 215.º) que “antes da recepção provisória da obra, procederá, nos termos do disposto no art. 201.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março à aplicação de multa contratual diária por violação do prazo contratual caso a esta haja legalmente lugar (depois de devidamente apurado o prazo para conclusão da empreitada)”.

### 3.2.6 – Contrato para fiscalização da empreitada de construção do edifício

O IGFPJ contratou, para desempenho das funções de fiscalização previstas no artigo 180.º do RJEOP e na sequência de concurso público, a Gaprobra – Gestão e Promoção de Obras, S. A. O contrato foi celebrado em 2 de Agosto de 2002, pelo prazo de 21 meses e com efeito a partir do mês de Abril anterior<sup>10</sup>. Objecto de sucessivas prorrogações, acompanhando a extensão temporal da execução da empreitada, esta prestação de serviços ainda se mantém em actividade.

O contrato celebrado com a Gaprobra tem como objecto “a prestação de serviços de fiscalização e assessoria técnico-jurídica da “Empreitada de Construção do Palácio da Justiça de Sintra e respectivas instalações eléctricas e mecânicas”, compreendendo, em termos gerais, a coordenação geral da execução dos trabalhos e o controlo administrativo da obra, incluindo o controlo do planeamento e dos custos, as medições e o controlo da facturação e da revisão de preços e ainda o controlo da qualidade da execução e a coordenação da segurança e saúde.

A proposta da Gaprobra, que serviu de base ao contrato, previa um sistema de gestão da informação bem estruturado, que atribuía competências, estabelecia níveis de responsabilidade, enquadrava o relacionamento de rotina entre os vários intervenientes, e definia os fluxos de informação, estando também previstos registos e controlo de arquivos. Em particular, estavam previstos circuitos bem definidos para aprovação de alterações do projecto, com intervenção de representante do Dono da Obra nos casos que implicassem alterações de custos.

Para desempenho das funções cometidas, a Gaprobra dispunha de um quadro permanente em obra, que incluía um engenheiro civil, e ainda outros engenheiros e técnicos de diferentes especialidades em tempo parcial.

Dentro do acompanhamento dos trabalhos e outras funções contratualmente cometidas, a fiscalização promovia reuniões de obra semanais, com a presença dos técnicos da fiscalização e do empreiteiro, de engenheiros do IGFPJ e ainda, no âmbito da assistência técnica à obra, do Arquitecto e autores dos projectos de estabilidade e especialidades, quando oportuno. Estas reuniões contavam também com a presença de subempreiteiros e fornecedores, por exemplo, de equipamentos, quando necessário.

A Gaprobra elaborava relatórios mensais (Relatórios de Progresso n.º 1, de Abril de 2002, a n.º 27, de Maio de 2004), que eram remetidos ao IGFPJ, enquadrando e apensando cópias da documentação de controlo e apreciação técnica produzidas no âmbito da empreitada. O conteúdo destes relatórios repete-se em geral em meses sucessivos, contendo o relatório propriamente dito pouca informação efectivamente útil para o Dono da Obra, para além da documentação que apensa. Ou seja, na prática, a informação transmitida ao Dono da Obra era apresentada “em bruto” e o conhecimento efectivo da situação em obra exigia a consulta directa da documentação, não servindo, regra geral, o Relatório de Progresso como síntese nem contendo propostas concretas de acção por parte do Dono da Obra.

---

<sup>10</sup>O contrato produzia efeitos a partir do mês seguinte à consignação da empreitada, que teve lugar em 18 de Março de 2002.



Relativamente a este assunto, o IGFPJ veio (parágrafos 216.º a 222.º) esclarecer que “(...) em todas as reuniões de obra, semanais, é elaborada uma acta, da qual constavam, de uma forma exaustiva todos os assuntos abordados, as questões colocadas pelas partes, as respostas emitidas e as decisões tomadas por quem de direito”, e que “ (...) sempre que o dono da obra pretendeu qualquer esclarecimento complementar o mesmo foi exaustivamente prestado, mediante parecer”.

Tal apreciação não se ajusta a uma boa parte dos pareceres e outros documentos subscritos pela fiscalização, que foram objecto de análise no âmbito da Auditoria. Veja-se, a título meramente exemplificativo, o parecer emitido sobre o 2.º pedido de prorrogação de prazo (ref.ª 098/P349/03, de 14 de Julho, da Gaprobra), onde se propõe, relativamente ao pedido de indemnização por danos emergentes, a aceitação da importância de €229.013,93, em lugar do valor de €347.436,67 requerido, sem qualquer análise dos pressupostos de facto e de direito que justificassem a redução do pedido e do direito à indemnização por danos emergentes. E, relativamente à prorrogação de prazo, refere-se aí apenas que “**o conjunto dos elementos entregues não subverte os artigos 159.º e 73.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março**”, sem qualquer análise sobre os elementos relevantes que fundamentaram o pedido de prorrogação e os elementos anexos (plano de trabalhos, cronograma financeiro, plano de pagamentos, carga de mão-de-obra, e carga de equipamentos e instalações).

## 3.3 – Verificações efectuadas

### 3.3.1 – Medição de trabalhos de terraplenagem

O Mapa de Quantidades incluído no processo patente no concurso para adjudicação da empreitada de execução do movimento de terras e inserido no contrato celebrado com a Sopol diferencia os trabalhos de escavação previstos em dois artigos, “3.2.1 – Escavação com meios mecânicos (lâmina, balde ou ripper)”, e “3.2.2 – Escavação com recurso a explosivos”, para os quais a Sopol apresentou, respectivamente, os preços unitários de 376\$00/m<sup>3</sup> e 591\$00/m<sup>3</sup>, com exclusão do IVA.

Como critério para diferenciação entre a escavação com meios mecânicos e a escavação com recurso a explosivos, o Caderno de Encargos estabelecia (3.2.1, a fls. 24): “*Entende-se como desmonte com meios mecânicos o que é possível de efectuar com recurso a lâmina ou ripper instalados em tractores de rastros com potências de 355 CV ou 260 kW, o que equivale a uma máquina do tipo Cat[erpillar] D8L.*”

*A utilização de máquinas de potência inferior ou superior às especificações não poderá servir de aferição, o que equivalerá, nestas situações, a considerar sempre o material escavado como desmontado com meios mecânicos”.*

Verifica-se que não foram realizadas as operações previstas no Caderno de Encargos como critério para diferenciação entre escavação com meios mecânicos e com recurso a explosivos, não tendo sido realizado previamente o desmonte de todos os materiais susceptíveis de desmonte com o equipamento preconizado para essa aferição, o *bulldozer* Caterpillar D8L ou equivalente.

Por outro lado, relata a fiscalização contratada, no Relatório Mensal de Julho de 2001, o seguinte:

*“Encontra-se executada cerca de 40% do volume de escavação correspondendo a 25.000m<sup>3</sup> de rocha.*

*Este trabalho foi executado com recurso a equipamento com grande [grade] de desmonte, com utilização de potentes riperes, de modo a colmatar a ausência de autorização de utilização de explosivos, que chegou a 31.0/2001 [31/07/2001].*

*Da área escavada até ao final deste mês, correspondente à zona de sondagens S3 com valores RQD próximo dos 100% equivalente a um maciço rochoso de excelente qualidade, a fiscalização considerou que uma parte poderia ser considerada como escavação com recurso a explosivos”.*

Ou seja, dos 25.000 m<sup>3</sup> de escavação realizada em Julho de 2001, 20.000 m<sup>3</sup> foram indevidamente considerados como tendo sido efectuados com recurso a explosivos e como tal contabilizados e pagos no 2.º Auto de Medição de Trabalhos, correspondendo a esta situação um pagamento em excesso de €25.094,52, com inclusão do IVA, conforme quadro 8.

**Quadro 8 – Escavação com meios mecânicos considerada como com recurso a explosivos**

(em euros)

Auto de Medição de Trabalhos n.º 2 – Julho 2001	Valor	IVA	Total
Artigo 3.2.1 (escavação c/ meios mecânicos) (+) 20 000x376\$00	7 520 000\$00		
Artigo 3.2.2 (escavação c/ recurso explosivos) (-) 20 000x591\$00	(-) 11 820 000\$00		
	<b>4 300 000\$00</b>	<b>731 000\$00</b>	<b>5 031 000\$00</b> <b>(€25 094,52)</b>

Relativamente a esta questão, o IGFPJ veio alegar (parágrafos 103.º a 120.º) o seguinte:

*“O critério das Cláusulas Técnicas Especiais elaboradas pelo projectista para a escavação por meios mecânicos radica no recurso a «... lâmina ou ripper instalados em tractores de rastos com potências de 355 CV ou 260 Kw, o que equivale a uma máquina do tipo Cat D8L.*

*Ou seja, só quando uma máquina tipo Cat D8L não conseguir fazer o desmonte é que se pode recorrer ao desmonte através de explosivos.*

*Nesta medida, poderão ser utilizadas máquinas com potência inferior ou superior, desde que consigam fazer o desmonte, pagando-se, neste caso, como desmonte por meios mecânicos – cfr. ponto 3.2.1. das Cláusulas Técnicas Especiais do Projectista (...).*

*Do relatório da fiscalização da empreitada de movimentação de terras resulta que o desmonte de 25.000 m<sup>3</sup> de rocha foi feito com recurso a potentes «riperes», em local onde deveriam ter sido aplicados explosivos.*

*Ora, tal aconteceu, apenas, durante o período de tempo em que o empreiteiro aguardava a, necessária, autorização para a utilização de explosivos no desmonte (...).*

*Dos 25.000 m<sup>3</sup> de volume escavado, o desmonte de 20.000 m<sup>3</sup>, porque equivalentes à zona de sondagem S3, com valores RQD próximos dos 100%, deveria ter sido feito com recurso a explosivos.*

*Contudo, enquanto o empreiteiro aguardava a autorização para a utilização de explosivos, o desmonte dessa área foi, na verdade, feito com recurso a máquinas.*

*O próprio relatório geotécnico refere no seu ponto (...) 4.2 – ripabilidade dos terrenos a escavar – A natureza litológica dos terrenos a escavar, maciço rochoso calcário, e os resultados obtidos com a prospecção mecânica realizada permitem indicar que grande parte dos materiais a escavar têm comportamento não ripável. Tratando-se de ambiente estratigráfico que associa frequentemente estado de fracturação muito acentuado, admite-se que cerca de 50% dos valores a escavar possam ser realizados com máquina tipo «ripper» D9 e os restantes com recurso a explosivos (...).*

*Porém, o n.º 5 do ponto 3.2.2 das Cláusulas Técnicas Especiais, (...) sob a epígrafe Escavação com recurso a explosivo, estatui que: Sempre que do processo de desmonte e remoção com meios mecânicos resultem, numa parte muito significativa dos volumes escavados, blocos que exijam antes da sua utilização em aterro, um trabalho complementar de demolição por taqueamento ou por recurso a martelos pesados, de modo a torná-los compatíveis com os métodos construtivos mais adequados e com as espessuras das camadas a executar, considerar-se-á que 30% deste material foi escavado com recurso a explosivos ... e os restantes 70% foram escavados mecanicamente (...).*



*De acordo com as conclusões do estudo de reconhecimento geotécnico feito previamente (...) infere-se que:*

- i. grande parte dos materiais a escavar tinham um comportamento não ripável;*
- ii. o ambiente estratigráfico detectado evidencia um estado de fracturação muito acentuado;*
- iii. era admissível que cerca de 50% dos volumes a escavar poderiam ser realizados com máquina do tipo ripper D9 e os restantes com recurso a explosivos.*

*Assim, independentemente da decisão técnica de virem a ser utilizados explosivos para desmonte das formações cretácicas, aflorantes e sub-aflorantes com comportamento rochoso franco, também identificadas como formações com comportamento francamente rochoso, e da data em que formalmente foi dada autorização pelas entidades com competência legal para o efeito, para utilização de tal método, é de referir que:*

- i. o comportamento francamente rochoso de tais formações, aflorantes e sub-aflorantes, é inquestionável e era previsível representar cerca de 50% do volume de material a escavar;*
- ii. o estado de fracturação acentuado de tais formações comprometia decisivamente a eficiência do método de desmonte com o recurso a explosivos;*
- iii. a indicação do tipo de máquina a utilizar para o desmonte de tais formações pelo método da ripagem é meramente indicativa, tendo por base unicamente a potência do equipamento para condições tecnicamente normais e de eficiência técnico-económica de operação. No entanto, não tem em consideração a aptidão do manobrador, o sobre-esforço do equipamento e a perda de rendimento da operação, quando as condições de trabalho e as características das formações rochosas desmontar/desagregar são desfavoráveis (...).*

*Assim, não é curial inferir que a execução deste trabalho pelo método da ripagem não é tão oneroso como se tivesse sido efectuado por outro método alternativo, como seria o caso da utilização de explosivos se tecnicamente viável.*

*Independentemente, dos métodos, técnicas e equipamentos utilizados, e das respectivas dificuldades técnicas e sobre-encargos implícitos o trabalho foi efectiva e cabalmente executado.*

*Ora, em face do exposto, o desmonte de 20.000 m<sup>3</sup> feitos com recurso a meios mecânicos, em terreno onde pelo próprio relatório geotécnico deveriam ser utilizados explosivos e apenas porque o empreiteiro aguardava as necessárias autorizações, pelo menos 30% devem ser pagos como se o desmonte tivesse sido realizado com explosivos, nos termos do número 5 do ponto 3.2.2. das Cláusulas Técnicas Especiais do Projectista.*

*Assim, mesmo que se considerasse correcta a interpretação da Auditoria do Tribunal de Contas, apenas 12.500 m<sup>3</sup> teriam sido pagos indevidamente como se de desmonte por explosivos se tratasse (70% de 25.000 m<sup>3</sup> de rocha).*

*Acontece que os meios utilizados pelo empreiteiro, designadamente, em termos de equipamento, tinham uma potência idêntica ao D8L, cujas características técnicas permitiriam o desmonte de grandes blocos com recurso a explosivos, tendo resultado tal opção num encargo substancialmente superior, para este, ao que resultaria da aplicação de explosivos (...).*

*Conforme se infere, inequivocamente, da sondagem, os terrenos em apreço são rocha, pelo que se já houvesse as autorizações de utilização de explosivos, os mesmos teriam sido usados, incorrendo o empreiteiro em menores custos para realizar esta operação.*

*Tal situação foi retratada com total transparência no Relatório da Fiscalização”.*

Importa realçar, todavia, como foi referido no relato, que não foi respeitada a metodologia para execução dos trabalhos em causa – que visam também tornar objectiva a separação entre escavação com meios mecânicos e com recurso a explosivos – conforme se dispõe no ponto 3.2.2 do CE, invocado no contraditório:

“3.2.2 – Escavação com recurso a explosivos – (m3):

(...)

*Critério de medição:*

*A quantificação dos volumes escavados e desmontados com recurso a explosivos será efectuada de acordo com a seguinte metodologia, sob pena de todos os materiais serem considerados como tendo sido desmontados com meios mecânicos:*

*1 – O Adjudicatário promoverá o desmonte de todos os materiais que não exijam o recurso a explosivos, utilizando para o efeito o equipamento que considerar mais conveniente;*

*2 – Posteriormente solicitará à Fiscalização a confirmação da superfície de transição, obtida e definida com recurso aos equipamentos padrão definidos em 3.2.1 [lâmina ou ripper instalados em tractores de rastos com potências de 355 CV ou 260 kW, o que equivale a uma máquina do tipo Cat D8L], após o que procederá ao levantamento planimétrico e altimétrico do maciço rochoso posto em evidência (...);*

*3 – Com base naquele levantamento serão levantados perfis transversais (...) Os volumes envolvidos de material desmontado mecanicamente, serão assim determinados, como nos restantes casos de medições de terraplenagem, geometricamente e a partir dos perfis transversais do projecto, onde as superfícies de transição referidas no ponto 2 foram desenhadas;*

*4 – Sem a apresentação e aprovação pela Fiscalização dos levantamentos acima referidos não poderão ser considerados quaisquer volumes desmontados com explosivos, e portanto, todos os materiais escavados serão considerados como tendo sido desmontados mecanicamente;*

*5 – [1.º § reproduzido no artigo 111.º da resposta do IGFPJ].*

*Para efeito do referido anteriormente, considerar-se-á que se torna necessário o trabalho complementar de demolição, sempre que os blocos resultantes do processo de desmonte tenham dimensões da ordem dos 0,60 a 0,80 m em pelo menos duas das suas dimensões, ou quando os referidos blocos apresentem uma forma fortemente lamelar que dificulte a sua colocação e arrumação durante o espalhamento.*

*Estes materiais costumam produzir, depois do desmonte, granulometrias muito extensas e descontínuas – correntemente designadas por solo-enrocamento – que exigem, normalmente, e simultaneamente com os meios mecânicos, a utilização de outro tipo de equipamentos e eventualmente de explosivos, durante o processo de desmonte. A sua utilização na construção de aterros obriga a um trabalho complementar de preparação por demolição de blocos. Pretende-se assim ter em conta o trabalho suplementar de taqueamento que, em alguns materiais, tem um peso considerável na fase posterior ao desmonte, e que é indispensável à sua preparação para posterior reutilização. (...)*

*Este conceito aplica-se apenas aos materiais escavados que serão reutilizados na construção de aterros”.*

Note-se que a aplicação deste artigo “3.2.2 – Escavação com recurso a explosivos”, inserido no capítulo 3 “TERRAPLANAGEM – DICIONÁRIO DE RÚBRICAS E CRITÉRIOS DE MEDIÇÃO” do CE, deve ser feita em conjugação com disposições da mesma natureza inseridas na parte geral do mesmo CE, designadamente, no capítulo 2 “TERRAPLANAGEM – MÉTODOS CONSTRUTIVOS”, em especial com as disposições do ponto 2.3.3 “ESCAVAÇÃO COM RECURSO A EXPLOSIVOS”, cujo 10.º parágrafo é idêntico ao parágrafo do n.º 5 do ponto 3.2.2 citado pelo IGFPJ na sua Resposta. Aqui, relativamente ao trabalho complementar de demolição, acrescenta-se ainda:

*“Este conceito aplica-se apenas aos materiais escavados com estas características que serão reutilizados na construção de aterros, pelo que a respectiva medição deverá ser alvo de uma análise final global, que se subordinará aos princípios definidos no ponto 3.2.2, de modo a evitar que este “trabalho adicional” incida sobre materiais que eventualmente possam vir a ser conduzidos a vazadouro e que portanto dispensam estes trabalhos complementares” [sublinhados nossos].*



Como estabelecia o CE (parágrafos 103.º a 105.º), não sendo efectuada a aferição com recurso a uma máquina do tipo Cat D8L ou de potência equivalente, o desmonte com máquinas com potência inferior ou superior implicava o pagamento da escavação sempre como sendo realizada com meios mecânicos.

Não colhe também a argumentação desenvolvida pelo IGFPJ, na sua Resposta, de acordo com a qual se pretende inferir que, dada a natureza rochosa e fracturada da zona em causa (parágrafos 108.º, 110.º e 113.º), o desmonte deveria ter sido feito com recurso a explosivos (parágrafos 108.º e 116.º) e que “*grande parte dos materiais a escavar tinham comportamento não ripável*” (parágrafos 110.º e 112.º). Muito menos se pode extrair depois, invocando o parágrafo do n.º 5 do ponto 3.2.2 da cláusula do CE transcrita pelo IGFPJ (parágrafo 111.º), a conclusão de que “*pelo menos 30% devem ser pagos como se o desmonte tivesse sido realizado com explosivos*”, como o IGFPJ pretende (parágrafo 116.º).

Em primeiro lugar, as disposições do CE diferenciam os trabalhos de escavação segundo os meios que é necessário utilizar para o desmonte – “*escavação com meios mecânicos (lâmina, balde ou ripper)*” ou “*escavação com recurso a explosivos*” – e não em função da natureza do terreno (solo, rocha dura, etc.). Para estabelecer essa diferenciação, o CE define uma metodologia e especifica um equipamento a utilizar na aferição, cuja potência é aí referida. Nada no CE permite inferir uma equivalência entre a escavação com recurso a explosivos e aquela efectuada com recurso a meios mecânicos para além daquela que resulta dessa metodologia.

Neste caso, como o IGFPJ confirma na Resposta, “*o desmonte dessa área foi, na verdade, feito com recurso a máquinas*” (parágrafo 109.º), ou seja, inequivocamente com meios mecânicos, mais concretamente, como refere, invocando o relatório da fiscalização, o desmonte de 25.000 m<sup>3</sup> de rocha foi feito com recurso a potentes «riperes» (parágrafo 106.º).

As escavadoras hidráulicas (“giratórias”), relativamente às quais o IGFPJ refere (parágrafo 118.º) que “*tinham uma potência idêntica ao D8L*”, têm potência ligeiramente inferior ao equipamento especificado para aferição: A escavadora hidráulica Cat 345B L, conforme o catálogo remetido pelo IGFPJ (anexo 39 da Resposta), tem uma potência bruta de 257 kW/345 Cv, ligeiramente inferior aos 260 kW/355 Cv do Cat D8L), e o único *bulldozer* referido nos relatórios da fiscalização é um Cat D7 (potência bruta de 192 kW/338 Cv), de potência significativamente inferior ao D8L.

Ou seja, o desmonte dos 25.000 m<sup>3</sup> foi feito em circunstâncias em que tem aplicação o artigo “3.2.1 – *Escavação com meios mecânicos (lâmina, balde ou ripper)*” e com o preço unitário correspondente.

Assim, como o IGFPJ confirma, citando o relatório da fiscalização relativo ao mês de Julho de 2001, “*o desmonte de 25.000 m<sup>3</sup> de rocha foi feito com recurso a potentes «riperes», em local onde deveriam ter sido aplicados explosivos*” (parágrafo 106.º). Ora, se os 25.000 m<sup>3</sup> foram desmontados com *ripper*, para mais com equipamento de potência inferior ao especificado para aferição, ficou obviamente demonstrado que o volume desmontado era “*ripável*”. E o *ripper* era um dos meios mecânicos previstos: “3.2.1 – *Escavação com meios mecânicos (lâmina, balde ou ripper)*”.

Em segundo lugar, não houve lugar aos trabalhos complementares de demolição **por taqueamento ou por recurso a martelos pesados**, que a cláusula invocada do n.º 5 do ponto 3.2.2 do CE pretende salvaguardar.

Vejamos:

Estando excluída a utilização de explosivos neste período, está obviamente excluído que tenha sido realizado qualquer trabalho de taqueamento<sup>11</sup>. Repetidamente é afirmado também, quer pela fiscalização quer pelo IGFPJ, na sua Resposta, que os trabalhos de escavação foram realizados com *ripper*, não sendo nunca referido terem sido utilizados em obra martelos [hidráulicos] pesados. Por outro lado, as listas de equipamentos em obra não incluem nenhum equipamento desta natureza, nem a sua existência em obra é visível nas fotografias apensas aos relatórios. O que permite concluir, com toda a segurança, que não teve lugar a operação de demolição complementar referida (parágrafo 111.º).

De resto, no RELATÓRIO MENSAL, de Julho de 2001, da fiscalização contratada, refere-se que “*foram colocados em aterro cerca de 8.000 m<sup>3</sup> de solos resultantes de produtos da escavação*”. E, mais adiante, sob a epígrafe “Carga e transporte a vazadouro”, refere-se ainda que:

*“Como referido no relatório de Junho, o material não utilizado nos aterros, nem guardado em depósito provisório, segue para a britadeira da Firma Prego.  
Foram transportados nestas condições cerca de 17.000 m<sup>3</sup> de material”.*

Em Junho de 2001, como consta do primeiro auto de medição, foram escavados 2.000 m<sup>3</sup>, integralmente transportados a vazadouro, não transitando para Julho, em depósito na obra, quaisquer produtos de escavação. Dos 25.000 m<sup>3</sup> escavados em Julho, de acordo com o segundo auto de medições, foram transportados a vazadouro 16.900 m<sup>3</sup> e utilizados em aterros 8.100 m<sup>3</sup>.

Ou seja, 16.900 m<sup>3</sup> de produtos da escavação, conforme consta do auto de medição, foram transportados para vazadouro (eventualmente para utilizar na produção de britas, o que para este efeito é o mesmo), o que logo à partida excluiria tais quantidades de eventual aplicação da cláusula relativa aos “*trabalhos complementares de demolição*” que, como acima referido, se aplicava exclusivamente aos materiais escavados destinados a reutilização na construção de aterros.

Acresce que, como os elementos fotográficos anexos ao Relatório Mensal de Julho de 2001 bem evidenciam, em 25.000 m<sup>3</sup> de materiais escavados era perfeitamente possível seleccionar 8.000 m<sup>3</sup> de materiais para aterro que não exigissem trabalho complementar de demolição por taqueamento ou por martelos pesados (ou seja, cujos blocos tivessem diâmetro inferior a 0,50 m ou volume inferior a 0,50 m<sup>3</sup><sup>12</sup>).

Não colhe, por isso, o argumento aduzido nos parágrafos 116.º e 117.º, pelo que tendo as escavações sido efectivamente executadas com meios mecânicos, para mais de potência inferior ao equipamento especificado no CE para aferição, tais trabalhos deverão ser medidos e pagos como tal.

O Mapa de Quantidades contém também dois artigos relativos a aterro e compactação, correspondendo a trabalhos que se podem considerar em boa parte sobrepostos: “3.2.3 – *Carga, transporte e colocação em aterro dos materiais provenientes da escavação, incluindo espalhamento e*

---

<sup>11</sup>Taqueamento – o m.q. taqueio:

“*O taqueio é uma operação que consiste em fragmentar os blocos resultantes de uma pega de fogo e que têm dimensões superiores à capacidade da máquina de carregamento ou do equipamento de britagem a que se destinam.*

*Podem ser utilizados dois métodos na operação de taqueio:*

*- colocação do explosivo sobre o bloco*

*- execução de um pequeno furo para colocação do explosivo”* (cfr. Fernando Daniel (2000). Manual de Utilização de Explosivos em Explorações a Céu Aberto – Divisão de Minas e Pedreiras do Instituto Geológico e Mineiro, ponto 5.2.7.3, em [http://www.igm.ineti.pt/edicoes\\_online/diversos/explosivos/capitulo5.htm](http://www.igm.ineti.pt/edicoes_online/diversos/explosivos/capitulo5.htm))

<sup>12</sup> Cfr. Ponto 2.3.3 do CE, que estabelece dimensões inferiores àquelas constantes do ponto 3.2.2 do mesmo documento, invocadas pelo IGFPJ no contraditório.



compactação”, e “3.3 – Aterro, incluindo tratamento ou fornecimento e colocação dos materiais (...)”, para os quais a Sopol apresentou, respectivamente, os preços unitários de 644\$00/m<sup>3</sup> e 966\$00/m<sup>3</sup>, com exclusão do IVA.

A descrição do artigo 3.2.3 é feita no Caderno de Encargos nos seguintes termos: “Neste trabalho, incluem-se todas as operações para colocação em aterro dos materiais provenientes das escavações, independentemente do tipo de desmonte que tenham exigido, designadamente a carga, transporte, o espalhamento e a compactação, recorrendo aos equipamentos mais adequados face às características dos materiais escavados” (sublinhado nosso) (cfr. CE, fls. 26). Previa-se ainda, relativamente à medição, que “este preço considera-se incluído no preço definido em 3.3” (sublinhado nosso) (cfr. CE, fls. 27).

De forma simétrica, o artigo 3.3 está definido da seguinte forma “Entende-se por aterro as diferentes zonas especificadas anteriormente: parte inferior do aterro, corpo, parte superior do aterro e leito do pavimento (...)” (cfr. CE a fls. 27). E prevê-se: “(...) Deve ser incluído no custo de m<sup>3</sup> de aterro toda e qualquer operação de eventual britagem, a que tenham de ser submetidos os produtos resultantes da escavação mecânica ou a fogo, para os tornar aptos a serem utilizados no aterro. No custo deve ainda ser incluído, como foi dito anteriormente, os encargos do ponto 3.2.3” (sublinhado nosso) (cfr. CE a fls. 28).

Verifica-se que nos Autos de Medição de Trabalhos foram consideradas medições nos artigos 3.2.3 e 3.3 com as mesmas quantidades de trabalho realizado, multiplicadas pelos preços unitários da proposta, quando o Caderno de Encargos especificava que o preço unitário do artigo 3.3 incluía o preço do artigo 3.2.3, como referido atrás. Deste modo, como a empreitada foi contratada na modalidade de série de preços<sup>13</sup>, houve lugar a uma duplicação de pagamento. Na hipótese mais favorável para o empreiteiro – todos os trabalhos de aterro terem sido executados de forma a que tivesse aplicação o artigo 3.3 – o pagamento seria de 28.309.596\$00, acrescido de IVA, e corresponderia a (27.589,60 m<sup>3</sup> + 1.716,40 m<sup>3</sup>) × 966\$/ m<sup>3</sup>. Foram pagos, para além deste valor, 18.873.064\$00 + IVA, correspondentes à mesma quantidade de 29.306,00 m<sup>3</sup> × 644\$/ m<sup>3</sup>. Ou seja, houve um pagamento em excesso de €110.252,25, com inclusão do IVA, cfr. quadro 9.

**Quadro 9 – Trabalhos de aterro com duplicação de pagamento**

(em euros)

Autos de Medição de Trabalhos	Valor	IVA	Total
Auto n.º 2 – Julho / 2001, artigo 3.2.3	5 216 400\$00	886 788\$00	6 103 188\$00 €30 442,57
Auto n.º 3 – Agosto / 2001, artigo 3.2.3	7 866 698\$00	1 337 339\$00	9 204 037\$00 €45 909,54
Auto n.º 4 – Setembro / 2001, artigo 3.2.3	4 684 604\$00	796 383\$00	5 480 987\$00 €27 339,05
Auto de Trab +/- Julho 2002, artigo 3.2.3	€5 513,52 (1 105 362\$00)	€1 047,57 (19%)	€6 561,09
		<b>Total</b>	<b>€110 252,25</b>

Sobre esta questão, o IGFPJ, após referência aos artigos 3.2.3 e 3.3 aqui em causa e às quantidades respectivas, tal como previstas no Mapa de Quantidades (“no caso do artigo 3.2.3. – 27.589,60 m<sup>3</sup>, no caso do artigo 3.3 – 27.589,60 m<sup>3</sup>”), veio alegar o seguinte (parágrafos 125.º a 141.º):

“Nas cláusulas técnicas especiais elaboradas pelo projectista, indevidamente designadas por aquele como Caderno de Encargos, e que fazem parte do processo posto a concurso consta a descrição e os critérios de medição daqueles artigos, nos seguintes termos:

<sup>13</sup> “A empreitada é estipulada por série de preços quando a remuneração do empreiteiro resulta da aplicação dos preços unitários previstos no contrato para cada espécie de trabalho a realizar às quantidades desses trabalhos realmente executadas” (artigo 18.º do RJEOP).

3.2.3 – Carga, transporte e colocação em aterro (...)

3.3 – Aterro, incluindo tratamento ou fornecimento, e colocação de materiais: (em material granular (m<sup>3</sup>) – em camadas com 0.15m a 0.20m de espessura, após compactação) (...)

Ora, enquanto que no Mapa de Medições existem dois artigos autónomos, diferenciados, relativos, ambos, a escavações, com quantidades distintas a que, naturalmente, corresponderão diferentes preços (...) nas Condições Técnicas Especiais o projectista prevê que o preço do artigo 3.2.3. seja incluído no preço definido para o artigo 3.3.

Assim, encontramos-nos perante uma divergência entre dois dos documentos que integram o contrato de empreitada de execução do movimento de terras necessário à implantação do edifício do Palácio da Justiça de Sintra, nos termos da Parte II – Cláusulas Contratuais, Cláusula Primeira – Objecto do Contrato, a qual estatui: O contrato tem por objecto a realização da empreitada atrás referida, nas condições constantes do processo de adjudicação, que fica a fazer parte integrante do contrato, e é constituído, entre outros, pelo original dos seguintes documentos (...):

- Proposta;
- Programa do concurso;
- Caderno de encargos;
- Projecto patenteado a concurso.

Ora, não há dúvida de que nos encontramos perante uma divergência entre os vários documentos integrados no contrato.

Pelo que, há que recorrer às regras de interpretação dos documentos que regem a empreitada e que se encontram descritas no ponto 1.3 do Caderno de Encargos do Concurso Público, que se passa a transcrever [seguindo-se transcrição dos pontos 1.3.1 e 1.3.2 do Caderno de Encargos da empreitada, que reproduz *ipsis verbis* as disposições com o mesmo número das Cláusulas Gerais do Caderno de Encargos tipo, aprovado pela Portaria n.º 104/2001, de 21 de Fevereiro de 2001, com excepção da alínea b) do número 1.3.2, sendo no entanto a diferença irrelevante].

O próprio Caderno de Encargos é parte integrante do objecto do contrato de empreitada de execução do movimento de terras necessário à implantação do edifício do Palácio da Justiça de Sintra, nos termos da Parte II – Cláusulas Contratuais, Cláusula Primeira já referida.

Então, veja-se: o título contratual nada estabelece. Já a proposta do concorrente, a qual prevalece sobre o que constar de todos os demais documentos, salvo naquilo em que tiver sido alterada pelo título contratual (o que não se aplica ao caso *sub judice*), estabelece, na lista de preços unitários o seguinte:

3.2.3. Carga, transporte e colocação em aterro dos materiais provenientes da escavação, incluindo espalhamento e compactação – 27.589,60 m<sup>3</sup>, 644\$00/m<sup>3</sup>, preço total 17.767.702\$;

3.3. Aterro, incluindo tratamento ou fornecimento e colocação dos materiais. De acordo com o C. E., o preço unitário deverá incluir a selecção de material a utilizar, o transporte, colocação, compactação, ensaios, correcções, etc, bem como o sobreconsumo de ma. – 27.589,60 m<sup>3</sup>, 966\$00/m<sup>3</sup>, preço total 26.651.554\$.

Ora, a proposta do empreiteiro, a qual se encontra incluída no objecto do contrato de empreitada e prevalece sobre todos os demais documentos, com excepção do próprio título contratual (que nada diz sobre o presente caso) (...) prevê a execução de transporte para aterro e o aterro, e a estes dois trabalhos atribui valores m<sup>3</sup> diferentes e, por conseguinte, valores totais diferentes, tal como previsto no Mapa de Medições posto a concurso, portanto os trabalhos foram facturados de acordo com o contrato.

Assim, não houve qualquer duplicação de pagamento, pois o empreiteiro executou o trabalho de acordo com o preço constante da sua proposta e, por conseguinte, do contrato celebrado com o dono da obra.



*Mais, se o empreiteiro tivesse incluído o preço do artigo 3.2.3. no 3.3 o preço final do 3.3. seria não o actual, mas sim a soma dos preços previstos para execução destes dois artigos actualmente.*

*Ou seja, o m3 custaria 644\$ + 966\$, i.e., 1.610\$.*

*Na verdade este e não outro é o preço do trabalho executado.*

*Pelo que, não se vislumbra como se poderá falar em duplicação de pagamentos.*

*Mais, todos os concorrentes apresentaram as suas propostas tal como o adjudicatário/empreiteiro, i.e., apresentando valores diferentes para os artigos 3.2.3 e 3.3. (cfr. doc. n.º 44).*

*No âmbito do procedimento também não foram colocadas quaisquer dúvidas sobre esta questão”.*

Considera, assim, o IGFPJ que a existência de dois artigos autónomos, para os quais o adjudicatário apresentou os preços unitários correspondentes, afasta a aplicação das cláusulas do Caderno de Encargos (que refere como “cláusulas técnicas especiais elaboradas pelo projectista, indevidamente designadas por aquele como Caderno de Encargos”).

O documento em causa, designado com Caderno de Encargos e como tal integrado no processo patente, sob as referências e designações dos trabalhos incluídos nos artigos do Mapa de Medições (incluindo os artigos 2.2.3 e 3.3), inclui a descrição desses trabalhos e da forma como devem ser executados, a unidade e o critério de medição, ou seja, tem o conteúdo usual das cláusulas técnicas especiais dos CE aplicáveis na empreitada conforme resulta do RJEOP<sup>14</sup>).

O IGFPJ refere, por outro lado, que “o próprio Caderno de Encargos é parte integrante do objecto do contrato de empreitada” e “a proposta do empreiteiro (...) prevalece sobre todos os demais documentos (...) prevê a execução de transporte para aterro e o aterro, e a estes dois trabalhos atribui valores m3 diferentes e, por conseguinte, valores totais diferentes, tal como previsto no Mapa de Medições posto a concurso, portanto os trabalhos foram facturados de acordo com o contrato”, para concluir:

*“Assim, não houve qualquer duplicação de pagamento, pois o empreiteiro executou o trabalho de acordo com o preço constante da sua proposta e, por conseguinte, do contrato celebrado com o dono da obra (...).*

*Mais, se o empreiteiro tivesse incluído o preço do artigo 3.2.3. no 3.3 o preço final do 3.3. seria não o actual, mas sim a soma dos preços previstos para execução destes dois artigos actualmente”.*

Porém, a existir uma hipotética divergência entre a proposta da Sopol e as cláusulas do CE, que, nas suas alegações, o IGFPJ pretende ver resolvida através do recurso às regras de interpretação dos documentos que regem a empreitada, estaríamos na presença de uma proposta condicionada.

Com efeito, no enquadramento do RJEOP, qualquer proposta contendo condições divergentes do CE é uma proposta condicionada, conforme resulta do n.º 1 do artigo 77.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, e está sujeita aos formalismos constantes do n.º 2 do mesmo artigo. Ora, o Programa de Concurso (PC) desta empreitada não admitia propostas condicionadas, como aí é estabelecido de forma categórica no n.º 9 (Proposta Condicionada):

*“9.1. Não é admitida a apresentação de propostas que envolvam alterações das cláusulas do Caderno de Encargos”.*

<sup>14</sup>“O caderno de encargos é o documento que contém, ordenadas por artigos numerados, as cláusulas jurídicas e técnicas, gerais e especiais, a incluir no contrato a celebrar” (n.º 1 do artigo 64.º do RJEOP).

Acresce, que, nos termos do ponto 11.1 do PC, “*fora dos casos previstos nos n.ºs 9 e 10 15, as propostas apresentadas pelos concorrentes são consideradas como totalmente incondicionadas, tendo-se como não escritas quaisquer condições divergentes do caderno de encargos (...)*”.

Noutro plano ainda, na empreitada por série de preços, o mapa de medições do concurso constitui apenas uma “previsão das espécies e das quantidades dos trabalhos necessários para a execução da obra”, como refere o n.º 2 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 59/99. Neste tipo de empreitada, o valor dos trabalhos resulta da aplicação dos preços unitários previstos no contrato para cada espécie de trabalho a realizar às quantidades desses trabalhos realmente executadas.

Incluindo o artigo 3.2.3 “*todas as operações para colocação em aterro dos materiais provenientes das escavações, independentemente do tipo de desmonte que tenham exigido, designadamente a carga, transporte, o espalhamento e a compactação*”, é evidente que neste artigo estão compreendidas todas as operações necessárias à execução de um aterro comum, fazendo sentido a sua existência como artigo autónomo. Compreende-se, pois, que o artigo 3.2.3 tenha um preço unitário próprio.

O artigo 3.3 difere sobretudo na exigência do trabalho incluir “*tratamento ou fornecimento, e colocação de materiais*”, incluindo eventual britagem de materiais, e a compactação “*em camadas com 0.15m a 0.20m de espessura*”, o que só é usual em sub-bases e bases de estradas. Trata-se, portanto, de um trabalho mais exigente, mais complexo.

O facto de o CE estabelecer, relativamente ao artigo 3.3, que “*no custo deve ainda ser incluído, como foi dito anteriormente, os encargos do ponto 3.2.3*”, só pode querer dizer que o tipo de trabalho a que artigo 3.3 respeita inclui trabalhos também definidos no artigo 3.2.3 e que, por isso, o preço unitário a apresentar para o mesmo deve incluir também o preço unitário do artigo 3.2.3. Os preços unitários que o adjudicatário Sopol apresentou para estes dois artigos são perfeitamente compatíveis com este entendimento. Quanto ao facto de o mapa de medições incluir quantidades iguais para os artigos 3.2.3 e 3.3, apenas se sublinha que tais quantidades, como resulta do disposto no n.º 1 do artigo 19.º do RJEOP, são meras previsões e que, sendo a empreitada por série de preços, apenas são pagas as quantidades de trabalhos efectivamente executadas.

Em conclusão, nada nos elementos examinados no decurso da auditoria nem nos elementos agora trazidos pelo IGFPJ afasta o entendimento de que, em obediência ao especificado pelo CE, o valor do preço unitário apresentado na proposta do adjudicatário, para o artigo 3.3, inclui o valor do preço unitário aí igualmente apresentado para o artigo 3.2.3, nada adiantando o argumento de que os outros concorrentes apresentavam também preços unitários diferentes para os artigos 3.2.3 e 3.3.

### 3.3.2 – Sobreposição de terraplenagens entre as duas empreitadas

O desenvolvimento em simultâneo dos trabalhos da empreitada de terraplenagem e do projecto do edifício e arranjos envolventes levou a que não fossem considerados, nas medições deste, os volumes necessários ao estabelecimento da plataforma de trabalho. Pelo contrário, foi aí inserido um artigo referindo: “Escavação geral em terreno de qualquer natureza, incluindo entivações, escoramento e esgoto de águas, aterros e transporte de sobrantes a vazadouro, na zona de implantação dos edifícios. Já executado em empreitada anterior” (sublinhado nosso). Note-se que as medições e orçamento da Sopol são de Agosto e Outubro de 2001 e o projecto de Arquitectura realizado em Agosto/Setembro do mesmo ano.

---

<sup>15</sup>Propostas variantes, também não admitidas pelo PC, o que afastaria igualmente a interpretação que o IGFPJ pretende induzir, baseada na asserção de que as cláusulas técnicas gerais seriam parte do projecto.



À data do lançamento do concurso era, no entanto, do conhecimento dos serviços do IGFPJ que não iriam ser incluídos no adicional ao contrato da empreitada de movimento de terras todos os movimentos de terras em falta, pelo que deveriam ter incluído uma estimativa dessa quantidade, ainda que grosseira, fazendo aplicar a este artigo o regime de série de preços.

Esta omissão levou à inclusão desses trabalhos na reclamação por erros e omissões apresentada pelo adjudicatário dessa empreitada, Somague, à justificação de um pedido de prorrogação de prazo de 10 semanas, que foi concedida, e ao pedido de €26.186,30, “*montante que diz respeito à rubrica contratada “1.1 – Estaleiro de acordo com a legislação em vigor”*”, conforme requerido pela Somague, pretensão a que o IGFPJ deu resposta negativa, mas que a Somague manteve.

**Quadro 10 – Sobreposição de terraplenagens entre as 2 empreitadas**

Movimento de Terras	Empreitada de terraplenagens			Empreitada de construção do edifício	
	Medição Sopol 7/Ago./2001	Medição Sopol 12/Out.º/2001	Diferença (Cotas 210-208)	Medição Somague/Gaprobra	Medição Projectista
Escavação:	102 946,29 m <sup>3</sup>	96 853,00 m <sup>3</sup>	<b>6 093,29 m<sup>3</sup></b>	39 950,26 m <sup>3</sup>	<b>27 885,00 m<sup>3</sup></b>
Aterro:	31 177,82 m <sup>3</sup>	29 306,00 m <sup>3</sup>	<b>1 871,82 m<sup>3</sup></b>	2 350,71 m <sup>3</sup>	<b>3 455,00 m<sup>3</sup></b>
Transp. vazadoiro:	71 768,55 m <sup>3</sup>	67 547,00 m <sup>3</sup>	<b>4 221,55 m<sup>3</sup></b>	37 599,55 m <sup>3</sup>	<b>24 430,00 m<sup>3</sup></b>

(Nota: Medições da Gaprobra/Somague e Projectista/IGFPJ sem o empolamento de 30% previsto no CE)

Considerando as quantidades medidas pela fiscalização contratada Gaprobra, a que a Somague, que reclamou valores superiores, aderiu, a realização destes trabalhos foi orçamentada em €569.451,50, com exclusão do IVA. Este valor veio a ser reduzido pelo IGFPJ para €398.737,64, após revisão das medições efectuada pela equipa projectista António Nunes de Almeida – Arquitectos, Ld.<sup>a</sup>.

Considerando as quantidades das medições revistas e os preços unitários correspondentes da empreitada de movimentação de terras, estes trabalhos teriam um custo apenas de €132.538,16, com exclusão do IVA.

Esta questão merecia melhor cuidado por parte dos Serviços do IGFPJ não só pela discrepância de valores, apesar de explicada pelas alterações sucessivas do projecto do edifício, como pelo facto de o preço unitário considerado na empreitada da Somague ser o preço unitário relativo a escavação para abertura de fundações, tipo de trabalhos de execução mais onerosa que a movimentação geral, por falta de preço específico.

O IGFPJ, nas suas alegações (parágrafos 142.º a 146.º), considerou que “(...) não é correcto falar em qualquer sobreposição de terraplanagens entre a empreitada de movimentação de terras e a empreitada de construção do Palácio da Justiça (...)”, confirmando, por outro lado, que não foram incluídos nas medições do processo do concurso para construção do edifício trabalhos de movimentação de terras que era sabido não terem sido realizados na empreitada de terraplenagem.

Mais referiu que esses trabalhos de movimentação de terras foram executados “*através do regime dos erros e omissões*”(sic), considerando, contudo, que “*não é possível afirmar que o seu custo tenha sido superior ao que resultaria se os mesmos tivessem sido inicialmente previstos nesta última empreitada*”.

Neste caso, porém, o próprio IGFPJ, no contraditório, remeteu em anexo à sua Resposta, o orçamento (documento n.º 43) que integrava a proposta apresentada pela Somague no concurso para execução das terraplenagens, realizado cerca de um ano antes, e que permite estimar o preço com base em preços unitários apresentados para os mesmos trabalhos, no mesmo empreendimento, pelo próprio adjudicatário da construção do edifício:

**Quadro 11 – Comparação de custos de terraplenagens do edifício, com base em preços unitários apresentados pela Somague**

(em euros)

Movimento de Terras		Com os preços unitários do concurso das terraplenagens		Com os preços unitários orçamentados (T + Edifício)	
Designação	Quantidade	Preço unitário	Valor	Preço unitário	Valor
Escavação:	27 885,00 m <sup>3</sup>	3,75/m <sup>3</sup> <sup>16</sup>	104 568,75	12,38/m <sup>3</sup>	345 216,30
Aterro:	3 455,00 m <sup>3</sup>	5,42/m <sup>3</sup> <sup>17</sup>	18 726,10	2,53/m <sup>3</sup>	8 741,15
Transporte a vazadouro:	24 430,00 m <sup>3</sup>	3,01/m <sup>3</sup>	73 534,30	1,41/m <sup>3</sup> ×1,30	44 780,19
			<b>196 829,05</b>		<b>398 737,64</b>

Nota: Para o transporte a vazadouro foi considerado o empolamento de 30% previsto no CE da empreitada de construção do edifício.

Como se conclui, considerando os preços unitários apresentados no concurso público referido, o preço seria de cerca de metade do considerado no ajuste directo em que se traduziu a execução como trabalhos a mais. E, como se evidencia, a maior diferença resulta dos trabalhos de escavação, para os quais a Somague tinha apresentado no concurso os preços unitários, com exclusão do IVA, de 422\$/m<sup>3</sup> (2,10 € m<sup>3</sup>) para “escavação com meios mecânicos” e de 751\$/m<sup>3</sup> (3,75 € m<sup>3</sup>) para “escavação com recurso a explosivos”, sendo na estimativa constante do quadro utilizado o preço mais elevado. No cálculo dos trabalhos a mais, para este tipo de trabalho, foi considerado o preço unitário de 12,38 € m<sup>3</sup>, com exclusão do IVA, correspondente a “escavação em terreno de qualquer natureza, para implantação de fundações e pavimento térreo e incluindo entivações, escoramentos e esgoto de águas”, trabalho de natureza diferente, e que mais que triplica o preço anteriormente apresentado pela mesma empresa para o movimento de terras.

### 3.3.3 – Verificação e análise da amostra (trabalhos a mais e a menos)

Foi extraída e verificada uma amostra dos trabalhos a mais já aprovados pelos Serviços do IGFPJ e que se encontram pendentes de aprovação pela entidade competente para autorizar a despesa. São 102 trabalhos, cada um correspondente a um orçamento/proposta constituído por vários artigos, agrupados em 4 “lotes”, que totalizam o valor de €716.480,19, acrescido de IVA (trabalhos a mais no valor de €797.382,85, e trabalhos a menos de €80.902,66).

Os 8 trabalhos incluídos na amostra, correspondentes ao trabalho a mais de maior valor e o primeiro acima da média de cada um dos lotes, totalizam o valor de €466.145,97, correspondente a 65 % do valor total pendente de aprovação. Desta importância, €52.572,62 respeitam a trabalhos com preços acordados, €424.331,21 respeitam a trabalhos com preços contratuais, e €10.757,86 respeitam a trabalhos a menos:

<sup>16</sup>Preço unitário do artigo 3.2.2, escavação com recurso a explosivos, preço unitário mais elevado dos trabalhos de escavação.

<sup>17</sup>Preço unitário do artigo 3.3, preço unitário mais elevado dos trabalhos de aterro.



Quadro 12 – Trabalhos a mais – Amostra seleccionada

(em euros, sem IVA)

Referência	Descrição	Trabalhos a mais		Trabalhos a menos	Total
		Preços acordados	Preços contratuais	Preços contratuais	
1/TM1	Movimento de terras		398 737,64		398 737,64
19/TS7	Corpo A - Enchimento da "loca" com betão tipo D 150 D25		12 684,95		12 684,95
186B/174B	Alterações nos circuitos hidráulicos dos sistemas de climatização	15 361,33	299,68		15 661,01
195/183	Mudança das grelhas lineares para insuflação de ar nos bares	4 150,90		243,08	3 907,82
98/86	Passagem das caixas de chão falso a caixas de pavimento nas salas de audiência		4 758,90	2 994,54	1 764,36
188B/176B	Alteração dos grupos electrobomba nos sistemas de climatização	16 007,26	1 607,68	6 062,79	11 552,15
87A/75A	Alterações diversas de Arquitectura, (soleiras em pedra)		4 261,96	1 457,45	2 804,51
197B/185B	Execução de rampa provisória no talude (acesso ao Tribunal Administrativo)	17 053,13	1 980,40		19 033,53
<b>TOTAL</b>		<b>52 572,62</b>	<b>424 331,21</b>	<b>(-) 10 757,86</b>	<b>466 145,97</b>

A existência destes trabalhos a mais foi verificada, em visitas à obra de construção do edifício do Palácio da Justiça de Sintra realizadas em 2 e 23 de Setembro de 2004. Todos os trabalhos estavam realizados. Foi também analisada a documentação apresentada pelos Serviços do IGFPJ.

Não foram analisados os trabalhos a mais e a menos resultantes da reclamação por erros e omissões já aprovados e pendentes de formalização, por não terem sido recebidos elementos detalhados que o permitissem.

Relativamente aos trabalhos a mais e a menos incluídos na amostra, com excepção do movimento de terras, foram verificados os elementos justificativos apresentados com a proposta de adjudicação e solicitados elementos complementares, que permitissem essa verificação, directamente à fiscalização contratada, quando esses elementos eram insuficientes e os serviços do IGFPJ deles não dispunham.

Sobre os trabalhos relativos ao movimento de terras não foi efectuada qualquer verificação, uma vez que foram realizados no início da obra e pela sua natureza se encontram agora em situação insusceptível de observação directa. Também o seu detalhe não foi conferido por ser um trabalho moroso e por não terem sido recebidos durante os trabalhos de campo os elementos necessários para esse efeito.

Verificou-se uma alteração de caixas de pavimento nas salas de audiência. As caixas de tomadas de tipo para pavimento sobrelevado foram substituídas por caixas embebidas com tampa revestida, de tipo diferente. Esta alteração resulta de um erro de projecto – falta de correspondência entre o tipo de caixas previsto no projecto de instalações e equipamentos eléctricos e o pavimento no local, como previsto no projecto de arquitectura. Tratando-se de erro de projecto, e não sendo invocado que este erro não poderia ter sido detectado mais cedo, o que não se verifica, deveria ter sido reclamado atempadamente, nos termos do artigo 14.º do RJEOP.

Sobre este último trabalho da amostra, o IGFPJ confirma a apreciação feita (parágrafos 208.º a 210.º), referindo que “ (...) após a análise do Relatório (...) e do parecer do projectista, (...) entendeu que o mesmo se encontrava erroneamente qualificado como trabalho a mais, devendo ser considerado como erro de projecto e, como tal, insusceptível de reclamação ao tempo, porque desatempada nos termos do art. 14.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março”, pelo que irá proceder à correspondente rectificação.

### 3.3.4 – Cálculo dos Honorários

No cálculo dos honorários dos projectos incluídos no segundo adicional, não foi respeitado o disposto no artigo 20.º das *Instruções para o Cálculo dos Honorários Referentes aos Projectos de Obras Públicas* aprovadas pela Portaria do MOPC, de 7 de Fevereiro de 1972, onde se estabelece as partes em que os projectos devem ser divididos para efeito de cálculo dos honorários, apesar desse cálculo considerar as percentagens resultantes da aplicação das tabelas. Ao fraccionar os projectos por vários pequenos projectos, não tendo em conta o disposto no artigo referido, a divisão conduz a honorários de montante superior ao resultante da correcta aplicação das tabelas, porque os honorários são calculados como percentagem das estimativas de custo e essas percentagens diminuem quando o valor da estimativa aumenta.

Com efeito, verificou-se, que contrariamente ao estabelecido no artigo 20.º das referidas Instruções, o projecto de redes de gás foi dividido em três projectos parcelares, “*tanque para gás propano*”, “*rede de gás propano entre o depósito e o edifício*” e “*rede de gás do edifício*”, para os quais o projectista apresentou honorários num total de €2.270,05. Como projecto único, o valor total dos trabalhos é de €21.743,06, e os honorários seriam de 9,18 %, ou seja, de €1.996,01, pelo que a adjudicação comporta um excesso de €274,04.

Verificou-se também que a estimativa do projecto do arruamento, como consta do próprio projecto, era de €373.352,49 e não no montante de €542.000,00 que serviu de base ao cálculo de honorários de €29.322,20. Para aquele valor da obra, os honorários seriam de 5,81 %, ou seja, de €21.691,78, pelo que a adjudicação comporta um excesso de €7.630,42.

Os honorários apresentam, relativamente a estes dois itens, um excesso de €7.904,46, a que acrescem 20 %, considerados pelo projectista a título de coordenação dos projectos das várias especialidades, e 19 % de IVA, ou seja, €11.287,57.

Sobre este assunto, o IGFPJ argumentou na sua resposta (parágrafos 86.º e 87.º) que, “*para o estabelecimento do cálculo dos honorários dos projectos solicitados e objecto do contrato celebrado em 3 de Junho de 2004, foram utilizadas, como base, estimativas de custo dos trabalhos desenvolvidos nas diversas especialidades e as Tabelas do Ministério das Obras Públicas*”, justificando depois que “*o cálculo foi feito com base em estimativas, pelo que é natural que existam diferenças entre as estimativas e o valor final da obra*”.

Deu como exemplos (parágrafo 89.º) “*o caso do Arruamento que está acima da estimativa (542.000,00 € estimado, para 373.352,00 €), por outro lado, a Iluminação Pública está abaixo (28.640,00 € estimado, para 32.145.000,00 €), como a rede de Esgotos Residuais e Pluviais está abaixo (91.500,00 € estimado para 184.418,00 €), como a Rede de Abastecimento de Água (25.000,00 € para 25.963,00 €) como o Tanque para o depósito de gás propano (5.000,00 € para 10.350,00 €)*”, para concluir que “*estranhamente o Relatório do Venerando Tribunal de Contas só menciona os valores que estão acima esquecendo os que estão abaixo e esquecendo-se que estes valores de Projecto não são, ainda, o do custo das obras, o que pode levar a valores diferenciados com eventual prejuízo para os Projectistas*”.

E, acrescentou (parágrafo 90.º), “*trata-se, portanto, de estimativas e, como tal, devem ser encaradas, que deram origem a um custo fixo e logo com riscos para ambas as partes, mas que se encontram dentro de parâmetros da razoabilidade necessária e possível à data em que se tornava urgente avançar com aqueles Projectos, para assegurar atempadamente o fornecimento de infra-estruturas ao edifício*”.



O IGFPJ não esclareceu, no entanto, quais as bases de cálculo das estimativas utilizadas para o cálculo dos honorários que, obviamente, não se podem limitar a números sem qualquer suporte.

Relativamente ao projecto do arruamento, cujos honorários foram calculados em excesso, sucede que na primeira proposta/cálculo de honorários do projectista A. Nunes de Almeida – Arquitectos, Ld.<sup>a</sup>, que data de 26 de Junho de 2003, foi apresentada como estimativa “a) Arruamento de Acesso ao Anel 323.211,05 €”, mais se referindo que *“o projecto do Arruamento incluindo a rede de águas pluviais foi já entregue, em 8/05/2003”*. Na proposta/cálculo de honorários do mesmo projectista que depois serviu de base à adjudicação e contrato do segundo adicional, datada de 25 de Novembro de 2003, o valor desta estimativa foi alterado para “a) Arruamento de Acesso ao Anel 542.000,00 €”. Fica por esclarecer a razão pela qual, para cálculo do valor da adjudicação, não foi utilizada como estimativa aquela constante de um projecto já entregue (o orçamento é uma das peças do projecto – alínea d) do n.º 2 do artigo 7.º das Instruções), tanto mais que se revela mais próxima até do valor de €373.352,00, constante da versão final, que data de Junho de 2004, ou seja, é contemporânea do contrato.

Quanto aos projectos relativamente aos quais o IGFPJ vem referir na Resposta a subavaliação das estimativas, em particular aqueles relativos às redes de esgotos residuais e pluviais, que estão já executadas, deverá desde já o IGFPJ, como invoca (parágrafo 91.º), *“proceder ao acerto final dos honorários face ao custo final das obras, de acordo com o disposto na alínea d) do n.º 3 e n.º 4 do artigo 11.º das Instruções para o Cálculo dos Honorários”*.

Sobre a questão do projecto da rede de gás, o IGFPJ (parágrafos 92.º a 94.º) veio alegar que *“estamos perante três projectos bem distintos, e como tal foram considerados separadamente”, em que “o tanque do gás é um tanque de betão armado coberto com tampas metálicas, rede de vedação envolvente e a respectiva sinalização, e cujo Projecto foi elaborado pelo especialista das estruturas com participação do projectista de arquitectura”, e que a “a rede de abastecimento entre o depósito enterrado e os contadores trata-se de um projecto novo, e estes dois projectos foram elaborados por engenheiro habilitado pela Direcção-Geral de Energia e em momento distinto”*.

Não estando em causa a existência de mais que um interveniente, mas apenas a aplicação do n.º 1 do artigo 20.º das Instruções<sup>18</sup>, que não prevê a divisão do projecto em outras partes dentro da especialidade *“instalações e equipamentos mecânicos”*, reitera-se a apreciação feita.

Em abono de que o valor dos honorários não pode ser considerado excessivo, o IGFPJ alegou ainda (parágrafo 95.º) que *“(…) pela lógica das Tabelas das Instruções, poder-se-ia defender que ao Autor do Projecto Geral para a coordenação dos vários Projectos em causa faria aplicar o n.º 1 do artigo 20.º das Instruções para o Cálculo dos Honorários Referentes aos Projectos de Obras Públicas, aprovadas pela Portaria do MOPC, de 7 de Fevereiro de 1972, e, portanto, a este seria devida uma importância de € 49.313,85, ou seja € 811.083,06 × 6,08%, em vez da quantia pedida de apenas € 10.438,81, tendo ficado o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça beneficiado na importância de € 38.875,04”*.

Tal consideração, que pressupõe a autonomia destes projectos relativamente ao projecto do Tribunal de Sintra tal como inicialmente contratado – na linha do referido no artigo 76.º da Resposta, segundo a qual *“a natureza do projecto adjudicado contemplava trabalhos de rede de infra-estruturas”* –, e que, assim, seriam partes integrantes de um projecto global inexistente, só teria cabimento se estivessemos na presença de um projecto de um edifício, o que em tal enquadramento, não se verifica. Com efeito, o artigo 20.º das Instruções insere-se no Capítulo II – Disposições Especiais, Secção I – Edifícios, ou seja, aplica-se a projectos de edifícios. E, das estimativas dos projectos objecto deste segundo adicional, que totalizam os referidos €811.083,06, apenas €24.743,06 (3 %) respeitam a trabalhos no

<sup>18</sup>Faria sentido a autonomização do depósito como *“trabalhos de construção civil”*, se enquadrado no artigo 25.º das Instruções, o que alteraria o enquadramento dos honorários relativos a coordenação de projecto.

edifício e, destes, a quase totalidade respeita a especialidades e não a arquitectura. Sendo o trabalho mais expressivo o projecto do arruamento, esse enquadramento resulta remetido para a Secção II – Estradas, e o remanescente, quando muito, para a Secção II – Instalações e equipamentos.

Verificou-se ainda que não tinha sido entregue ao IGFPJ a totalidade dos projectos, apesar de ter sido facturado 90 % do valor do contrato (excluindo os 10% relativos a assistência técnica). Não houve, no entanto, lugar ao pagamento de importâncias relativas aos trabalhos incluídos no segundo adicional, pelo que não há lugar, ainda, à eventual efectivação de responsabilidade financeira.

Sobre esta questão (parágrafos 96.º a 98.º) o IGFPJ esclareceu “*que alguns dos projectos, por razões de celeridade, foram entregues na Câmara Municipal de Sintra, a qual vai executar os trabalhos objecto dos projectos e que, entretanto, dos mesmos, já foi entregue cópia ao Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça*”.



## 4 – EMOLUMENTOS

Nos termos dos artigos 1.º, 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril, e em conformidade com a nota de emolumentos constante do Anexo II, são devidos emolumentos, no montante de €15.516,50, a suportar pelo IGFPJ.

## 5 – DETERMINAÇÕES FINAIS

5.1. O presente relatório deve ser remetido:

À Assembleia da República, mais concretamente, ao seu Presidente e às Comissões Parlamentares de Economia e Finanças, de Execução Orçamental e da Justiça;

Ao Governo, mais concretamente, aos Ministros das Finanças e Administração Pública, e da Justiça;

Ao IGFPJ – Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça;

À Secretaria-Geral do Ministério da Justiça;

À Câmara Municipal de Sintra.

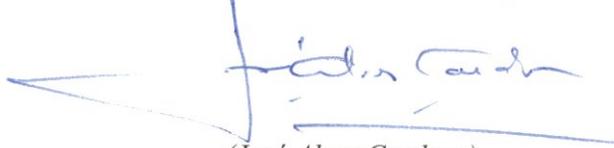
5.2. Após a entrega do relatório às entidades referidas, poderá o mesmo ser divulgado pelos meios de Comunicação Social e no *site* do Tribunal, com excepção do Anexo I.

5.3. Uma síntese deste relatório deverá ser integrada no projecto do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003, no capítulo relativo aos Investimentos do Plano.

5.4. Um exemplar do presente relatório deverá ser remetido ao competente Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do disposto nos artigos 29.º, n.º 4, e 54.º, n.º 4, este último aplicável por força do artigo 55.º, n.º 2, e para os efeitos do artigo 57.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Aprovado em Subsecção da 2.<sup>a</sup> Secção do Tribunal de Contas, em 16 de Dezembro de 2004

**O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR**



(José Alves Cardoso)

**OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS**



(Manuel Raminhos Alves de Melo)



(Armindo de Jesus de Sousa Ribeiro)



## ANEXO II

### Nota de Emolumentos

(Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas [RJETC], aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/00, de 4 de Abril).

Departamento de Auditoria III

Proc.º n.º 24/04-Audit  
Relatório n.º 45/04-2.ª Secção

**Entidade fiscalizada:** Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça (IGFPJ)

**Entidade devedora:** Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça (IGFPJ)

Regime jurídico: AA

AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard <sup>a)</sup>	Unidade Tempo	Receita Própria/ Lucros	
Acções fora da área da residência oficial .....	119,98	12		1 439,76
Acções na área da residência oficial .....	88,29	565		49 883,85
- 1% s/ Receitas Próprias .....				
- 1% s/ Lucros .....				
<b>Emolumentos calculados</b>				51 323,61
<b>Emolumentos:</b>				
Limite mínimo (VR) <sup>b)</sup> .....				1 439,76
Limite máximo (VR) <sup>c)</sup> .....				15 516,50
<b>Emolumentos a pagar .....</b>				15 516,50

a) Cfr. Resolução n.º 4/98-2.ªS e Resolução n.º 3/2001-2.ª S.

b) Artigo 10.º, n.º 1 – do RJETC.

c) Artigo 10.º, n.º 2 – do RJETC.

O Coordenador da Equipa de Auditoria,





## **ANEXO III**

### **Respostas das entidades auditadas**



Exmo. Senhor  
Director-Geral do  
Tribunal de Contas  
Av. Barbosa do Bocage, 61  
1069 – 045 LISBOA

Sua referência:  
Of. nº 21396  
Pº 24/04 – Audit  
DA III. 1

Sua Comunicação:  
2.11.04

N/Refº: 229/GSG

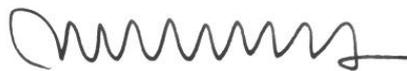
Data: 4.11.2004

**Assunto: Auditoria ao projecto PIDDAC “Construção do Tribunal Judicial de Sintra”**

Em resposta ao ofício em referência, tenho a honra de informar V. Exa. que esta Secretaria-Geral, nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 13º e 87º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, e do artigo 73º da Lei de Enquadramento Orçamental, com a redacção da Lei nº 48/2004, de 24 de Agosto, encontra-se impedida de formular qualquer observação ao teor, às conclusões ou recomendações do relato da auditoria em epígrafe, uma vez que o processo transitou para o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, na sequência da reforma orgânica introduzida pelo Decreto-Lei nº 146/2000, de 18 de Julho.

Com os melhores cumprimentos.

A secretária-geral,



Ana Vaz

DCGC 11 11'04 31072

04.11.12 18112

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

Exmo. Senhor  
Director-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa do Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

*Concordo  
prorrogar um exat  
- para o seguinte  
di. Auditor  
vador -  
12.11.04  
Gord-*

*Sua referência*  
Proc. n.º 24/04 – AUDIT

*Sua comunicação*  
Novembro de 2004

*Nossa referência*  
Proc. 488

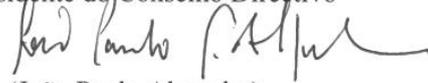
ASSUNTO: Processo n.º 24/04 – AUDIT  
Do Pedido de Adiamento do exercício do contraditório pelo Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça

Com referência ao processo mencionado em epígrafe, vimos pelo presente solicitar a esse Venerando Tribunal se digne conceder prorrogação de prazo para o exercício do contraditório, ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 86.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, até ao próximo dia 19 de Novembro de 2004.

Na verdade, o presente pedido fundamenta-se na exoneração de um (a 9 de Novembro de 2004) e consequente nomeação de outro Conselho Directivo do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça (a 10 de Novembro de 2004)- cfr. despacho de nomeação que se junta.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Directivo

  
(João Paulo Alpendre)

Anexo: Despacho de nomeação do Conselho Directivo do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça

IGTC 12 11 04 31313

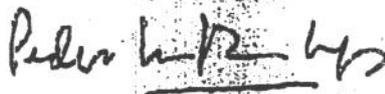
## Despacho Conjunto

Nos termos do disposto no artigo 19.º da Lei n.º 3/04, de 15 de Janeiro, e do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 146/00, de 18 de Julho, conjugados com o disposto no artigo 8.º dos Estatutos Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 156/01, de 11 de Maio, são nomeados para o Conselho Directivo do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, assumindo, por urgente conveniência de serviço, funções à data do despacho, as seguintes individualidades:

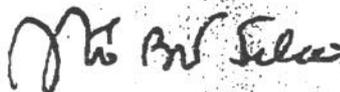
- a) Presidente - Licenciado João Paulo Jorge Alpendre  
b) Vogais - Licenciado Jaime Paula Homem de Figueiredo Barreiros  
Licenciado João Jorge Cónzio da Fonseca Silva Sousa

Lisboa, 10 de Novembro de 2004

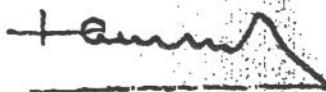
O Primeiro-Ministro



O Ministro das Finanças e da Administração Pública



O Ministro da Justiça



04NOV.19 18491



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

Exmo. Senhor  
Director-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

*Sua referência*  
Processo n.º 24/04 - AUDIT

*Sua comunicação*

*Nossa referência*  
Proc. n.º 488 - Sintra

ASSUNTO: Do exercício do contraditório no âmbito da Fiscalização Sucessiva  
Processo n.º 24/04 – AUDIT - Sintra

Vimos por este meio apresentar resposta ao Relatório da Auditoria realizado por esse Venerando Tribunal, ao abrigo do disposto n.º 3 do artigo 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Directivo

(João Paulo Alpendre)

Anexos: Resposta, em suporte de papel e suporte informático.

Nota: Um dos duplicados legais foi entregue, em mão, ao Senhor Eng. José Rosário Silva., membro da equipa responsável pela presente Auditoria.

DGTC 191104 31970

1



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

PROCESSO N.º 24/04 – AUDIT

**DA RESPOSTA AO  
RELATÓRIO DE AUDITORIA,**

ao abrigo do disposto no n.º 3 do art. 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto

**Programa / Projecto PIDDAC  
“*Construção do Tribunal Judicial de Sintra*”**



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

Exmo. Senhor Presidente  
do Tribunal de Contas

### **DA FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA**

**O Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça**, ao abrigo do disposto no n.º 3 do art. 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, vem exercer o seu direito de resposta, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

#### **DA SUCESSÃO DE COMPETÊNCIAS:**

1.º

O Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, instituto público, dotado de autonomia administrativa, financeira e património próprio, com sede na Av. 5 de Outubro n.º 124, em Lisboa, foi criado pelo Decreto-Lei n.º 146/2000, de 18 de Julho (art.ºs 5.º e 17.º), que aprovou a Lei Orgânica do Ministério da Justiça e sucedeu nas competências de carácter patrimonial de outros organismos do Ministério da Justiça, como a Secretaria-Geral, nos termos do disposto na alínea b) do art. 2.º do Decreto-Lei n.º 156/2001, de 11 de Maio, que aprovou os Estatutos do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça.

#### **DA MATÉRIA EM DISCUSSÃO:**

2.º

O Tribunal de Contas, em cumprimento do Programa de Fiscalização aprovado para o ano 2004, no âmbito do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), realizou uma auditoria de gestão financeira,



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

acompanhamento e controlo da execução do Projecto “**Construção do Tribunal Judicial de Sintra**” da Medida PIDDAC “**Construção e Adaptação de Instalações do Sistema Judiciário**” do Ministério da Justiça, cuja gestão e execução foi da responsabilidade inicial da Secretaria-Geral do Ministério da Justiça, e depois da sua criação, no âmbito da sucessão de competências referida no artigo anterior, do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça:

### DA GESTÃO TEMPORAL E ECONÓMICA

#### 3.º

O Relatório, elaborado pelo Venerando Tribunal de Contas, afirma que *a gestão temporal deste empreendimento foi ineficiente visto que poderia ter sido realizado num prazo de dois anos, em vez dos cinco que já leva.*

#### 4.º

Ora, na verdade, o terreno onde veio a ser construído o Palácio de Justiça foi proposto pelo Município de Sintra e aprovado pelo Ministério da Justiça, em Julho de 1994 (cfr. doc. n.ºs 1 e 2).

#### 5.º

Porém, só em Maio de 1996, ou seja, dois anos depois, o Ministério da Justiça esteve na posse dos elementos técnicos referentes a este terreno e que lhe permitiram a preparação e, posterior, lançamento do Concurso para adjudicação do projecto para a construção do novo Palácio da Justiça de Sintra (cfr. doc. n.º 3).

#### 6.º

Após o concurso, que foi público, internacional, com prévia qualificação, o projecto veio a ser objecto de adjudicação em Março de 1999, também, aproximadamente dois anos depois (doc. n.º 4).



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

7.º

Atente-se a que, o Ministério da Justiça, através da Secretaria-Geral, ao tempo, teve que organizar todos os procedimentos administrativos para o lançamento do concurso para a elaboração do projecto de execução do edifício (projecto de arquitectura e projectos das especialidades técnicas) e, no âmbito deste, respeitar os prazos legalmente estabelecidos para as diferentes fases do mesmo.

8.º

O contrato de prestação de serviços para a elaboração do projecto de construção do novo Palácio da Justiça de Sintra foi assinado em Abril de 1999 e estabelecia um prazo de execução de 275 dias, não incluindo os prazos do Ministério da Justiça para análise e emissão de pareceres, tendo o projecto demorado cerca de dois anos (cfr. doc. n.º 5).

9.º

Em Dezembro de 2000, foi concursada a empreitada de movimento de terras, uma vez que o respectivo projecto estava concluído, embora o projecto geral só tenha terminado mais tarde, em 2001 (cfr. docs n.ºs 6 e 7).

10.º

O Concurso Público para a construção do novo Palácio da Justiça de Sintra foi lançado em 2001 e a empreitada foi adjudicada em Dezembro de 2001, tendo sido consignada em Março de 2002, com um prazo de execução de 600 dias (cfr. docs. n.ºs 8, 9, 10 e 11).

11.º

Portanto, a construção propriamente dita do edifício, incluindo o movimento de terras, teve uma duração de cerca de três anos.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

12.º

Assim, se é certo que o prazo global de execução de projecto acrescido do prazo da obra atinge os cinco anos, não se entende que seja anormalmente elevado, nem se vê que seja possível que fosse da ordem dos dois anos, tendo em atenção as fases deste processo, os respectivos procedimentos legais e concursais e o volume global de construção e a grande especificidade técnica do edifício em apreço.

13.º

Mais, a data de referência utilizada no Relatório do Venerando Tribunal de Contas é a data de início da inscrição do projecto em PIDDAC, em Janeiro de 1999, data esta que não corresponde a nenhuma fase concreta do projecto/obra.

14.º

Ora, desde aquela data até ao presente ainda não decorreram cinco anos, sendo de referir que a empreitada propriamente dita **está concluída desde o final de Julho de 2004, apenas estando em curso trabalhos e fornecimentos complementares que não fazem parte da empreitada, excepto a plantação de espécies vegetais no âmbito do projecto de arranjos exteriores, que não podia ser realizada em data anterior.**

15.º

O cálculo apresentado de “custos de ineficiência” não corresponde a um critério objectivo, pois só poderia ser elaborado, a partir da data em que tivessem terminado os prazos contratuais, quer de obra quer de projecto, agregados, e sobre o valor de investimento que estivesse simultaneamente inscrito em orçamento e faltasse pagar nessa data.

Dado que não foi processado qualquer pagamento, a título de adiantamento, ao empreiteiro, e todos os pagamentos foram processados após a realização dos trabalhos, de acordo com os cronogramas financeiros contratuais, ...



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

16.º

... e não se verificando existir um atraso real significativo no desenvolvimento da obra, não é tecnicamente correcto inferir-se da existência de eventuais custos de capital.

17.º

Assim, não se aceita a alegada ineficiência apontada pelo Relatório desse Venerando Tribunal.

#### **DA GÉNESE DO PROCESSO DECISÓRIO**

18.º

Quanto à decisão de construir o Palácio da Justiça de Sintra, a mesma não coube ao Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, organismo que, ao tempo, ainda não tinha sido criado, nem mesmo à Secretaria-Geral do Ministério da Justiça, que, à data, conduzia o processo.

19.º

Com efeito, a decisão de construir o Palácio da Justiça de Sintra foi uma decisão político-governamental.

20.º

A política adoptada, durante o período de 1950 a 2000, para a Comarca de Sintra, como para todas as outras, ia no sentido de construir «Domus Iustitiae», considerando quaisquer outras soluções como meramente provisórias.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

21.º

Assim, como não foi possível, nos anos 60/70, encontrar um terreno adequado à construção de um Palácio da Justiça para a Comarca de Sintra, o Ministério da Justiça optou por adquirir dois imóveis, os quais foram objecto de adaptação para o funcionamento de Tribunais.

22.º

Os imóveis integram, actualmente, o património próprio do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, o qual, no âmbito das suas competências estatutárias, na área patrimonial, poderá afectá-los à instalação de outros serviços do Ministério da Justiça ou proceder à sua alienação, revertendo o produto da mesma para o financiamento da Justiça (cfr. docs. n.ºs 12 e 13).

23.º

Mais, ter-se-á que atender também à amortização do investimento, após mais de vinte anos de utilização dos mesmos para o funcionamento de Tribunais.

24.º

Até ao ano de 1998, não foram desenvolvidas outras diligências, na medida em que os Tribunais Judiciais e do Trabalho se encontravam instalados, até àquela data, de forma condigna.

25.º

O que veio progressivamente a ficar comprometido...

26.º

Naquela data, as autarquias locais encontravam-se obrigadas, nos termos do n.º 1 do art. 96.º da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais (aprovada pela Lei n.º 38/87, de 23 de Dezembro), a adquirir e ceder terrenos ao Estado para a instalação de Tribunais, pelo que não procedeu o Ministério da Justiça à procura de quaisquer alternativas no mercado imobiliário.

27.º

A disposição legal referida no artigo anterior só foi alterada pela Lei n.º 101/99, de 17 de Junho.

28.º

Assim, até àquela data constituía obrigação do Município de Sintra ceder um terreno ao Estado/Ministério da Justiça para a instalação do Palácio da Justiça de Sintra.

#### **DA DECISÃO SUBJACENTE AO INVESTIMENTO**

29.º

Os motivos subjacentes à concentração das diversas instâncias judiciais da Comarca de Sintra num único edifício foram, nomeadamente:

- i) a falta de espaço com que se debatiam os Tribunais;
- ii) a falta de condições de atendimento ao público;
- iii) as dificuldades de acessibilidade a pessoas portadoras de deficiência motora;
- iv) a falta de funcionalidade dos serviços;
- v) o aumento de custos gerado com a dispersão dos serviços;
- vi) os custos com o arrendamento de um imóvel, celebrado em 4 de Abril 2001, para a instalação dos Juízos Cíveis e do Tribunal de Família e Menores;
- vii) a falta de condições técnicas dos imóveis;
- viii) a falta de condições de segurança (em termos de incêndio e intrusão);
- ix) a concepção de um imóvel de raiz;
- x) a necessidade de administrar a Justiça em locais dotados de dignidade adequada ao exercício do poder judicial, que, actualmente, se encontra comprometida.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

30.º

O movimento processual na Comarca de Sintra constituiu elemento preponderante na decisão da construção de um Palácio da Justiça, em face do enorme crescimento do mesmo ao longo dos anos.

31.º

A já invocada falta de espaço, determinada pelo aumento do movimento processual, contribuiu para que as condições de utilização do Tribunal fossem embaraçosas para o Ministério da Justiça.

32.º

Com efeito, não existia sala de testemunhas, encontrando-se estas espalhadas pelas escadas do Tribunal enquanto aguardavam a respectiva audição, não existia sala de advogados, apenas existiam duas salas de audiência para sete Juízos (Cíveis e Criminais), não havia rampa de acesso ou elevador para pessoas com mobilidade reduzida (em cadeiras de rodas),...

33.º

..., para além de se tratar de um edifício originalmente construído para habitação, que, dadas as exigências funcionais de um Tribunal, só a título muito precário pôde ser adaptável a tal função.

34.º

Aliás, razões estas que determinaram o arrendamento, provisório, de um imóvel em 2001, para a instalação dos Juízos Cíveis e do Tribunal de Família e Menores (cfr. doc. n.º 14).

35.º

Ora, a construção de um Palácio da Justiça permite cessar o referido contrato de arrendamento, com inequívocas vantagens financeiras.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

36.º

Mais, as condições de segurança de todos estes edifícios, com excepção do arrendado em 2001, eram muito deficientes, pois não tinham detecção e alarme de incêndio e intrusão, nem rede de incêndios (cfr. doc. n.º 15).

**DO CUSTO DO TERRENO**

37.º

O Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça não pagou, até à presente data, qualquer quantia pela cedência do terreno onde se encontra implantado o Palácio da Justiça de Sintra.

38.º

Contudo, foi negociado e aceite uma minuta de Protocolo a celebrar, entre o Município de Sintra e o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, o qual prevê na sua cláusula primeira a obrigação para o Município de doar, no prazo máximo de seis meses a contar da data de assinatura do Protocolo, ao Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça as parcelas de terreno que constituem parte do lote onde está a ser construído o novo Palácio da Justiça de Sintra:

- a) Parcela com a área de 53.925 m<sup>2</sup> a destacar do prédio descrito na 2ª Conservatória do Registo Predial de Sintra sob a ficha n.º 02894 da Freguesia de Santa Maria e S. Miguel e inscrito na matriz predial rústica sob o artigo 175, da Secção I da mesma freguesia;
- b) Parcela com a área de 3.317 m<sup>2</sup> a destacar do prédio descrito na 2ª Conservatória do Registo Predial de Sintra sob a ficha n.º 02019 da Freguesia de Santa Maria e S. Miguel e inscrito na matriz predial rústica sob o artigo 170, da Secção I da mesma freguesia;



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

- c) Parcela com a área de 1.097 m<sup>2</sup> a destacar do prédio descrito na 2<sup>a</sup> Conservatória do Registo Predial de Sintra sob a ficha n.º 00058 da Freguesia de Santa Maria e S. Miguel e inscrito na matriz predial rústica sob o artigo 169, da Secção I da mesma freguesia; e
- d) Parcela com a área de 6.660 m<sup>2</sup> descrito na 2<sup>a</sup> Conservatória do Registo Predial de Sintra sob a ficha n.º 03365 da Freguesia de Santa Maria e S. Miguel e inscrito na matriz predial urbana sob o artigo 4159 da mesma freguesia (cfr. doc. n.º 16).

39.º

O Município de Sintra compromete-se, ainda, a doar a parcela de terreno com a área de 3.895 m<sup>2</sup>, a destacar do prédio inscrito na matriz predial rústica, sob o artigo 6, da Secção G, da Freguesia de Santa Maria e S. Miguel, sobre a qual decorre um processo de expropriação (cfr. doc. n.º 17).

40.º

O Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça compromete-se, por seu turno, a ceder, a título gratuito e pelo prazo de dez anos, a contar da data da verificação conjunta de duas condições, i.e., a libertação dos mesmos imóveis pelo Instituto e a formalização da escritura pública das doações referidas no número um e dois da cláusula primeira do Protocolo a celebrar entre o Município de Sintra e Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, o seguinte imóvel: fracção autónoma designada pela letra «A» e constituída por cave, r/c e 1.º andar, descrita na 2.ª Conservatória do Registo Predial de Sintra sob o n.º 16887, ao Município de Sintra.

41.º

Note-se que, no caso do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, apenas está prevista uma cedência precária, por um período de dez anos, após o que a posse e o uso do imóvel regressará ao seu proprietário, o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça.

*[Handwritten mark]*



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

42.º

O Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça compromete-se a proceder à devolução dos imóveis, propriedade do Município de Sintra, afectos à utilização como habitação de magistrados, em exercício de funções, sitos no Largo do Formigal Morais n.º 1 r/c e 1.º andar, os quais não têm sido nos últimos anos ocupados por Magistrados.

43.º

E o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça compromete-se a proceder à devolução do imóvel, habitualmente designado por Edifício Verde, sito na Rua Dr. Alfredo Costa, em Sintra, onde funcionam, actualmente, as Varas de Competência Mista, no prazo máximo de trinta dias, após a transferência dos serviços para o novo Palácio da Justiça de Sintra, o qual se encontra arrendado ao Município de Sintra e deixará de ser necessário com a construção do Palácio da Justiça.

44.º

No âmbito do referido Protocolo, o Município de Sintra responsabiliza-se pela promoção da execução do arruamento de acesso ao novo Palácio da Justiça de Sintra, desde a rotunda até ao anel interior e a suportar o custo da respectiva execução.

45.º

Por seu lado, o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça compromete-se a promover e a suportar o encargo resultante da execução das infra-estruturas (água, electricidade, esgotos domésticos e pluviais, iluminação pública) do novo Palácio da Justiça de Sintra, na respectiva área de implantação, como é lógico, dado serem infra-estruturas próprias inerentes à edificação.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

46.º

O Município de Sintra compromete-se a promover e a suportar o encargo resultante da execução dos ramais de ligação à rede das respectivas infra-estruturas urbanas e a assumir a responsabilidade pela manutenção e reparação do arruamento de acesso ao novo Palácio da Justiça de Sintra, bem como do anel interior, dos espaços verdes e restantes infra-estruturas (esgotos e águas).

47.º

Com a celebração do Protocolo, cujo teor já se encontra devidamente aprovado pelas partes e cuja assinatura depende, apenas, da disponibilidade de agenda dos respectivos representantes, fica cumprido o disposto no artigo 8.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro.

48.º

Desta forma, as únicas contrapartidas a prestar pelo Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça são as constantes do Protocolo a celebrar, as quais, relativamente aos edifícios da propriedade do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça não implicam a alienação do respectivo património, e quanto aos que são da propriedade do Município apenas implicam a sua devolução ao legítimo proprietário e a cessação dos respectivos encargos decorrentes do regime do arrendamento.

49.º

Não se aceita que o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça tenha pago quaisquer contrapartidas, a título de terraplanagens, estudos, projectos e obras diversas de adequação do terreno ao Município de Sintra, pois todas estas operações beneficiaram terreno cuja propriedade será do referido Instituto e em nada beneficiará o Município. De qualquer forma, nunca poderiam ser imputados como «custos» do terreno os estudos e projectos do edifício, nem quaisquer trabalhos, obras e fornecimentos de preparação e infra-estruturação necessários à respectiva construção.

*[Handwritten mark]*



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

50.º

Ou melhor, o benefício que o Município retirará de tais operações consistirá, somente, no desenvolvimento do Concelho.

51.º

Relativamente à alegada escolha da mais cara das alternativas, importa esclarecer que não houve alternativas.

52.º

Na verdade, a referência a alternativas apenas poderá ser entendida se considerarmos os dois terrenos propostos pelo Município de Sintra, em 1988, os quais não puderam ser aceites (cfr. docs. n.ºs 18 e 19).

53.º

Com efeito, não era possível ao Ministério da Justiça aceitar um dos terrenos propostos por ter uma área demasiado reduzida face às necessidades de implantação,...

54.º

..., o outro era, na época, muito distante do centro urbano.

**DA OPERAÇÃO URBANÍSTICA**

55.º

Quanto à não sujeição das obras de movimentação de terras e de construção do edifício do Palácio da Justiça de Sintra a parecer prévio não vinculativo da Câmara Municipal de Sintra importa considerar que:



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

- i) o terreno foi cedido pelo Município de Sintra e será objecto de, posterior, doação ao Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça para a construção do Palácio da Justiça de Sintra;
- ii) o Júri do Concurso Público para a elaboração do projecto do Palácio da Justiça de Sintra era constituído por cinco elementos, quatro da Secretaria-Geral do Ministério da Justiça e um da Câmara Municipal de Sintra (cfr. doc. n.º 20);
- iii) ao longo do desenvolvimento do projecto e no âmbito da própria empreitada de construção, sempre a Câmara Municipal foi ouvida e acompanhou o processo, pronunciando-se sobre o mesmo (cfr. docs. n.ºs 21, 22, 23 e 24).

56.º

Com efeito, a operação urbanística em causa foi desenvolvida num terreno cedido pela Câmara Municipal de Sintra para a construção do Palácio da Justiça de Sintra.

57.º

Na verdade, não foi o Ministério da Justiça a desenvolver o projecto e executar a obra num qualquer terreno da Câmara Municipal, cedido sem um pré-determinado objectivo ou até mesmo em terreno próprio...

58.º

A obra foi executada em local previamente acordado entre as partes para aquele efeito (*vide* docs. n.ºs 1 e 2), num terreno destinado à instalação de «equipamentos» colectivos de acordo com o Plano Director Municipal, aprovado, e ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 116/99, de 16 de Setembro, publicada no Diário da República, I Série – B, n.º 232, de 4 de Outubro de 1999.

59.º

Deste modo, não é possível defender ou sequer imaginar que a Câmara Municipal de Sintra tenha estado, em algum momento, afastada do processo.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

61.º

Aliás, a preocupação do Ministério da Justiça com a concordância da Câmara Municipal de Sintra em relação ao projecto, norteou a própria escolha dos elementos do Júri do Concurso (*vide* doc. n.º 20).

62.º

Assim, na solução adoptada foi, desde o primeiro momento, envolvida a Câmara Municipal, através da sua activa participação no processo (*vide* docs. n.ºs 21, 22, 23 e 24) e na fiscalização do cumprimento das directivas e do respeito pelas condicionantes estabelecidas para o local pelo Plano Director Municipal aprovado e em vigor.

63.º

Mais, foram dadas instruções, pelo Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, no sentido de o projectista do Palácio da Justiça de Sintra remeter cópia de todos os elementos do estudo prévio para a Câmara Municipal e para os Serviços Municipalizados de Águas e Saneamento, para que se pudessem pronunciar antes do início do projecto de execução, i.e., antes de o projecto se encontrar concluído (cfr. doc. n.º 25).

64.º

Desta forma, encontra-se perfeitamente assegurada a pronúncia da Câmara Municipal de Sintra, a qual, até à data, nunca detectou qualquer infracção ou desrespeito pelos normativos legais.

## **DOS CONTRATOS ADICIONAIS**



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

65.º

O contrato de prestação de serviços para a elaboração do projecto de construção do Palácio da Justiça de Sintra foi celebrado entre a Secretaria-Geral do Ministério da Justiça e a sociedade «António Nunes de Almeida – Arquitectos, Lda.», em 16 de Abril de 1999 (*vide* doc. n.º 5).

66.º

O contrato mencionado no artigo anterior foi objecto de um único adicional (contrato n.º 204/2001, código GPO 76/97), adjudicado por ajuste directo ao abrigo do disposto nas alíneas d) e e) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho (cfr. doc. n.º 26).

67.º

O referido contrato adicional não foi objecto de fiscalização prévia do Tribunal de Contas, ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 156/2001, de 11 de Maio, o qual estatui que *aos actos e contratos praticados ou celebrados pelo IGFPJ aplica-se o previsto na alínea a) do artigo 47.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto*.

68.º

Ora, a alegada inconstitucionalidade da norma só veio a ser invocada e comunicada ao Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça quando, no âmbito de contratos novos celebrados por este, o mesmo os sujeitou a conhecimento (e não a visto) do Venerando Tribunal de Contas,...

69.º

... e este Tribunal se pronunciou no sentido de a mesma norma ser inconstitucional (*vide* Acórdão n.º 172/01 – 23 de Outubro – 1.ª S/SS).

70.º

Após ter sido notificado do Acórdão n.º 172/01, o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça passou a submeter os seus contratos a fiscalização prévia, nos termos





MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

do disposto no n.º 1 do artigo 2.º, conjugado com a alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto...

71.º

... e o n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 156/2001, de 11 de Maio, passou a constituir para o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, letra morta.

72.º

O Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça celebrou, por ajuste directo, ao abrigo do disposto nas alíneas d) e e) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, o contrato n.º 68/2004 GPO 60/2004 com a sociedade «António Nunes de Almeida – Arquitectos, Lda.» (cfr. docs. n.ºs 27 e 28).

73.º

Porém, aquele Instituto entendeu que o contrato, agora, em apreciação, não consubstanciava, pela sua natureza, um adicional ao contrato inicialmente celebrado para a elaboração do projecto de construção do Palácio da Justiça de Sintra.

74.º

Na verdade, o projecto para a construção encontrava-se, à data (3 de Maio de 2004 – data da adjudicação), quase integralmente executado.

75.º

Pelo que, nomeadamente, se entendeu que não haveria lugar à celebração de um novo adicional ao contrato inicial.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

76.º

Mais, a natureza do projecto adjudicado contemplava trabalhos de rede de infra-estruturas que competiria à Câmara Municipal desenvolver e que, face ao atraso da mesma, impunham a intervenção do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça.

77.º

Pois, sem a previsão dos mesmos projectos o edifício do novo Palácio da Justiça de Sintra não poderia funcionar.

78.º

Nesta adjudicação está, designadamente, incluída uma rede de gás exterior, agora propano, uma vez que o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça foi informado que não iria existir uma rede de gás natural a curto prazo naquela zona, o que implicou a necessidade de construir um reservatório exterior para gás propano e a assegurar a canalização entre o reservatório e o edifício (cfr. doc. n.º 29).

79.º

Ora, no presente caso trata-se de uma rede exterior, e não já, interior (que se encontrava executada) e a ligação desta ao edifício.

80.º

Apenas pelas razões expostas, o contrato foi tratado como um novo contrato, o qual pelo seu valor (€ 62.632,87 + IVA) não estava sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

81.º

Assim, este contrato (dito segundo adicional ao contrato para a elaboração do projecto) não foi submetido a visto por, juridicamente, não ter sido considerado como um adicional, ao contrário do primeiro e, para o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, único adicional.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

82.º

Importa, ainda, esclarecer que, no que concerne ao contrato adicional de 23 Agosto de 2001, que embora o mesmo tenha sido celebrado ao abrigo do disposto nas alíneas d) e e) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, se o tivesse sido ao abrigo das anteriores disposições legais do Decreto-Lei n.º 55/95 (alíneas d) e e) do n.º 1 do artigo 36.º), o resultado jurídico não seria alterado (*vide*. doc. n.º 28).

83.º

A invocação do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, é apenas justificável por se entender que, embora o contrato seja um adicional a um anterior, o procedimento do mesmo inicia-se na data da sua proposição, ...

84.º

...ora em 2001 encontrávamo-nos em plena vigência do diploma legal referido e, desta forma, o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça considerou cumprido o n.º 2 do artigo 209.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

85.º

Quanto ao contrato n.º 68/2004, de 3 de Junho de 2004, a invocação de disposições do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, justificam-se na medida em que o mesmo foi considerado, juridicamente, como um novo contrato e não como um adicional ao inicial (*vide* doc. n.º 29).

## CÁLCULO DOS HONORÁRIOS



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

86.º

Para o estabelecimento do cálculo dos honorários dos projectos solicitados e objecto de contrato celebrado em 3 de Junho de 2004, foram utilizadas, como base, estimativas de custo dos trabalhos desenvolvidos nas diversas especialidades e as Tabelas do Ministério das Obras Públicas.

87.º

O cálculo foi feito com base em estimativas, pelo que é natural que existam diferenças entre as estimativas e o valor final da obra.

88.º

Existem nessas estimativas valores que estão acima dos valores encontrados após a elaboração dos respectivos Projectos, e outros que estão abaixo dos valores encontrados após os mesmos.

89.º

Veja-se, por exemplo, o caso do Arruamento que está acima da estimativa (542.000,00 € estimado, para 373.352,00 €), por outro lado, a Iluminação Pública está abaixo (28.640,00 € estimado, para 32.145.000,00 €), como a rede de Esgotos Residuais e Pluviais está abaixo (91.500,00 € estimado para 184.418,00 €), como a Rede de Abastecimento de Água (25.000,00 € para 25.963,00 €) como o Tanque para o depósito de gás propano (5.000,00 € para 10.350,00 €), e estranhamente o Relatório do Venerando Tribunal de Contas só menciona os valores que estão acima esquecendo os que estão abaixo e esquecendo-se que estes valores de Projecto não são, ainda, o do custo das obras, o que pode levar a valores diferenciados com eventual prejuízo para os Projectistas (cfr. docs. n.ºs 30, 31, 32, 33 e 34).

90.º

Trata-se, portanto, de estimativas e, como tal, devem ser encaradas, que deram origem a um custo fixo e logo com riscos para ambas as partes, mas que se encontram dentro de parâmetros



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

da razoabilidade necessária e possível à data em que se tornava urgente avançar com aqueles Projectos, para assegurar atempadamente o fornecimento de infra-estruturas ao edifício.

91.º

Ora, num trabalho proposto por ajuste directo com um valor fixo, com características muito específicas, não se pode aplicar a totalidade da lógica das Tabelas para projectos completos, porque ao aplicá-la ainda faltaria também proceder ao acerto final dos honorários face ao custo final das obras, de acordo com o disposto na alínea d) do n.º 3 e n.º 4 do artigo 11.º das Instruções para o Cálculo dos Honorários Referentes aos Projectos de Obras Públicas, aprovadas pela Portaria do MOPC, de 7 de Fevereiro de 1972.

92.º

Quanto aos Projectos do Gás, estamos perante três projectos bem distintos, e como tal foram considerados separadamente.

93.º

O tanque do gás é um tanque de betão armado coberto com tampas metálicas, rede de vedação envolvente e a respectiva sinalização, e cujo Projecto foi elaborado pelo especialista das estruturas com participação do projectista de arquitectura.

94.º

A rede de abastecimento entre o depósito enterrado e os contadores trata-se de um projecto novo, e estes dois projectos foram elaborados por engenheiro habilitado pela Direcção-Geral de Energia e em momento distinto.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

95.º

Por outro lado, o valor apresentado não pode ser considerado excessivo até porque pela lógica das Tabelas das Instruções, poder-se-ia defender que ao Autor do Projecto Geral para a coordenação dos vários Projectos em causa faria aplicar o n.º 1 do artigo 20.º das Instruções para o Cálculo dos Honorários Referentes aos Projectos de Obras Públicas, aprovadas pela Portaria do MOPC, de 7 de Fevereiro de 1972, e, portanto, a este seria devida uma importância de € 49.313,85, ou seja € 811.083,06 x 6,08%, em vez da quantia pedida de apenas € 10.438,81, tendo ficado o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça beneficiado na importância de € 38.875,04.

96.º

O Relatório da Auditoria afirma, ainda, que não tinham sido entregues ao Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça a totalidade dos projectos, apesar de ter sido facturado cerca de 90% do contrato referente à elaboração destes.

97.º

Importa esclarecer que alguns dos projectos, por razões de celeridade, foram entregues na Câmara Municipal de Sintra, a qual vai executar os trabalhos objecto dos projectos e que,...

98.º

...entretanto, dos mesmos, já foi entregue cópia ao Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça.

### **TRABALHOS DE MOVIMENTAÇÃO DE TERRAS**

99.º

O Relatório da Auditoria do Venerando Tribunal de Contas afirma que:  
*os trabalhos incluídos no adicional à empreitada para execução dos trabalhos de terraplenagem foram intencionalmente limitados a 24,8 % do valor do contrato inicial, para*



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

*não exceder o limite de 25 % previsto no n.º 1 do artigo 45.º do RJEOP, sendo do conhecimento dos Serviços do IGFPJ que os trabalhos necessários eram muito superiores.*

100.º

Cumpre, contudo, esclarecer que essa intencionalidade apontada teve como objectivo reduzir os custos dos trabalhos de terraplenagens, aproveitando os preços favoráveis constantes da proposta do empreiteiro,...

101.º

... pelo que o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça tinha toda a vantagem financeira em não incluir estes trabalhos no âmbito de um outro procedimento.

102.º

*Segundo o Relatório do Tribunal de Contas não foram realizadas as operações previstas no Caderno de Encargos como critério para a diferenciação entre escavação com meios mecânicos e com recurso a explosivos, não tendo sido realizado previamente o desmonte de todos os materiais susceptíveis de desmonte com o equipamento preconizado para essa aferição, o bulldozer Caterpillar D8L ou equivalente (cfr. doc. n.º 35).*

103.º

O critério das Cláusulas Técnicas Especiais elaboradas pelo projectista para a escavação por meios mecânicos radica no recurso a «... lâmina ou ripper instalados em tractores de rastros com potências de 355 CV ou 260 Kw, o que equivale a uma máquina do tipo Cat D8L».



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

104.º

Ou seja, só quando uma máquina tipo Cat D8L não conseguir fazer o desmonte é que se pode recorrer ao desmonte através de explosivos.

105.º

Nesta medida, poderão ser utilizadas máquinas com potência inferior ou superior, desde que consigam fazer o desmonte, pagando-se, neste caso, como desmonte por meios mecânicos – cfr. ponto 3.2.1. das Cláusulas Técnicas Especiais do Projectista (*vide* doc. n.º 35).

106.º

Do relatório da fiscalização da empreitada de movimentação de terras resulta que o desmonte de 25.000 m<sup>3</sup> de rocha foi feito com recurso a potentes «riperes», em local onde deveriam ter sido aplicados explosivos.

107.º

Ora, tal aconteceu, apenas, durante o período de tempo em que o empreiteiro aguardava a, necessária, autorização para a utilização de explosivos no desmonte (cfr. doc. n.º 36).

108.º

Dos 25.000 m<sup>3</sup> de volume escavado, o desmonte de 20.000 m<sup>3</sup>, porque equivalentes à zona de sondagem S3, com valores RQD próximos dos 100%, deveria ter sido feito com recurso a explosivos.

109.º

Contudo, enquanto o empreiteiro aguardava a autorização para a utilização de explosivos, o desmonte dessa área foi, na verdade, feito com recurso a máquinas.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

110.º

O próprio relatório geotécnico refere no seu ponto 4 – *DISPOSIÇÕES CONSTRUTIVAS, ponto 4.2 – RIPABILIDADE DOS TERRENOS A ESCAVAR – A natureza litológica dos terrenos a escavar, maciço rochoso calcário, e os resultados obtidos com a prospecção mecânica realizada permitem indicar que grande parte dos materiais a escavar têm comportamento não ripável. Tratando-se de ambiente estratigráfico que associa frequentemente estado de fracturação muito acentuado, admite-se que cerca de 50% dos valores a escavar possam ser realizados com máquina tipo «ripper» D9 e os restantes com recurso a explosivos (cfr. doc. n.º 37).*

111.º

Porém, o número 5 do ponto 3.2.2 das Cláusulas Técnicas Especiais da empreitada de movimentação de terras, sob a epígrafe *Escavação com recurso a explosivo*, estatui que: *Sempre que do processo de desmonte e remoção com meios mecânicos resultem, numa parte muito significativa dos volumes escavados, blocos que exijam antes da sua utilização em aterro, um trabalho complementar de demolição por tanqueamento ou por recurso a martelos pesados, de modo a torná-los compatíveis com os métodos construtivos mais adequados e com as espessuras das camadas a executar, considerar-se-á que 30% deste material foi escavado com recurso a explosivos ... e os restantes 70% foram escavados mecanicamente (vide doc. n.º 35).*

112.º

De acordo com as conclusões do estudo de reconhecimento geotécnico feito previamente, em Junho de 2000, por empresa de reconhecida competência infere-se que:

i) grande parte dos materiais a escavar tinham *comportamento não ripável*;



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

- ii) o ambiente estratigráfico detectado evidenciava *um estado de fracturação muito acentuado*;
- iii) era admissível que *cerca de 50% dos volumes a escavar poderiam ser realizados com máquina tipo ripper D9 e os restantes com recurso a explosivos*.

113.º

Assim, independentemente da decisão técnica de virem a ser utilizados explosivos para desmonte das *formações cretácicas*, aflorantes e sub-aflorantes com *comportamento rochoso franco*, também identificadas como *formações com comportamento francamente rochoso*, e da data em que formalmente foi dada autorização pelas entidades com competência legal para o efeito, para utilização de tal método, é de referir que:

- i) o comportamento francamente rochoso de tais formações, aflorantes e sub-aflorantes, é inquestionável e era previsível representar cerca de 50% do volume de material a escavar;
- ii) o *estado de fracturação acentuado* de tais formações comprometia decisivamente a eficiência do método de desmonte com o recurso a explosivos;
- iii) a indicação do tipo de máquina a utilizar para o desmonte de tais formações pelo método da ripagem é meramente indicativa, tendo por base unicamente a potência do equipamento para condições tecnicamente normais e de eficiência técnico-económica de operação. No entanto, não tem em consideração a aptidão do manobrador, o sobre-esforço do equipamento e a perda de rendimento da operação, quando as condições de trabalho e as características das formações rochosas desmontar/desagregar são desfavoráveis (cfr. doc. n.º 38).

114.º

Assim, não é curial inferir que a execução deste trabalho pelo método da ripagem não é tão oneroso como se tivesse sido efectuado por outro método alternativo, como seria o caso da utilização de explosivos se tecnicamente viável.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

115.º

Independentemente, dos métodos, técnicas e equipamentos utilizados, e das respectivas dificuldades técnicas e sobre-encargos implícitos o trabalho foi efectiva e cabalmente executado.

116.º

Ora, em face do exposto, o desmonte de 20.000 m<sup>3</sup> feitos com recurso a meios mecânicos, em terreno onde pelo próprio relatório geotécnico deveriam ser utilizados explosivos e apenas porque o empreiteiro aguardava as necessárias autorizações, pelo menos 30% devem ser pagos como se o desmonte tivesse sido realizado com explosivos, nos termos do número 5 do ponto 3.2.2. das Cláusulas Técnicas Especiais do Projectista

117.º

Assim, mesmo que se considerasse correcta a interpretação da Auditoria do Tribunal de Contas, apenas 12.500 m<sup>3</sup> teriam sido pagos indevidamente como se de desmonte por explosivos se tratasse (70% de 25.000 m<sup>3</sup> de rocha).

118.º

Acontece que os meios utilizados pelo empreiteiro, designadamente, em termos de equipamento, tinham uma potência idêntica ao D8L, cujas características técnicas permitiriam o desmonte de grandes blocos com recurso a explosivos, tendo resultado tal opção num encargo substancialmente superior, para este, ao que resultaria da aplicação de explosivos (cfr. doc. n.º 39).

119.º

Conforme se infere, inequivocamente, da sondagem, os terrenos em apreço são rocha, pelo que se já houvesse as autorizações de utilização de explosivos, os mesmos teriam sido usados, incorrendo o empreiteiro em menores custos para realizar esta operação.



120.º

Tal situação foi retratada com total transparência no Relatório da Fiscalização.

121.º

Na verdade, pese embora a recepção provisória da empreitada de movimentação de terras tenha ocorrido em 28 de Dezembro de 2001, a conta final não foi, ainda, concluída (nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 220.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março), em virtude de o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça dispor, apenas, de cinco técnicos nessa área e de acompanhar obras, ao longo de todo o país e em número elevado, como é do conhecimento do Venerando Tribunal de Contas (para as de valor mais significativo, assegurando, também, aquele organismo obras que pelo valor não estão sujeitas a fiscalização prévia e, como tal, poderão não ser do conhecimento do Tribunal de Contas).

122.º

Segundo o Relatório do Tribunal de Contas *a medição e o pagamento dos trabalhos da empreitada não foram efectuados de acordo com as regras e procedimentos estipulados no Caderno de Encargos, não tendo a fiscalização contratada feito aplicar várias cláusulas nele inseridas e, por essa via, integradas no contrato. Em consequência dessas omissões resultaram pagamentos em excesso, nomeadamente, de € 110.252,25, com inclusão do IVA.*

123.º

Na verdade, o Mapa de Quantidades incluído no processo patente no concurso para adjudicação da empreitada de execução do movimento de terras, inserido no contrato celebrado entre o Estado Português/Secretaria-Geral do Ministério da Justiça e a sociedade «SOPOL – Sociedade Geral de Construções e Obras Públicas, S.A.» prevê os seguintes dois artigos diferenciados, relativos a escavação (cfr. doc. n.º 40):

**...3.2.3 – Carga, transporte e colocação em aterro dos materiais provenientes da escavação, incluindo espalhamento e compactação (m3)**

f



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

**3.3 – Aterro, incluindo tratamento ou fornecimento, e colocação de materiais: (em material granular (m3) – em camadas com 0.15m a 0.20m de espessura, após compactação)**

124.º

Ora, a ambos os artigos corresponde, no respectivo Mapa de Quantidades, uma determinada quantidade, no caso do artigo 3.2.3. - 27.589,60 m3, no caso do artigo 3.3 – 27.589,60 m3.

125.º

Nas cláusulas técnicas especiais elaboradas pelo projectista, indevidamente designadas por aquele como Caderno de Encargos, e que fazem parte do processo posto a concurso consta a descrição e os critérios de medição daqueles artigos, nos seguintes termos:

**...3.2.3 – Carga, transporte e colocação em aterro dos materiais provenientes da escavação, incluindo espalhamento e compactação (m3)**

**Descrição:**

*Neste trabalho, incluem-se todas as operações para colocação em aterro dos materiais provenientes das escavações, independentemente do tipo de desmonte que tenham exigido, designadamente a carga, o transporte, o espalhamento e a compactação, recorrendo aos equipamentos mais adequados face às características dos materiais escavados. Para além destas operações serão ainda considerados todos os eventuais trabalhos de «preparação de materiais» antes da sua colocação em aterro, tais como mistura ou separação dos solos, eliminação de blocos, secagem ao ar ou humidificação de solos, etc. (o eventual taqueamento é considerado incluído em 3.2.1. e 3.2.2.).*

*Nesta rubrica incluem-se ainda todos os procedimentos necessários a uma adequada gestão dos materiais disponíveis, - em princípio definida no estudo de terraplanagem – e identificados nos estudos geológico-geotécnicos, de modo a garantir a sua adequada reutilização na construção dos aterros de acordo com as melhores técnicas.*

30



*Inclui-se ainda neste trabalho a execução dos endentamentos necessários para permitir uma boa ligação das várias camadas do aterro ao terreno natural, que não estejam explicitamente definidos nos perfis transversais e portanto quantificados nos volumes desmontados.*

*Esta rubrica inclui ainda todos os ensaios previstos no C. E., para caracterização dos materiais a reutilizar nos aterros e para a avaliação e controlo das condições de colocação em obra. Sempre que o C. E. ou as características granulométricas dos materiais o exigam, inclui ainda a execução de aterros experimentais, com o objectivo múltiplo de definir as condições de colocação em aterro, designadamente, espessura de camadas, quantidade de água, tipo, velocidade e número de passagens de cilindro.*

***Critério de Medição:***

*A quantificação do volume de materiais a colocar em aterro resulta da medição dos volumes dos aterros previstos no projecto e é feita geometricamente a partir das áreas dos perfis transversais correspondentes. Este preço considera-se incluído no preço definido em 3.3. (sublinhados nossos).*

...

***3.3 – Aterro, incluindo tratamento ou fornecimento, e colocação de materiais: (em material granular (m<sup>3</sup>) – em camadas com 0.15m a 0.20m de espessura, após compactação)***

*Entende-se por aterro as diferentes zonas especificadas anteriormente: parte inferior do aterro, corpo, parte superior do aterro e leito do pavimento.*

*Por razões construtivas, o aterro deve ser constituído por várias camadas, ou ainda resultar, no caso das escavações, em trabalhos ao nível da plataforma onde assenta o pavimento.*

*Nos sub-capítulos deste item, 3.3, discriminam-se, para todas as situações e materiais, as espessuras admitidas para as camadas e/ou para os procedimentos previstos.*



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

*Sempre que a espessura total prevista para o aterro seja superior aos valores definidos em 3.3, aquela deve ser obtida a partir da construção de várias camadas que não ultrapassem os valores unitários aqui previstos.*

*Estes trabalhos incluem, ainda, para além do fornecimento e/ou da colocação dos materiais especificados todos os ensaios previstos no C. E., para sua caracterização, os eventuais estudos laboratoriais de formulação de misturas a utilizar, e trechos experimentais que se mostrem necessários para a definição e para a avaliação, das condições de colocação em obra e da metodologia de controlo de qualidade a utilizar durante a construção.*

*O aterro será executado com os produtos da escavação mecânica ou do desmonte a fogo, depois de convenientemente britados, caso necessário. Deve ser incluído no custo do m<sup>3</sup> de aterro toda e qualquer operação de eventual britagem, a que tenham de ser submetidos os produtos resultantes da escavação mecânica ou a fogo, para os tornar aptos a serem utilizados no aterro. No custo deve ainda ser incluído, como foi dito anteriormente, os encargos do ponto 3.2.3.*

**Critério de Medição:**

*A medição é feita ao m<sup>3</sup> e o respectivo volume é determinado a partir das larguras e alturas definidas no(s) perfil(is) transversal(ais) tipo(s) e das extensões previstas no projecto. Nos preços propostos, para além dos aspectos já anteriormente referidos, deve ter-se em linha de conta os sobrecustos resultantes da irregularidade da terraplanagem, ambos consequência de dificuldades inerentes à sua execução.*



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

126.º

Ora, enquanto que no Mapa de Medições existem dois artigos autónomos, diferenciados, relativos, ambos, a escavações, com quantidades distintas a que, naturalmente, corresponderão diferentes preços (cfr. doc. n.º 41),...

127.º

... nas Condições Técnicas Especiais o projectista prevê que o preço do artigo 3.2.3. seja incluído no preço definido para o artigo 3.3..

128.º

Assim, encontramos-nos perante uma divergência entre dois dos documentos que integram o contrato de empreitada de execução do movimento de terras necessário à implantação do edifício do Palácio da Justiça de Sintra, nos termos da Parte II – Cláusulas Contratuais, Cláusula Primeira – Objecto do Contrato, a qual estatui: *O contrato tem por objecto a realização da empreitada atrás referida, nas condições constantes do processo de adjudicação, que fica a fazer parte integrante do contrato, e é constituído, entre outros, pelo original dos seguintes documentos (vide doc. n.º 7):*

- Proposta;
- Programa do concurso;
- Caderno de encargos;
- Projecto patenteado a concurso.

129.º

Ora, não há dúvida de que nos encontramos perante uma divergência entre os vários documentos integrados no contrato.

130.º

Pelo que, há que recorrer às regras de interpretação dos documentos que regem a empreitada e que se encontram descritas no ponto 1.3 do Caderno de Encargos do Concurso Público, que se passa a transcrever (cfr. doc. n.º 42):



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

*1.3.1 As divergências que porventura existam entre os vários documentos que se consideram integrados no contrato, se não puderem solucionar-se pelas regras gerais de interpretação, resolver-se-ão de acordo com os seguintes critérios:*

- a) O estabelecido no próprio título contratual prevalecerá sobre o que constar de todos os demais documentos;*
- b) O estabelecido na proposta prevalecerá sobre todos os restantes documentos, salvo naquilo em que tiver sido alterado pelo título contratual;*
- c) Nos casos de conflito entre este caderno de encargos e o projecto, prevalecerá o primeiro quanto à definição das condições jurídicas e técnicas de execução da empreitada e o segundo em tudo o que respeita à definição da própria obra, nos termos do artigo 63.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março;*
- d) O programa de concurso só será atendido em último lugar.*

*1.3.2. Se no projecto existirem divergências entre as várias peças e não for possível solucioná-las pelas regras gerais de interpretação, resolver-se-ão nos seguintes termos:*

- a) As peças desenhadas prevalecerão sobre todas as outras quanto à localização, às características dimensionais da obra e à disposição relativa das suas diferentes partes;*
- b) O mapa de medições prevalecerá no que se refere à natureza e quantidade dos trabalhos, sem prejuízo do disposto nos artigos 14.º e 15.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março;*
- c) Em tudo o mais prevalecerá o que constar da memória descritiva e restantes peças do projecto.*

131.º

O próprio Caderno de Encargos é parte integrante do objecto do contrato de empreitada de execução do movimento de terras necessário à implantação do edifício do Palácio da Justiça de Sintra, nos termos da Parte II – Cláusulas Contratuais, Cláusula Primeira já referida.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

132.º

Então, veja-se: o título contratual nada estabelece. Já a proposta do concorrente, a qual prevalece sobre o que constar de todos os demais documentos, salvo naquilo em que tiver sido alterada pelo título contratual (o que não se aplica ao caso *sub judice*), estabelece, na lista de preços unitários o seguinte:

*...3.2.3. Carga, transporte e colocação em aterro dos materiais provenientes da escavação, incluindo espalhamento e compactação – 27.589,60 m3, 644\$00/m3, preço total 17.767.702\$;*

*...*

*3.3. Aterro, incluindo tratamento ou fornecimento e colocação dos materiais. De acordo com o C. E., o preço unitário deverá incluir a selecção de material a utilizar, o transporte, colocação, compactação, ensaios, correcções, etc, bem como o sobreconsumo de ma. – 27.589,60 m3, 966\$00/m3, preço total 26.651.554\$.*

133.º

Ora, a proposta do empreiteiro, a qual se encontra incluída no objecto do contrato de empreitada e prevalece sobre todos os demais documentos, com excepção do próprio título contratual (que nada diz sobre o presente caso) (cfr. doc. n.º 43),...

134.º

...prevê a execução de transporte para aterro e o aterro, e a estes dois trabalhos atribui valores m3 diferentes e, por conseguinte, valores totais diferentes, tal como previsto no Mapa de Medições posto a concurso, portanto os trabalhos foram facturados de acordo com o contrato.

135.º

Assim, não houve qualquer duplicação de pagamento, pois o empreiteiro executou o trabalho de acordo com o preço constante da sua proposta e, por conseguinte, do contrato celebrado com o dono da obra.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

136.º

Mais, se o empreiteiro tivesse incluído o preço do artigo 3.2.3. no 3.3 o preço final do 3.3. seria não o actual, mas sim a soma dos preços previstos para execução destes dois artigos actualmente.

137.º

Ou seja, o m3 custaria 644\$ + 966\$, i.e., 1.610\$.

138.º

Na verdade este e não outro é o preço do trabalho executado.

139.º

Pelo que, não se vislumbra como se poderá falar em duplicação de pagamentos.

140.º

Mais, todos os concorrentes apresentaram as suas propostas tal como o adjudicatário/empreiteiro, i.e., apresentando valores diferentes para os artigos 3.2.3 e 3.3. (cfr. doc. n.º 44).

141.º

No âmbito do procedimento também não foram colocadas quaisquer dúvidas sobre esta questão.

**DA ALEGADA SOBREPOSIÇÃO DE TERRAPLANAGENS ENTRE AS DUAS EMPREITADAS**



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

142.º

Na verdade, não é correcto falar em qualquer sobreposição de terraplanagens entre a empreitada de movimentação de terras e a empreitada de construção do Palácio da Justiça.

143.º

Com efeito, os trabalhos de movimentação de terras incluídos na empreitada de construção foram, apenas, aqueles que não foram contemplados, inicialmente ou através de adicional, na empreitada de movimentação de terras.

144.º

Desta forma, não se vê como seja possível falar em sobreposições.

145.º

É certo que o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça não incluiu na empreitada de construção do Palácio da Justiça alguns dos trabalhos de movimentação de terras, os quais não puderam ser contemplados na empreitada de movimentação de terras, e que os mesmos foram executados, através do regime dos erros e omissões,...

146.º

...contudo, não é possível afirmar que o seu custo tenha sido superior ao que resultaria se os mesmos tivessem sido inicialmente previstos nesta última empreitada.

### **DO CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO NA EMPREITADA DE CONSTRUÇÃO**

147.º

O Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça (e, anteriormente, a Secretaria-Geral do Ministério da Justiça) promove, habitualmente, a execução de Palácios da Justiça, em cumprimento das suas respectivas obrigações estatutárias.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

148.º

Assim, e em regra, o critério previsto no âmbito dos concursos é o da proposta economicamente mais vantajosa, nos termos do n.º 1 do art. 105.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

149.º

Para tanto, são atendidos os seguintes factores:

- a) Preço, cronograma financeiro e demais condições financeiras – 50%;
- b) Valia técnica da proposta (Memória Descritiva, Meios Humanos e de Equipamento e Serviços Técnicos a afectar à obra) – 20%;
- c) Prazo e programa de execução dos trabalhos – 15%;
- d) Garantia de boa execução e qualidade dos materiais e equipamentos a aplicar na obra – 10%;
- e) Plano de Controlo de Qualidade da Obra – 5%.

150.º

Ora, os seguintes expressam, por si, as preocupações do dono da obra.

151.º

Na verdade, o preço, atendendo, inclusivamente à necessidade de contenção orçamental, é um factor predominante e que, neste caso em concreto, tem uma ponderação de 50%.

152.º

Inclusivamente, a adjudicação recaiu sobre o concorrente que, de entre os admitidos, apresentou o mais baixo preço (*vide* doc n.º 10).



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

153.º

Numa obra, com alguma dimensão, como a empreitada de construção do Palácio da Justiça de Sintra, não pode deixar de ser atendida, como factor de ponderação, a valia técnica da proposta, pelo que esta aparece como segundo factor de ponderação.

154.º

Importante, também, se revela o prazo, pois é a própria necessidade de instalações condignas um dos motivos determinantes para a promoção e conseqüente execução da presente obra.

155.º

Porém, o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça atribuiu, apenas, ao prazo uma ponderação de 15% em 100%.

156.º

Quase todos os concorrentes apresentaram propostas condicionadas, em termos de prazo, mantendo o preço relativamente à proposta base.

157.º

O prazo de execução previsto pelo dono da obra era de 730 dias, mas admitia a apresentação de propostas condicionadas, nos termos do disposto no ponto 11.1 do Programa de Concurso (cfr. doc. n.º 45).

158.º

A proposta sobre a qual recaiu a adjudicação apresentava um prazo de 600 dias e, por conseguinte, este concorrente não só apresentava o mais baixo preço, como também o prazo de execução mais curto.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

159.º

Por fim, o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça considerou importante atender à garantia de boa execução e à qualidade dos materiais e equipamentos a aplicar na obra e ao plano de controlo de qualidade.

160.º

Os critérios são os habitualmente utilizados e a ponderação reflecte, no caso concreto, as preocupações e objectivos do dono da obra, com a promoção da empreitada.

161.º

Ora, importa, ainda, esclarecer, que todos os concorrentes que apresentaram propostas condicionadas quanto ao prazo, com um prazo inferior ao previsto pelo dono da obra, mantiveram o preço apresentado no âmbito da respectiva proposta base.

162.º

Parece-nos evidente que a apresentação de proposta base, por todos quantos os concorrentes que apresentaram proposta condicionada, não se trata senão do cumprimento de uma formalidade legal,...

163.º

... na medida em que o preço foi estabelecido pelo concorrente para o prazo constante da sua proposta condicionada.

**PRORROGAÇÕES DO PRAZO DE EXECUÇÃO CONTRATUAL**



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

164.º

A empreitada de construção do Palácio da Justiça de Sintra foi objecto de consignação em 18 de Março de 2002, data a partir da qual se inicia a contagem do prazo de execução, nos termos do disposto no n.º 1 do art.151.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março (*vide* doc. n.º 11).

165.º

O prazo de execução da empreitada é o inicialmente previsto na proposta sobre a qual recaiu o despacho de adjudicação, i.e., 600 dias, acrescido das prorrogações legais e graciosas aprovadas pelo dono da obra.

166.º

O primeiro pedido de prorrogação de prazo apresentado pelo empreiteiro, em 15 de Julho de 2002, solicitava a prorrogação legal do prazo de execução da empreitada por dez semanas, fundamentando o seu pedido em trabalhos a mais, relacionados com a movimentação de terras (cfr. doc. n.º 46).

167.º

Ora, tal pedido foi objecto de análise interna pelos engenheiros responsáveis do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça e mereceu a concordância destes quanto à concessão de uma prorrogação de prazo contratual de dez semanas e quanto à aprovação do plano de trabalhos, mas não mereceu aprovação o cronograma financeiro apresentado pelo empreiteiro (cfr. doc. n.º 47).

168.º

A aprovação do cronograma financeiro apresentado implicava a, conseqüente, aprovação de uma parcela de sobrecustos no valor de € 26.186, 51 e os motivos da não aprovação pelo Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, estão extensamente justificados, de facto e de direito, nos pontos 5.2 a 5.4 da Informação sobre a qual recaiu o despacho de concessão da prorrogação de prazo.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

169.º

Assim, a preocupação com o decurso do prazo, previsto nos n.ºs 3 e 4 do art. 160.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, foi menor, na medida em que a sua aprovação tácita não contendia com os interesses do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça.

170.º

Contudo, não obstante já se encontrar tacitamente deferido o pedido de prorrogação de prazo, ainda, assim, o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça submeteu a aprovação de Sua Excelência a, então, Ministra da Justiça o pedido do empreiteiro.

171.º

Ora tal pedido veio a ser aprovado tal como proposto pelos técnicos do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, por despacho datado de 14 de Abril de 2003 (cfr. doc. n.º 48).

172.º

Assim, o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça pronunciou-se, expressamente, sobre o pedido de prorrogação e o mesmo veio a ser aceite nos exactos termos em que foi proposto.

173.º

Quanto ao segundo pedido de prorrogação de prazo, apresentado pelo empreiteiro, em 10 de Abril de 2003, no total de setenta e um dias de calendário, o mesmo é fundamentado em suspensão parcial de trabalhos por facto não imputável ao empreiteiro, nem decorrente da própria natureza dos trabalhos previstos (cfr. doc. n.º 49).



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA



174.º

Ora, em 4 de Julho de 2003, o empreiteiro apresenta novo pedido, de quarenta e quatro dias de calendário, consubstanciado nos mesmos motivos (cfr. doc. n.º 50).

175.º

Assim, estes foram objecto de análise simultânea, como se de um único pedido de prorrogação se tratasse.

176.º

Importa, ainda, atender que os pedidos de prorrogação do empreiteiro datados de 10 de Abril e 4 de Julho, ambos, de 2003 deram entrada no Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, nos termos do disposto no art. 80.º do Código de Procedimento Administrativo.

177.º

Com efeito, não é verdade que os pedidos de prorrogação em análise não tenham dado entrada formal no Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça.

178.º

O pedido de prorrogação, datado de 10 de Abril de 2003, deu entrada no Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça em 15 de Abril de 2003, em anexo ao ofício n.º 070/P 349/03 da Fiscalização, assegurada pela sociedade «GAPROBRA – Gestão e Promoção de obras, S.A.», tal como expressamente vem referido (cfr. doc. n.º 51).

179.º

O pedido de prorrogação, datado de 4 de Julho de 2003, deu entrada no Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, em 18 de Julho de 2003, em anexo ao ofício n.º 098/P 349/03 da sociedade «GAPROBRA – Gestão e Promoção de obras, S.A.», tal como expressamente vem, também, referido (cfr. doc. n.º 52).

fr



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

180.º

Tal como referido no art. 164.º, os pedidos de 10 de Abril e 4 de Julho, ambos, de 2003, foram apreciados conjuntamente e objecto de decisão comunicada, via fax, no dia 5 de Agosto de 2003 (cfr. doc. n.º 53).

181.º

A decisão foi fundamentada de facto e de direito, e motivou o indeferimento da pretensão do empreiteiro.

182.º

Ora, atendendo a que os pedidos foram apreciados conjuntamente e o último deu entrada no Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça em 18 de Julho de 2003, a decisão foi comunicada (a 5 de Agosto de 2003) antes de decorrido o prazo estabelecido legalmente para o deferimento tácito.

183.º

Importa, ainda, considerar que a alegada falta de apreciação, de facto e de direito, sobre a indemnização por danos emergentes e custos de imobilização de estaleiro associados a este pedido de prorrogação carece de sentido, uma vez que os motivos subjacentes ao mesmo foram considerados não procedentes e, por conseguinte, indeferidos.

184.º

Logo, não poderia haver lugar a quaisquer danos emergentes.

185.º

Assim, resta-nos apreciar o pedido de prorrogação apresentado pelo empreiteiro em 30 de Janeiro de 2004 (cfr. doc. n.º 54).



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

186.º

Este pedido de prorrogação legal foi feito pelo prazo de cento e trinta e dois dias de calendário.

187.º

Este pedido foi objecto de apreciação interna no sentido da concessão de prorrogação graciosa e não legal até ao dia 30 de Abril de 2004, e autorizada por despacho de Sua Excelência a, então, Ministra da Justiça datado de 26 de Março de 2004 (cfr. docs. n.ºs 55 e 56).

188.º

Ora, a comunicação da concessão da prorrogação previa a possibilidade de conversão desta prorrogação em legal, por força da execução de trabalhos a mais, incluindo erros e omissões, desde que não fosse ultrapassada a data de 15 de Junho de 2004 (cfr. doc. n.º 57).

189.º

A presente decisão do dono da obra não foi objecto de qualquer reclamação por parte do empreiteiro.

**RECLAMAÇÃO POR ERROS E OMISSÕES**

190.º

O empreiteiro «Somague – Engenharia, S.A.» apresentou uma reclamação por erros e omissões, no montante total de € 2.613.756,34, acrescido de IVA, no âmbito da empreitada de construção do Palácio da Justiça de Sintra (cfr. doc. n.º 58).

191.º

A reclamação por erros e omissões foi objecto de parecer da sociedade projectista, parecer este que recolheu a concordância do dono da obra e foi comunicado ao empreiteiro, em



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

reunião de obra, de 1 de Agosto de 2002 (cfr. acta n.º 19, ponto 3.11 do Livro de Obra) – cfr-doc. n.º 59.

192.º

Uma vez notificada a decisão, do dono da obra, ao empreiteiro e perante a não aceitação desta decisão, este solicitou a reanálise da reclamação apresentada (cfr. docs. n.ºs 60 e 61).

193.º

Aquando desta reanálise, o valor da reclamação de erros e omissões apresentado pelo empreiteiro foi reduzido para € 991.277,20.

194.º

Mas perante a falta de acordo entre o dono da obra e o empreiteiro, foi proposto por este último, e aceite pelo primeiro, recorrer a uma comissão conciliatória constituída por três representantes, sendo um designado pelo dono da obra, outro pelo empreiteiro e o terceiro escolhido por ambas as partes, nos termos do disposto no n.º 7 do art. 14.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março (cfr. doc. n.º 62).

195.º

Ora, a comissão conciliatória ainda não deu por findos os seus trabalhos, tendo, contudo, chegado já a algumas conclusões (cfr. doc. n.º 63).

196.º

Do valor total da reclamação por erros e omissões de € 991.277,20 (após redução, no âmbito da análise feita pelo Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça), foram recusados

erros e omissões no valor de € 646.491,58 e foram aceites erros e omissões no valor de € 269.463,77.

197.º

Assim, o encerramento dos trabalhos da Comissão Conciliatória está, apenas, dependente da análise de erros e omissões no valor de € 75.321,85.

198.º

Ora, importa ter presente que o empreiteiro foi notificado da decisão do dono da obra, num primeiro momento, em face desta, alterou a sua reclamação e perante a impossibilidade de acordo as partes recorreram a uma Comissão Conciliatória, tal como previsto na lei, para os casos de falta de acordo.

199.º

Pelo que, salvo melhor opinião, a condução desta reclamação foi conduzida nos termos e em cumprimento das disposições legais, não havendo qualquer conduta, sequer, negligente.

## **TRABALHOS A MAIS**

200.º

O empreiteiro apresentou, no decurso da empreitada, propostas de trabalhos a mais com um valor total de € 3.717.083,25.

201.º

Destas propostas de trabalhos a mais apresentados pelo empreiteiro foram recusadas pelo dono da obra propostas no valor de € 2.235.196,42.

202.º

Quanto às restantes propostas de trabalhos, no valor de € 1.481.886,83, há informação interna para aprovação, pela entidade competente para autorizar a despesa, de trabalhos no valor de €



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

716.480,19 (os quais correspondem a trabalhos a mais no valor de € 797.382,85 e trabalhos a menos no valor de € 80.902,66) - cfr. Informação, datada de 24 de Junho de 2004 (cfr. doc. n.º 64).

203.º

Ora, a aprovação dos trabalhos referidos no artigo anterior aguarda o resultado da presente auditoria, realizada no âmbito da fiscalização sucessiva promovida pelo Venerando Tribunal de Contas.

204.º

O Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça entende, contudo, que quando decide dispõe para tal dos elementos de facto e de direito necessários ao suporte da decisão.

205.º

Porém, e porque da administração do erário público se trata, o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça tudo fará para orientar a sua conduta para um constante aperfeiçoamento e rigor, tal como o interesse público o determina.

206.º

Aquando da recolha de elementos sobre os trabalhos a mais, o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça forneceu aos Senhores Auditores do Venerando Tribunal de Contas os seguintes elementos:

- a) informação/resumo com a proposta de aprovação de trabalhos a mais, incluindo o parecer do técnico responsável, parecer da fiscalização residente, listagem com a descrição, quantidades e preços de todos trabalhos;



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

b) Cd-room onde figuram todos os relatórios de obra elaborados pela Fiscalização Residente e onde, em pormenor, são analisadas a origem, natureza e fundamento dos trabalhos a mais.

207.º

Assim, o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça entende terem sido facultados todos os elementos necessários à análise, dos trabalhos a mais e a menos, pelos Senhores Auditores do Tribunal de Contas.

208.º

No que diz respeito à análise efectuada sobre um dos trabalhos a mais, a alteração das caixas de pavimento nas salas de audiência, consta o mesmo como se de um trabalho a mais se tratasse.

209.º

Contudo, após a análise do Relatório do Venerando Tribunal de Contas e do parecer do projectista, o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça entendeu que o mesmo se encontrava erroneamente qualificado como trabalho a mais, devendo ser considerado como erro de projecto e, como tal, insusceptível de reclamação ao tempo, porque desatempada nos termos do art. 14.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

210.º

Assim, o técnico do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça responsável pelo acompanhamento da empreitada de construção do Palácio da Justiça de Sintra fará a correspondente alteração na Informação sobre trabalhos a mais, a qual se encontra pendente de despacho de aprovação.

**DA CONCLUSÃO DA EMPREITADA DE CONSTRUÇÃO DO EDIFÍCIO**



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

211.º

A empreitada de construção do Palácio da Justiça de Sintra deveria estar concluída em 30 de Abril de 2004, i.e., 600 dias de prazo de execução contratualmente previsto, acrescido das prorrogações legais e graciosas concedidas pelo dono da obra.

212.º

Contudo, encontram-se, ainda, dependentes de aprovação trabalhos a mais, os quais poderão dar lugar à concessão de uma prorrogação legal do prazo contratual até 30 de Junho de 2004.

213.º

Para além dos trabalhos a mais, importa atender à possibilidade de o empreiteiro apresentar novo pedido de prorrogação legal de prazo, uma vez que os ensaios do AVAC e os arranjos exteriores tinham a sua execução comprometida por motivos alheios ao empreiteiro.

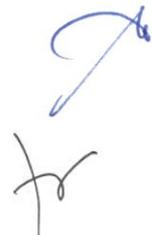
214.º

Na verdade, a falta da rede de água e respectivo fornecimento e da electricidade comprometeu a intervenção atempada do empreiteiro.

215.º

Porém, o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, antes da recepção provisória da obra, procederá, nos termos do disposto no art. 201.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março à aplicação de multa contratual diária por violação do prazo contratual caso a esta haja legalmente lugar (depois de devidamente apurado o prazo para conclusão da empreitada).

**DO CONTRATO PARA FISCALIZAÇÃO DA EMPREITADA DE CONSTRUÇÃO  
DO EDIFÍCIO**



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

216.º

A fiscalização da empreitada de construção do Palácio da Justiça de Sintra foi adjudicada, na sequência de concurso público, à sociedade «Gaprobra – Gestão e Promoção de Obras, S.A.» (cfr. docs. n.ºs 65 e 66).

217.º

Embora o Relatório elaborado pelo Venerando Tribunal de Contas considere que, por vezes, o conteúdo dos relatórios mensais da Fiscalização (relatórios de progresso) não contivesse muita informação «útil» para o dono da obra, exigindo a este, para um conhecimento efectivo da situação da obra a consulta directa de documentação, é expressamente reconhecido que:

- i) para o desempenho das funções que lhe estavam cometidas a Fiscalização dispunha *de um quadro permanente em obra, que incluía um engenheiro civil, e ainda outros engenheiros e técnicos de diferentes especialidades em tempo parcial.*
- ii) *Dentro do acompanhamento dos trabalhos e outras funções contratualmente cometidas, a fiscalização promovia reuniões de obra semanais, com a presença dos técnicos da fiscalização e do empreiteiro, de engenheiros do IGFPJ e, ainda, no âmbito da assistência técnica à obra, do Arquitecto e autores dos projectos de estabilidade e especialidades, quando oportuno. Estas reuniões contavam também com a presença de subempreiteiros e fornecedores, por exemplo de equipamentos, quando necessário* (sublinhados nossos).

218.º

Em todas as reuniões de obra, semanais, é elaborada uma acta, da qual constavam, de uma forma exhaustiva todos os assuntos abordados, as questões colocadas pelas partes, as respostas emitidas e as decisões tomadas por quem de direito.

219.º

Estas actas eram subscritas e divulgadas por todos os intervenientes, pelo que se conclui que toda a informação «útil» para o dono da obra, e para as restantes partes, era efectiva e tinha uma periodicidade semanal.

220.º

Por outro lado, sempre que o dono da obra pretendeu qualquer esclarecimento complementar o mesmo foi exaustivamente prestado, mediante parecer.

221.º

Quanto à subscrição dos Autos de Medição, a mesma é assegurada por um técnico da fiscalização contratada, nos termos do disposto na alínea h) do art. 180.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

222.º

Mais, os Autos de Medição são, também, conferidos por um técnico do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, encontrando-se, desta foram, assegurado o controlo da respectiva medição (cfr. doc. n.º 67).

#### **DO CONTROLO ADMINISTRATIVO DA OBRA**

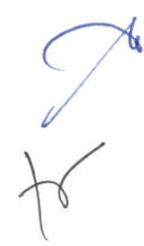
223.º

O Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, através dos meios de que dispõe, procedeu sempre ao controlo administrativo do projecto e empreitadas no rigoroso e estrito cumprimento da lei.

#### **DO CUSTOS ASSOCIADOS AO NOVO PALÁCIO DA JUSTIÇA DE SINTRA**

224.º

No Relatório de Auditoria do Venerando Tribunal de Contas é referido que os custos não englobados na empreitada geral de construção e que incluem, designadamente, o movimento



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

de terras, o projecto os ramais de alimentação e outros encargos relacionados atingem o valor de € 3.091.414,43.

225.º

Este valor representa 9,8% do custo total do empreendimento, não incluindo ainda os trabalhos a mais e erros e omissões, para aprovação e/ou discussão.

226.º

Pelo que se considera que o valor de 11% constante do Relatório não reflecte a devida proporção, na medida em que é calculado sobre o valor da empreitada de construção e não sobre o total dos encargos com o novo Palácio da Justiça de Sintra.

227.º

Já quanto aos custos adicionais, ou seja, revisão de preços, trabalhos a mais e a menos e erros e omissões que o Relatório refere, importa distinguir o valor devido a título de revisões de preços dos devidos por força de reclamação de erros e omissões e execução de trabalhos a mais.

228.º

Dos trabalhos a mais e dos erros e omissões cuja aprovação já foi proposta pelo técnico responsável pelo acompanhamento da empreitada, embora ainda não formalmente aprovados, atingem ambos, apenas € 985.943,77 e estão em discussão erros e omissões no valor de € 75.321,85.

229.º

A revisão de preços, a qual se aplica por imperativo legal, é uma componente da gestão financeira das empreitadas, a qual é tanto mais significativa quanto maiores forem as modificações conjunturais da economia, e que são independentes das condições específicas de execução de uma determinada obra, pelo que não deve ser contabilizada como se de um custo adicional se tratasse, decorrente da execução da empreitada.

10



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

230.º

A revisão de preços pretende, apenas exclusivamente, tratar os preços apresentados À data da proposta a preços constantes durante a execução da empreitada.

231.º

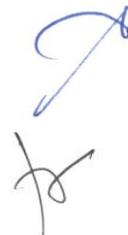
No que diz respeito à alegada possibilidade de existência de *incúria, erros ou incompetência da gestão*, quanto às justificações apresentadas para o valor dos trabalhos a mais e a menos, o próprio Relatório reconhece, explicitamente, que nada apurou, assim é desadequada a menção a essas condutas pouco próprias e que em nada se coadunam com a prossecução do interesse público que o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça prossegue.

Pelo que nestes termos e nos mais de Direito que V. Exa. doutamente suprirá, se requer que sejam considerados provados os factos agora alegados e julgado o Relatório de Auditoria, elaborado no âmbito da fiscalização sucessiva, em conformidade com estes.

Junta: 67 documentos e duplicados legais.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA



Doc. n.º 1 – Ofício da Câmara Municipal de Sintra dirigido à Secretaria-Geral do Ministério da Justiça, datado de 14 de Julho de 1994;

Doc. n.º 2 – Ofício da Secretaria-Geral do Ministério da Justiça dirigido ao Presidente da Câmara Municipal de Sintra, de 18 de Outubro de 1994;

Doc. n.º 3 – Ofício da Câmara Municipal de Sintra, de 28 de Maio de 1996, no qual se envia a documentação referente ao terreno para construção do Palácio da Justiça de Sintra;

Doc. n.º 4 – Adjudicação da empreitada de prestação de serviços de elaboração do projecto do Palácio da Justiça de Sintra à firma *António Nunes de Almeida – Arquitectos, Lda.*;

Doc. n.º 5 – Contrato de empreitada de prestação de serviços para a elaboração do projecto do Palácio da Justiça de Sintra, com o n.º 108/99, celebrado em 16 de Abril de 1999, com a firma *António Nunes de Almeida – Arquitectos, Lda.*;

Doc. n.º 6 – Publicação, em Diário da República, do Concurso Público para a empreitada de execução do movimento de terras necessário à implantação do edifício do Palácio da Justiça de Sintra;

Doc. n.º 7 – Contrato de empreitada de execução do movimento de terras necessário à implantação do edifício do Palácio da Justiça de Sintra, com a *SOPOL – Sociedade Geral de Construções e Obras Públicas, S.A.*, datado de 17 de Abril de 2001;

Doc. n.º 8 – Publicação, em Diário da República, do Concurso Público internacional para a empreitada de construção do edifício do Palácio da Justiça de Sintra e respectivas instalações eléctricas e mecânicas, em 30 de Outubro de 2001;



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

Doc. n.º 9 – Publicação, em Diário da República, da alteração do Concurso Público internacional para a empreitada de construção do edifício do Palácio da Justiça de Sintra e respectivas instalações eléctricas e mecânicas, em 27 de Dezembro de 2002;

Doc. n.º 10 – Adjudicação da empreitada de construção do Palácio da Justiça de Sintra e respectivas instalações eléctricas e mecânicas à firma *Somague Engenharia, S.A.*;

Doc. n.º 11 – Auto de consignação, datado de 18 de Março de 2002;

Doc. n.º 12 – Certidão da Conservatória do Registo Predial de Sintra relativa ao edifício do Tribunal de Trabalho;

Doc. n.º 13 – Certidão da Conservatória do Registo Predial de Sintra referente ao Tribunal Judicial de Sintra;

Doc. n.º 14 – Contrato de arrendamento do prédio urbano situado nos limites de Albarraque para instalação dos Juízos Cíveis e do Tribunal de Família e Menores de Sintra, celebrado em 4 de Abril de 2001;

Doc. n.º 15 – Ofício do Ministério da Justiça, de 16 de Junho de 1999, com ofício da Procuradoria da República em anexo, no qual se descrevem as más condições em que funcionavam os serviços do Ministério Público de Sintra;

Doc. n.º 16 – Minuta de Protocolo a celebrar entre o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça e a Câmara Municipal de Sintra, no âmbito da colaboração para a construção do novo Palácio da Justiça de Sintra;



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

Doc. n.º 17 – Ofício da Câmara Municipal de Sintra, de 25 de Julho de 2001, no qual se confirma a existência de um processo de expropriações das parcelas a afectar à construção do Palácio da Justiça de Sintra;

Doc. n.º 18 – Ofício da Câmara Municipal de Sintra, de 11 de Abril de 1988, dirigido à Secretaria-Geral do Ministério da Justiça;

Doc. n.º 19 – Ofício da Secretaria-Geral do Ministério da Justiça, de 15 de Abril de 1988, dirigido à Câmara Municipal de Sintra;

Doc. n.º 20 – Relatório da Comissão de Análise do concurso para elaboração do projecto de construção do Palácio da Justiça de Sintra, onde consta a composição do Júri do Concurso Público;

Doc. n.º 21 – Ofício da Secretaria-Geral do Ministério da Justiça dirigido à Câmara Municipal de Sintra;

Doc. n.º 22 – Ofício da Secretaria-Geral do Ministério da Justiça à Câmara Municipal de Sintra, de 15 de Maio de 1998;

Doc. n.º 23 – Ofício da Secretaria-Geral do Ministério da Justiça à Câmara Municipal de Sintra;

Doc. n.º 24 – Ofício da Secretaria-Geral do Ministério da Justiça à Câmara Municipal de Sintra, de 4 de Maio de 2000;

Doc. n.º 25 – Fax da Secretaria-Geral do Ministério da Justiça dirigido à firma *António Nunes de Almeida – Arquitectos, Lda.*, datado de 16 de Maio de 2000;



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

Doc. n.º 26 – Adjudicação do adicional do projecto do novo edifício do Palácio da Justiça de Sintra à firma *António Nunes de Almeida – Arquitectos, Lda.*;

Doc. n.º 27 – Adjudicação do contrato de prestação de serviços para elaboração do projecto de infraestruturas e acessos à firma *António Nunes de Almeida – Arquitectos, Lda.*;

Doc. n.º 28 – Contrato adicional para a elaboração do projecto do novo edifício do Palácio da Justiça de Sintra, com o n.º 204/2001, celebrado com a firma *António Nunes de Almeida – Arquitectos, Lda.*, de 23 de Agosto de 2001;

Doc. n.º 29 – Contrato de prestação de serviços para a elaboração do projecto de infraestruturas e acesso ao Palácio da Justiça de Sintra, contrato n.º 68/2004, à *António Nunes de Almeida – Arquitectos, Lda.*, celebrado em 3 de Junho de 2004;

Doc. n.º 30 – Estimativa para o Arruamento;

Doc. n.º 31 – Estimativa para a Iluminação Pública;

Doc. n.º 32 – Estimativa para Rede de Esgotos Residuais e Pluviais;

Doc. n.º 33 – Estimativa para Rede de Abastecimento de Água;

Doc. n.º 34 – Estimativa para Tanque de Depósito de Gás Propano;

Doc. n.º 35 – Especificações Técnicas do Projectista que este designa, incorrectamente, como Caderno de Encargos;



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

Doc. n.º 36 – Autorização n.º 2557, de 30 de Julho de 2001, concedida pela Direcção Nacional da PSP para utilização de 20.000 quilos de explosivos destinados a trabalhos de empreitada de execução de movimento de terras necessário à implantação do Palácio da Justiça de Sintra;

Doc. n.º 37 - Relatório Geotécnico;

Doc. n.º 38 – Fotografias do terreno onde foi implantado o Palácio da Justiça de Sintra;

Doc. n.º 39 – Fotografia da Máquina tipo CAT D8L;

Doc. n.º 40 – Mapa de Quantidades;

Doc. n.º 41 – Mapa de Medições;

Doc. n.º 42 – Caderno de Encargos do concurso público de empreitada de execução do movimento de terras necessário à implantação do edifício do Palácio da Justiça de Sintra;

Doc. n.º 43 – Proposta da *Somague – Engenharia S.A.*;

Doc. n.º 44 – Propostas dos concorrentes do concurso público da empreitada de execução do movimento de terras necessário à implantação do edifício do Palácio da Justiça de Sintra;

Doc. n.º 45 – Programa de concurso público da empreitada de execução do movimento de terras necessário à implantação do edifício do Palácio da Justiça de Sintra;

Doc. n.º 46 – Primeiro pedido de prorrogação de prazo, datado de 15 de Julho de 2002, por parte da *Somague – Engenharia, S.A.*;



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

Doc. n.º 47 – Informação do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça sobre o pedido da primeira prorrogação de prazo;

Doc. n.º 48 – Despacho de autorização de prorrogação de prazo de sua Excelência a Ministra da Justiça, datado de 14 de Abril de 2003;

Doc. n.º 49 – Segundo pedido de prorrogação de prazo, datado de 10 de Abril de 2003, por parte da *Somague – Engenharia S.A.*;

Doc. n.º 50 – Terceiro pedido de prorrogação de prazo, datado de 4 de Julho de 2003, por parte da *Somague – Engenharia S.A.*;

Doc. n.º 51 – Ofício da *Gaprobra – Gestão e Promoção de Obras, S.A.*, datado de 15 de Abril de 2004;

Doc. n.º 52 – Ofício da *Gaprobra – Gestão e Promoção de Obras, S.A.*, datado de 18 de Julho de 2003;

Doc. n.º 53 – Fax do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, datado de 5 de Agosto de 2003, dirigido à *Somague – Engenharia S.A.*;

Doc. n.º 54 – Novo pedido de prorrogação de prazo, datado de 30 de Janeiro de 2004, por parte da *Somague – Engenharia, S.A.*;

Doc. n.º 55 – Informação do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça sobre a concessão de prorrogação graciosa de prazo até 30 de Abril de 2004;



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA



Doc. n.º 56 – Despacho de autorização de prorrogação graciosa de prazo de sua Excelência a Ministra da Justiça, datado de 26 de Março de 2004;

Doc. n.º 57 – Fax do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, mediante o qual se comunica a concessão de prorrogação de prazo;

Doc. n.º 58 – Reclamação da *Somague – Engenharia, S.A.* por erros e omissões, datada de 17 de Junho de 2002;

Doc. n.º 59 – Acta n.º 19 do Livro de Obra;

Doc. n.º 60 – Acta n.º 21 do Livro de Obra;

Doc. n.º 61 – Acta n.º 22 do Livro de Obra;

Doc. n.º 62 – Fax do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, de 21 de Outubro de 2003, a aceitar o mecanismo de conciliação;

Doc. n.º 63 – Actas n.ºs 1, 2, 3 e 4 das Reuniões da Comissão Conciliatória referente ao processo de erros e omissões;

Doc. n.º 64 – Informação do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, datada de 24 de Junho de 2004;

Doc. n.º 65 – Adjudicação do contrato de fiscalização da empreitada de construção do Palácio da Justiça de Sintra à *Gaprobra – Gestão e Promoção de Obras, S.A.*;

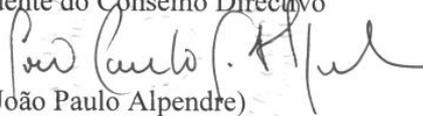
Doc. n.º 66 – Contrato de fiscalização da empreitada de construção do Palácio da Justiça de Sintra à *Gaprobra – Gestão e Promoção de Obras, S.A.*;



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA  
E PATRIMONIAL DA JUSTIÇA

Doc. n.º 67 – Auto de Medição.

O Presidente do Conselho Directivo

  
(João Paulo Alpendre)

*[Handwritten mark]*

CMS - S/47519 - 20-11-2004



**SINTRA**  
CÂMARA MUNICIPAL  
PRESIDENTE

Ex.mo Senhor  
Dr. Abílio Augusto Pereira de Matos  
M. I. Auditor Coordenador do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa do Bocage, n.º 61  
1069-045 Lisboa

Paços do Concelho de Sintra, 19 de Novembro de 2004.

Assunto: Auditoria de Gestão Financeira ao Projecto PIDDAC “Construção do Tribunal Judicial de Sintra”

Ex.mo Senhor, *[Handwritten signature]*,

Na sequência da notificação, em 4 de Novembro p.p., do Relato de Auditoria ao Programa/Projecto PIDDAC “Construção do Tribunal Judicial de Sintra”, o qual mereceu a nossa melhor atenção, cumpre transmitir a V. Exa. que a Câmara Municipal de Sintra, atentas as conclusões constantes em 1.1.2 – *Localização e aquisição de terreno*, ultima os procedimentos para, no mais curto espaço de tempo, ser formalizado, no âmbito de todos os órgãos autárquicos competentes, o instrumento contratual previsto no art. 8.º da Lei n.º 159/99, de 14.09, dando cumprimento à recomendação formulada nesse sentido (em 1.2.2 – *Procedimentos administrativos, financeiros e de controlo do Relato de Auditoria*).

Com os meus cumprimentos.

*[Handwritten signature]*

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL

*[Handwritten signature]*

Fernando Roboredo Seara

DGTC 2411'04 32352