



Tribunal de Contas

**Auditoria ao Projecto /Medida  
“Empreendimento Campo Grande / Odivelas”  
do Programa PIDDAC  
“Redes de Metropolitano”**



**Novembro de 2005**

**Relatório N.º 36/2005-2.ª Secção**

**Processo N.º 20/05 - AUDIT**



---

PROCESSO N.º 20/05 - AUDIT

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**  
**N.º 36/2005-2.ª Secção**

**ao Projecto / Medida**  
***“Empreendimento Campo Grande / Odivelas”***  
**do Programa PIDDAC**  
***“Redes de Metropolitano”***





## ÍNDICE

ÍNDICE DE QUADROS .....	4
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	4
ÍNDICE DE FIGURAS .....	4
SIGLAS UTILIZADAS.....	5
FICHA TÉCNICA DE AUDITORIA.....	6
<b>1 – SUMÁRIO .....</b>	<b>7</b>
1.1 – CONCLUSÕES DA AUDITORIA .....	7
1.1.1 – <i>Quanto ao enquadramento económico-financeiro do Projecto auditado</i> .....	7
1.1.2 – <i>Quanto ao Projecto auditado</i> .....	8
1.2 – RECOMENDAÇÕES.....	12
<b>2 – PARTE INTRODUTÓRIA .....</b>	<b>13</b>
2.1 – FUNDAMENTO E ÂMBITO DA AUDITORIA.....	13
2.2 – ENTIDADE JUNTO DA QUAL SE DESENVOLVEU A AUDITORIA .....	13
2.3 – OBJECTIVO E METODOLOGIA DA AUDITORIA.....	13
2.3.1 – <i>Objectivo</i> .....	13
2.3.2 – <i>Metodologia</i> .....	14
2.3.3 – <i>Organização dos Meios de Prova</i> .....	14
2.4 – ENQUADRAMENTO NORMATIVO.....	15
2.5 – AUDIÇÃO DAS ENTIDADES AUDITADAS EM CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO .....	15
<b>3 – PARTE EXPOSITIVA .....</b>	<b>17</b>
3.1 – CARACTERIZAÇÃO DO GRUPO ML E ASSOCIADAS.....	17
3.1.1 – <i>Quadro sinóptico do ML</i> .....	18
3.1.2 – <i>A evolução da rede do ML</i> .....	21
3.2 – CARACTERIZAÇÃO DO PROJECTO AUDITADO .....	22
3.2.1 – <i>Localização e breve descrição física</i> .....	22
3.2.2 – <i>Objectivos</i> .....	23
3.2.3 – <i>Custo previsto e realizado</i> .....	24
3.3 – ANÁLISE DOS CUSTOS E DO FINANCIAMENTO.....	26
3.3.1 – <i>Custos</i> .....	26
3.3.2 – <i>Financiamento</i> .....	31
3.4 – DESENVOLVIMENTO E EXECUÇÃO DO PROJECTO .....	32
3.4.1 – <i>Processo de selecção dos projectistas, consultores e outros prestadores de serviços</i> .....	32
3.4.2 – <i>Elaboração dos projectos</i> .....	33
3.4.3 – <i>Fiscalização de empreitadas</i> .....	33
3.4.4 – <i>Coordenação geral do empreendimento</i> .....	34
3.4.5 – <i>Contratos celebrados</i> .....	34
3.4.6 – <i>A fiscalização e coordenação global da Ferconsult</i> .....	35
3.4.7 – <i>Deficiências verificadas</i> .....	37
3.4.8 – <i>Regularidade e competitividade do processo de contratação e execução de empreitadas</i> .....	39
3.4.9 – <i>Regularidade e competitividade do processo de contratação de empreitadas e fornecimentos</i> ...	39
3.4.10 – <i>Análise da contratação</i> .....	40
3.4.11 – <i>Aplicação das Directivas da União Europeia relativas à contratação dos “sectores especiais”</i> 45	
3.4.12 – <i>Incompatibilidade com o financiamento por Fundos Comunitários</i> .....	49
3.4.13 – <i>Indemnizações e expropriações</i> .....	50

<b>4 – EMOLUMENTOS.....</b>	<b>52</b>
<b>5 – DETERMINAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>52</b>
<b>ANEXO I.....</b>	<b>55</b>
ANÁLISE DOS 6 CONTRATOS DE EMPREITADA DA AMOSTRA.....	55
<b>ANEXO 2.....</b>	<b>71</b>
ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS PRÉ-CONTRATUAIS.....	71
<b>ANEXO III.....</b>	<b>77</b>
NOTA DE EMOLUMENTOS.....	77
<b>ANEXO IV.....</b>	<b>79</b>
RESPOSTA DAS ENTIDADES AUDITADAS.....	79

## ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – GRUPO METROPOLITANO DE LISBOA.....	17
QUADRO 2 – QUADRO SINÓPTICO DO ML.....	19
QUADRO 3 – EVOLUÇÃO DA REDE DO ML.....	21
QUADRO 4 – DECOMPOSIÇÃO DO PROJECTO POR MÉTODOS CONSTRUTIVOS.....	22
QUADRO 5 – CUSTO DA REALIZAÇÃO DO PROJECTO.....	24
QUADRO 6 – CUSTO PREVISTO VERSUS REALIZADO.....	25
QUADRO 7 – CUSTO DOS ESTUDOS, PROJECTOS, FISCALIZAÇÃO, ASSISTÊNCIA TÉCNICA E TRATAMENTO PLÁSTICO.....	26
QUADRO 8 – CUSTO DA CONSTRUÇÃO CIVIL.....	28
QUADRO 9 – CUSTO COM INDEMNIZAÇÕES.....	28
QUADRO 10 – CUSTOS SEGUNDO A EXECUÇÃO CONTRATUAL.....	29
QUADRO 11 – CUSTOS POR ANOS (1994 A 1999).....	29
QUADRO 12 – CUSTOS POR ANOS (2000 A 2004).....	30
QUADRO 13 – FONTES DE FINANCIAMENTO POR ANOS.....	31
QUADRO 14 – CUSTO DOS SERVIÇOS PRESTADOS PELA FERCONSULT.....	35
QUADRO 15 – CONTRATOS COM VIOLAÇÃO DE NORMAS SOBRE CONTRATAÇÃO PÚBLICA.....	50
QUADRO 16 – INDEMNIZAÇÕES E EXPROPRIAÇÕES.....	51

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – EVOLUÇÃO DO ESFORÇO FINANCEIRO ANUAL DO ESTADO E UE COM A EXPANSÃO E VIABILIZAÇÃO DO ML.....	20
GRÁFICO 2 – EVOLUÇÃO DO ESFORÇO FINANCEIRO ANUAL DO ESTADO E UE POR PASSAGEIRO TRANSPORTADO, COM A EXPANSÃO E VIABILIZAÇÃO DO ML.....	20
GRÁFICO 3 – DECOMPOSIÇÃO DO PROJECTO POR MÉTODOS CONSTRUTIVOS.....	23
GRÁFICO 4 – ESTRUTURA DAS FONTES DE FINANCIAMENTO.....	32

## ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 – LINHA AMARELA, TROÇO CAMPO GRANDE / ODIVELAS.....	22
--	----



## SIGLAS UTILIZADAS

Sigla	Significado
ACE	Agrupamento Complementar de Empresas
AIA	Avaliação de impacto ambiental
ATP/ATO	<i>Automatic train passenger / automatic train operation</i>
AVAC	Aquecimento, ventilação e ar condicionado
BEI	Banco Europeu de Investimentos
BT	Baixa tensão
CE	Caderno de encargos
CG	Conselho de Gerência
CMO	Câmara Municipal de Odivelas
DGTT	Direcção-Geral dos Transportes Terrestres
DSE	Direito de saque especial
DTAV	Dispositivo de travagem automática de via
EFAE	Esforço financeiro anual do Estado
FC	Financiamento comunitário
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FN	Financiamento nacional
GEP	Gabinete de Estudos e Planeamento (do MOPTC)
GJC	Gabinete Jurídico e de Contencioso (do ML)
IEP	Instituto das Estradas de Portugal
ILD	Investimentos de longa duração
IMOPPI	Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário
IOT	Intervenção Operacional de Acessibilidades e Transportes
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JOCE	Jornal Oficial das Comunidades Europeias
ML	Metropolitano de Lisboa, E. P.
MOPTC	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
NATM	<i>New austrian tunneling method</i>
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PST	Posto de seccionamento e transformação
PSTI	Posto de seccionamento e transformação intermédio
PV3	Poço de ventilação n.º 3
RJEOP	Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas (Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março)
UE	União Europeia
USD	Dólar (dos Estados Unidos da América)
VARSP	Valor actual das responsabilidades com serviços passados

## FICHA TÉCNICA DE AUDITORIA

EQUIPA TÉCNICA DE AUDITORIA – Projecto / Medida “Empreendimento Campo Grande / Odiveias”		
	TÉCNICOS	QUALIFICAÇÃO
Auditor Coordenador	Abílio Matos	Lic. Economia
Auditor Chefe	António Marques do Rosário	Lic. Direito
Audidores	António A. F. B. Pombeiro José Rosário Silva	Lic. em Finanças, Pós-Graduado em Administração Financeira e Contábil; MBA e Mestre em Gestão Lic. Engenharia Civil, Mestre em Construção
Apoio Administrativo e Informático	Kátia Lorena Manuel Nobre	



## 1 – SUMÁRIO

Em cumprimento do Programa de Fiscalização aprovado pelo Tribunal de Contas para o ano de 2005, 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 / Medida “**Empreendimento Campo Grande / Odivelas**” do Programa PIDDAC “**Redes de Metropolitano**” do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC), cuja gestão e execução foi da responsabilidade do Metropolitano de Lisboa, E. P. (ML).

### 1.1 – Conclusões da auditoria

As conclusões desdobram-se em dois grupos.

Num primeiro, decorrente da análise do enquadramento económico-financeiro do Projecto auditado, resumida no ponto 3.1 da Parte Expositiva, reúnem-se as conclusões sobre o ML com implicações directas sobre o Projecto.

No segundo, incluem-se as que directamente respeitam ao Projecto auditado e que decorrem da análise de custos e financiamento ou dos procedimentos de auditoria aplicados sobre as amostras seleccionadas.

#### 1.1.1 – Quanto ao enquadramento económico-financeiro do Projecto auditado

1. Os proveitos provenientes da venda de bilhetes e da repartição dos passes inter modais são manifestamente insuficientes para cobrirem os custos operacionais do ML (**cf. ponto 3.1.1**).
2. Este *deficit* crónico resulta essencialmente de (**cf. ponto 3.1.1**):
  - ◇ Desajustamento tarifário que persiste por imperativo de uma política social definida pelo Governo;
  - ◇ Uma grelha desactualizada de repartição das receitas provenientes dos passes inter modais, penalizadora para a Empresa e que, a manter-se, fará com que o ML tenha acrescidos prejuízos com a extensão da sua rede, nomeadamente, quando sai da tradicional coroa L e passa para a L1, como são os casos das extensões a Odivelas e à Amadora;
  - ◇ Pesados investimentos em infra-estruturas requeridos por este tipo de transporte público;
  - ◇ Inexistência de uma contratação explícita com o Estado relativamente ao serviço público que o ML presta.
3. O esforço financeiro anual do Estado necessário para a viabilidade económica do ML ultrapassa largamente aquele que tem sido assumido e orçamentado (**cf. ponto 3.1.1**).
4. Verificou-se uma sub-orçamentação anual nos 8 Orçamentos do Estado de 1997 e 2004, que variou entre os 251,7 e os 384,7 milhões de euros (**cf. ponto 3.1.1 e quadro 2**).

5. Apesar disso, no quadro das condições vigentes, o esforço financeiro total anual requerido para a viabilidade do ML tem permanecido constante nos 2 euros por ano e passageiro transportado (**cf. ponto 3.1.1**).
6. A eficiência e controlo de custos (1) da gestão corrente (2) da gestão de obras e infra-estruturas (3) da gestão estratégica do Grupo e suas participações e (4) das prestações de serviços entre participadas foram melhorados pelo actual CG com a implementação de mecanismos de gestão e controlo que visam ultrapassar as limitações e desconformidades detectadas, mas podem, todavia, continuar a ser melhorados (**cf. ponto 3.1.1**).

### 1.1.2 – Quanto ao Projecto auditado

1. O custo total da extensão da Linha Amarela – Campo Grande / Odivelas – estimado na fase de estudo prévio, pelos técnicos da Direcção-Geral dos Transportes Terrestres, em 1998, foi de €210 milhões. Este custo, que terá servido de suporte à decisão política, quando comparado com o custo total de realização do Projecto, que se estima agora em €338 milhões, representa um desvio de 61%. O último ajuste no orçamento aprovado indicava um custo total para o empreendimento de €322 milhões (**cf. ponto 3.2.3**).
2. Observaram-se salutares medidas de contenção e racionalidade económica no tratamento plástico das estações. Nas últimas décadas evoluiu-se de um mecenato cultural e artístico arbitrário, a expensas do erário público, traduzido na decoração gratuita de estações de metropolitano estrangeiros (ex-URSS, R. P. China, França, Hong Kong, Canadá e outros) para critérios de parcimónia e racionalidade económica adequados ao objecto social do ML e à sua dependência crónica de fundos públicos (**cf. ponto 3.3.1**).
3. O ML não efectuou qualquer *benchmarking* à eficiência dos custos dos estudos, projectos, coordenação e fiscalização fornecidos pela Ferconsult, por ajuste directo, nem à realização das infra-estruturas (**cf. pontos 3.2.3 e 3.3.1**).
4. Apesar da existência de bases de dados internacionais a que o ML tem acesso e da solicitação atempada da equipa de auditoria ao Conselho de Gerência, não foi possível obter dados relativos a metropolitano de outros países, que permitissem efectuar um *benchmarking* para a realização do Projecto auditado. O apuramento de custos padrão-limite para a realização de infra-estruturas de características semelhantes às do Projecto auditado poderia trazer alguma informação que reforçasse e sustentasse a generalização das conclusões factuais da auditoria extraídas sobre a amostra de empreitadas. (**cf. pontos 3.2.3 e 3.3.1**).
5. A análise da amostra de estudos, projectos, fiscalização e coordenação de obra ajustados directamente com a Ferconsult evidencia: (1) ineficiência desta nas funções contratadas; (2) falta de rigor negocial do Metropolitano nos contratos firmados com a mesma e, por último, (3) falta de controlo sobre os custos facturados pela Ferconsult. Esta situação tem vindo a ser modificada pelo actual CG do ML, tendo sido alterado o modelo organizacional e de actuação da Ferconsult, bem como o modo de relacionamento entre esta e o ML (**cf. pontos 3.4.1 a 3.4.7**).
6. Apesar da especialização e experiência acumulada da Ferconsult, observaram-se algumas deficiências nas prestações de serviços, verificando-se também que a concentração de funções de projectista, entidade fiscalizadora da execução e gestora dos processos administrativos e de controlo não contribuiu para uma maior evidência dessas deficiências nem para a responsabilização dos intervenientes. Esta situação já foi alterada pelo actual CG do ML, não se



encontrando, nos novos empreendimentos, cometidas à Ferconsult, simultaneamente, as funções de projectista e de entidade fiscalizadora (**cf. ponto 3.4.6**).

7. Reconheceram-se situações de deficiente desenvolvimento dos projectos e de falta de rigor das medições neles inseridas, mesmo em projectos subcontratados com projectistas externos, que competiria à Ferconsult verificar e compatibilizar com os restantes projectos (**cf. pontos 3.4.6, 3.4.7, e ponto 3 do anexo 1**).
8. Foram lançados concursos sem que os projectos se encontrassem devidamente desenvolvidos, sendo o projecto de execução, por vezes, completado ao longo da execução da empreitada (**cf. ponto 3.4.6, e ponto 5 do anexo 1**).
9. O ML não implementou, neste empreendimento, mecanismos de responsabilização dos projectistas, nomeadamente, quanto a erros e omissões do projecto, quer na vertente conceptual quer em termos de medições (**cf. ponto 3.4.6**).
10. Nos contratos relativos à fiscalização de empreitadas, ajustados directamente com a Ferconsult, a facturação foi feita com base no número de horas de serviços prestados, sem que exista evidência de um efectivo controlo por parte do ML. Os custos facturados pela Ferconsult ao ML por horário extra totalizam €2.151.059,18, representando 18,7% do valor total pago pela prestação de serviços de fiscalização. O ML introduziu já mecanismos de controlo que visam impedir estas situações (**cf. ponto 3.4.3**).
11. O Caderno de Encargos tipo do ML, utilizado nas empreitadas deste empreendimento, obriga à inclusão, nos preços propostos pelos empreiteiros nos concursos, das *“despesas com os encargos da Fiscalização da Empresa [ML], sempre que por facto imputável ao empreiteiro se tenha de recorrer a trabalho em regime de horas extraordinárias diurnas ou nocturnas”*. Não há evidência de ter sido imputado aos adjudicatários qualquer custo relativo a *“horário extra”*, sendo este integralmente suportado pelo ML (**cf. ponto 3.4.3**).
12. A redacção do articulado dos cadernos de encargos, repetidamente aplicada nos diferentes projectos, contém generalidades que, não sendo objecto de análise crítica, de desenvolvimento e de adequação de todo o seu detalhe a cada situação concreta, dão origem a situações ambíguas, por vezes resolvidas em prejuízo do dono da obra (**cf. ponto 3.4.6 e ponto 1 do anexo 1**).
13. O ML contratou com a Ferconsult, em Julho de 2003, a coordenação geral do empreendimento, compreendendo a coordenação, *“procurement”*, planeamento geral e controlo de custos, atribuições que em larga medida lhe estavam já cometidas pelos contratos relativos à elaboração de projectos e fiscalização de empreitadas. Pela sobreposição dos serviços contratados, e pela larga retroactividade do contrato (cinco anos e meio), pode concluir-se que estava em causa, apenas, uma mera transferência interna de custos (**cf. ponto 3.4.4**).
14. As Comissões de Análise das Propostas procederam, na maioria dos concursos, à densificação dos factores do critério de adjudicação e à definição de metodologias para a sua aplicação, estabelecendo por vezes subfactores não previstos no aviso e no programa de concurso e alterando o sistema classificativo previsto, referindo apenas nos relatórios que esses procedimentos tiveram lugar previamente, sem que dos processos conste acta datada ou sequer referência que indique que isso ocorreu em momento anterior à abertura e conhecimento do teor das propostas. Esta actuação, que viola os princípios da transparência, da estabilidade e da igualdade, foi objecto de diversas Ordens de Serviço emanadas do actual CG do ML, corrigindo a

situação e explicitando os princípios por que se devem pautar as actuações das Comissões (**cf. ponto 3.4.10**).

15. A falta de competitividade na contratação foi também evidenciada pelo facto de obras não incluídas no projecto posto a concurso serem, subsequentemente, incluídas no contrato ou adjudicadas como "*trabalhos a mais*", sem que reunissem requisitos para serem classificadas como tal (**cf. pontos 3.4.6, 3.4.10.2 e 3.4.10.3, e pontos 1, 2 e 3 do anexo 1**).
16. A execução de trabalhos a mais e de outros trabalhos não previstos nos contratos, deste empreendimento, nem sempre foi objecto de autorização/aprovação prévia por parte da entidade competente para autorizar a despesa, sendo proposta a adjudicação e celebração de adicionais ao contrato (eventualmente "*fecho de contas*") já como realidade consumada e a ratificar (**cf. pontos 1, 2, 3, 5 e 6 do anexo 1**).
17. Em diversas situações, a não realização de concursos com invocação de urgência ou de outras circunstâncias que permitem a sua dispensa, não tinha fundamento, antes decorrendo de deficiente planeamento e realização, por parte da Ferconsult e do ML, quanto às diferentes formalidades e acções necessárias à sua concretização (**cf. ponto 3.4.6, e pontos 1, 2 e 3 do anexo 2**).
18. Em geral, os trabalhos a mais tornaram-se necessários, fundamentalmente, em consequência de fragilidades originárias dos projectos e de insuficiências das campanhas de sondagens geotécnicas (**cf. ponto 3.4.6, e pontos 1 e 3 do anexo 1**).
19. A decisão relativa a questões fundamentais da gestão das empreitadas, tais como a aprovação de novos planos de trabalhos e cronogramas financeiros, pedidos de suspensão de trabalhos ou até a aprovação de preços (preços acordados) para novos trabalhos ordenados pela fiscalização ou propostos pelo empreiteiro, neste empreendimento, não teve lugar dentro dos prazos impostos pelo regime jurídico, dando origem a fragilidades da posição do dono da obra que depois se traduziram quer no pagamento de indemnizações quer na determinação do preço final dos trabalhos envolvidos (**cf. ponto 3.4.6 e ponto 5 do anexo 1**).
20. Em diversas situações, não foram elaborados autos relativos a suspensões de trabalhos, ainda que parciais, ou à recepção dos trabalhos de empreitadas (**cf. pontos 3.4.6, 3.4.10.4, e pontos 5 e 6 do anexo 1**).
21. O ML não procede à elaboração das contas finais das empreitadas, de acordo com o estabelecido nos artigos 220.º a 222.º do Decreto-Lei n.º 59/99, procedendo, antes, à celebração de acordos finais de regularização, nos quais se congrega a definição de todos os aspectos pendentes nessa empreitada. No entanto, estes instrumentos não reúnem as virtualidades suficientes para funcionar como sucedâneo daquelas contas (**cf. ponto 3.4.6**).
22. O fecho de contas das empreitadas ficou, regra geral, concluído com a contratação de um adicional ao contrato, muito tempo depois da conclusão e da recepção dos trabalhos, o que evidencia um deficiente controlo e planeamento da fiscalização ao longo da execução das empreitadas (**cf. ponto 3.4.6, e pontos 1 a 5 do anexo 1**).
23. Em várias obras, o contrato de empreitada foi celebrado com alteração substancial do objecto ou das condições que constavam dos processos patentes nos concursos respectivos e do valor da proposta sobre a qual recaiu a adjudicação, o que viola os princípios da concorrência, da estabilidade e da igualdade (**cf. pontos 3.4.10.2 e 3.4.10.3, e pontos 2 e 3 do anexo 1**).



24. O ML contratou por ajuste directo, precedido ou não de consulta, empreitadas de valor superior ao valor que obrigava à realização de concurso público, na vigência do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, e, mesmo já na vigência do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, superior ao limite de €1.000.000 estabelecido no n.º 3 do artigo 7.º, sem que a fundamentação de direito invocada para a dispensa de procedimento se afigurasse verdadeiramente ajustada à situação de facto (cf. pontos 3.4.10.2 e 3.4.11, ponto 1 do anexo 1, e pontos 1, 2 e 3 do anexo 2).
25. O ML não procedeu, relativamente aos contratos deste empreendimento, às comunicações à Comissão Europeia, mediante o envio de anúncio, nos termos previstos no artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, quer relativamente aos contratos celebrados com recurso aos procedimentos previstos no artigo 17.º, quer nos casos em que esses procedimentos foram dispensados com invocação do disposto no artigo 18.º do mesmo diploma (cf. ponto 3.4.11).
26. A informação relativa aos empreendimentos realizados pelo Metropolitano de Lisboa, E.P., não se encontra centralizada, mas antes fragmentada, dispersa pelos diversos departamentos do ML intervenientes ou disponível apenas na Ferconsult. Esta dispersão e as omissões dos processos existentes nos diferentes intervenientes dificultaram a análise e a compreensão de toda a sequência de circunstâncias que fundamentaram algumas decisões e algumas vezes não foi possível obter informação que permitisse a análise detalhada de situações que exigiram melhor esclarecimento (cf. ponto 3.4.7).
27. O ML não controla devidamente a actividade da Ferconsult, verificando-se neste empreendimento o pagamento de facturação da Ferconsult que incluía trabalhos não realizados ou que excedia os valores contratados (cf. pontos 3.4.6 e 3.4.7, e pontos 1, 2 e 4 do anexo 1).
28. Foram pagos em excesso €355.585,99, acrescidos do IVA, de revisão de preços da empreitada ML 586/00 – “*execução dos toscos da Estação Odivelas e zona envolvente*” – tendo o Metropolitano, no decurso da auditoria, solicitado ao adjudicatário Linhametro, através do ofício n.º 388867, de 29 de Agosto de 2005, a devolução dessa quantia (cf. ponto 3.4.7, e ponto 3 do anexo 1).
29. A indemnização de maior valor, no montante de 850.000.000\$00 (€4.239.782,13), com exclusão do IVA, representando 46,9% do total de indemnizações e expropriações, foi acordada com a Província Portuguesa da Companhia de Jesus, na qualidade de proprietária do Colégio S. João de Brito e do Centro Universitário Padre António Vieira, como contrapartida pelas ocupações provisórias e definitivas dos espaços necessários à construção da Estação Lumiar. Para ocupação provisória desse espaço foi demolido um edifício cuja construção não se encontrava licenciada nem estava inscrito na matriz predial, sem que esse facto tivesse sido tido em conta na determinação do montante acordado (cf. ponto 3.4.13).
30. Na formação e execução de diversos contratos de empreitada e de fornecimento foram violadas regras nacionais e comunitárias relativas à concorrência e à adjudicação de contratos públicos, cujo cumprimento é condição de elegibilidade das despesas para efeitos de comparticipação comunitária, o que pode implicar a perda do financiamento comunitário já concedido para esses contratos ou, nos casos em que tal ainda não tenha ocorrido, é impeditiva da sua apresentação para esse efeito (cf. 3.4.12).

## 1.2 – Recomendações

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

1. O ML deverá fazer um esforço adicional de melhoria na eficiência e controlo de custos: (1) da gestão corrente, (2) da gestão de obras, (3) da gestão estratégica do Grupo e suas participações e (4) das prestações de serviços entre participadas.
2. O ML deverá dar especial ênfase ao cumprimento do regime jurídico aplicável à contratação de empreitadas e de aquisição de bens e serviços.
3. O ML deverá restringir ao mínimo indispensável a contratação de prestações de serviços de fiscalização por “*valor estimado*”, com base em tabelas de valores horários, e estabelecer mecanismos de controlo efectivo do número de horas de trabalho prestadas.
4. Nos cadernos de encargos dos concursos de empreitadas deverão ser incluídas cláusulas que imponham a especificação, nas propostas dos concorrentes, dos períodos em que se prevê execução fora do horário normal ou por turnos, de forma a permitir o conveniente planeamento da fiscalização e tornar efectiva a aplicação da cláusula dos cadernos de encargos que comete aos empreiteiros as despesas com os encargos de fiscalização sempre que, por facto imputável a estes, se tenha de recorrer a trabalho em horas extraordinárias.
5. O ML deverá estabelecer mecanismos contratuais de responsabilização dos projectistas pelos erros e omissões, que penalizem projectos com erros de concepção e deficiências das medições e, se necessário, deverá proceder à sua revisão, em especial, no que respeita às medições.



## 2 – PARTE INTRODUTÓRIA

### 2.1 – Fundamento e âmbito da auditoria

O Programa de Fiscalização da 2.ª Secção do TC para 2005, aprovado pela Resolução n.º 07/04-2ª S., de 16 de Dezembro, previa uma auditoria a projectos do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC) na área dos transportes, do Gabinete de Estudos e Planeamento (GEP) do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC) – Metropolitano. Dentro do critério superiormente definido — projecto materialmente relevante com conclusão efectiva no ano de 2004 e que não tivesse sido objecto de auditoria anterior do Tribunal de Contas —, foi seleccionado o Projecto **“Empreendimento Campo Grande / Odivelas”**, único Projecto da Medida com a mesma designação, integrada no Programa **“Redes de Metropolitano”**.

O processo de decisão e execução financeira do *“Empreendimento Campo Grande / Odivelas”* da Linha Amarela do Metropolitano de Lisboa decorreu entre 1994 e 2005, tendo as obras arrancado em 1999. Em Agosto de 2005 estava ainda por fechar a conta final de obra deste Projecto. Foi tomada para *cut-off* da presente auditoria a data de 31 de Dezembro de 2004.

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

Tendo-se verificado que o GEP, entidade que figura no PIDDAC como executora do Projecto / Medida e a quem compete o seu acompanhamento, fiscalização, avaliação e controlo, não dispunha da informação mínima necessária à realização da auditoria, os trabalhos foram direccionados para o Metropolitano de Lisboa, E.P., entidade sob cuja responsabilidade directa foi executado o **“Empreendimento Campo Grande / Odivelas”**, junto do qual se desenvolveu a auditoria.

### 2.3 – Objectivo e metodologia da auditoria

#### 2.3.1 – Objectivo

A auditoria teve como objectivo global a avaliação da economia, eficiência, eficácia, regularidade e legalidade do processo decisório relativo ao empreendimento. Dentro deste objectivo global, foram especificamente considerados os seguintes:

- ◆ Validação da gestão física e financeira do Projecto que consistiu na expansão da Linha Amarela do ML entre a Estação do Campo Grande e Odivelas;
- ◆ Análise da gestão temporal dos investimentos e oportunidade da expansão desta linha face a outras alternativas de expansão temporalmente próxima;
- ◆ Eficiência de custos na orçamentação e execução do Projecto, especificamente o realismo da orçamentação do Projecto;
- ◆ Análise da competitividade efectiva que foi assegurada ao longo do processo de selecção dos projectistas, consultores e outros prestadores de serviços;

- ◆ Análise do custeio do Projecto e controlo de custos;
- ◆ Empreitadas de construção civil — regularidade e competitividade do processo de adjudicação, dos estudos e projectos (construção civil e especialidades), da consultoria, coordenação e fiscalização;
- ◆ Gestão temporal, física e custeio das obras de construção civil;
- ◆ Indemnizações e expropriações.

### 2.3.2 – Metodologia

A metodologia seguida foi orientada numa perspectiva indiciária, partindo de uma análise e tratamento específico dos custos que permitisse, por um lado, identificar áreas críticas para extracção de amostras e, por outro, confirmar ou infirmar globalmente as conclusões factuais da análise da amostra.

Tentou avançar-se, sem sucesso, como adiante se dirá, para um *benchmarking* que definisse custos padrão-limite a nível europeu para obras de metropolitano do mesmo tipo. A comparação dos custos reais com estes permitiria reforçar a fiabilidade da generalização das conclusões factuais.

A metodologia seguida foi ainda orientada para a verificação do cumprimento quer dos procedimentos concursais quer dos inerentes à execução, fiscalização e controlo da despesa.

A auditoria iniciou-se pela elaboração de um plano global de auditoria, aprovado em 4 de Março de 2005, e foi executada segundo os métodos e técnicas internacionalmente recomendados e adoptados pelo Tribunal de Contas, a partir de um programa de trabalho aprovado em 6 de Abril de 2005.

### 2.3.3 – Organização dos Meios de Prova

Segundo a sua generalidade, as conclusões e os meios de prova estão assim estruturados:

- ◆ As conclusões factuais da auditoria foram extraídas da execução de cada passo ou grupo de passos do programa de auditoria, tratados simultaneamente; são suportadas pela documentação examinada e, por vezes, por outros meios de prova; constam dos documentos de trabalho de cada área, não integrando o relatório senão parcialmente, para ilustrar a fundamentação de algumas conclusões de primeiro nível;
- ◆ As conclusões de primeiro nível foram extraídas, essencialmente, a partir das conclusões factuais, conjugadas com outras fontes de informação quer verbais, como as entrevistas, quer documentais, externas e internas; são de âmbito mais geral, visto que procuram inferir sobre o processo decisório no seu todo;
- ◆ Os meios de prova consubstanciam-se em fotocópias arquivadas no Tribunal de Contas, referenciadas às áreas e, dentro destas, às conclusões factuais, ou em documentos devolvidos aos serviços de origem depois de devidamente assinados e datados pelo Auditor, neste último caso, depois de identificados no relatório das conclusões factuais.



## 2.4 – Enquadramento normativo

O Metropolitano de Lisboa, E.P., é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, que se rege pelos Estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 439/78, de 30 de Dezembro, e pelo regime legal das empresas públicas e está sob a tutela do Ministro dos Transportes e Comunicações (actualmente Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações).

Em matéria de contratação de obras, no período em que teve lugar a realização do Projecto “**Empreendimento Campo Grande / Odivelas**”, vigoraram, sucessivamente, os regimes estabelecidos pelo Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro, na redacção dada pela Lei n.º 94/97, de 23 de Agosto, pelo Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, e pelo Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto<sup>1</sup>, que transpõe a Directiva n.º 93/38/CEE, do Conselho, de 14 de Junho, alterada pela Directiva n.º 98/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Fevereiro, que se aplica aos denominados “*sectores especiais*” e que regula a aquisição de bens e serviços, para além da contratação de obras.

O lançamento dos concursos necessários à execução do Projecto, nomeadamente dos troços Campo Grande/Ameixoeira e Ameixoeira/Odivelas, foi autorizado pelo despacho n.º 20 308/99 (2.ª Série), de 22 de Setembro de 1999, do Ministro do Equipamento, Planeamento e Administração do Território.

## 2.5– 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>2</sup>, o Relato de Auditoria foi enviado às seguintes entidades:

- ◆ Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
- ◆ Metropolitano de Lisboa, E.P.;
- ◆ Ferconsult – Consultoria, Estudos e Projectos de Engenharia de Transportes, S.A.;
- ◆ Metrocom – Exploração de Espaços Comerciais, SA.;
- ◆ Fernave – Formação Técnica, Psicologia Aplicada e Consultoria em Transportes e Portos, S.A.;
- ◆ Gabinete de Estudos e Planeamento do MOPTC;
- ◆ Gestor do Programa Operacional de Acessibilidade e Transportes.

As entidades a quem foi enviado o Relato, com excepção do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e do Gabinete de Estudos e Planeamento do MOPTC, apresentaram as suas

<sup>1</sup> Os procedimentos abertos para contratação no âmbito do “*Empreendimento Campo Grande / Odivelas*” são anteriores às alterações operadas pelo Decreto-Lei n.º 234/2004, de 15 de Dezembro.

<sup>2</sup> Com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, e 1/2001, de 4 de Janeiro.

alegações, as quais foram objecto de análise e incorporadas no texto deste relatório sempre que o Tribunal as considerou oportunas e relevantes.

Realça-se ainda que, em sede de contraditório:

O Presidente do Conselho de Gerência do ML que, para além de pormenorizadas alegações, remeteu vária documentação, refere, especificamente, que as questões de alegadas desconformidades processuais e de actuação "*(...) têm constituído fonte de preocupação desta administração, que entrou em funções no dia 14 de Outubro de 2003, e as quais (...) tem sido combatidas através da adopção de medidas concretas que visam corrigir e, sobretudo, evitar que voltem a ocorrer*". Remeteu ainda cópia da Ordem de Serviço nº 10/2005, através da qual, transcrevendo as recomendações formuladas no Relato de Auditoria, solicita "*(...) às áreas da Empresa que, de algum modo possam contribuir para o seu total acatamento, que, desde já implementem mecanismos ou normativos que visem corrigir os procedimentos e desconformidades detectados*". Este facto permitiu reduzir o âmbito e o conteúdo das recomendações mantidas neste Relatório.

Por sua vez, a Ferconsult, aludiu, em termos gerais, ao seu relacionamento com o ML e referiu as alterações entretanto implementadas, através de uma reorganização interna e da reorientação das suas atribuições. Rebateu e justificou ainda algumas das observações feitas, sem, no entanto, contrariar o exposto em matéria de relevo.

Também, a Metrocom e a Fernave apresentaram as suas respostas, a primeira informando que "*(...) não encontrou matéria que justifique (...) o exercício do direito do contraditório*" e, a segunda, apresentando apenas a perspectiva do Conselho de Administração relativamente à expressão "*falência técnica*" e remetendo os Relatórios e Contas dos últimos exercícios, onde se verifica que, no final de 2004, os capitais próprios apresentavam um valor negativo de €15,2 milhões.

Por seu turno, a Gestora do Programa Operacional de Acessibilidade e Transportes expressou o entendimento de que competia ao ML a justificação das opções e procedimentos realizados, pelo que ficava a aguardar o desenvolvimento do processo de contraditório por parte daquela entidade executora para apreciação de eventuais consequências em matéria de elegibilidade de despesas, no âmbito do financiamento comunitário ao Projecto. Mais informou que, na sequência da recomendação efectuada ao ML no sentido de proceder às comunicações à Comissão Europeia, previstas no artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, seria diligenciado junto do mesmo o envio para publicação dos anúncios relativos aos contratos celebrados.

A fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, as respostas das entidades a quem foi enviado o Relato são apresentadas integralmente no **Anexo IV** do presente relatório, nos termos dos artigos 13.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97 e 60.º, n.º 3, 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 2/2002-2.ª Secção, de 17 de Janeiro, e pela Resolução n.º 3/2002-2.ª Secção, de 23 de Maio.



### 3 – PARTE EXPOSITIVA

#### 3.1 – Caracterização do grupo ML e associadas

O processo de execução financeira do Projecto, que decorreu essencialmente de 1997 a 2004 desenvolveu-se num quadro empresarial e económico e financeiro que importa caracterizar sumariamente para melhor se compreender as conclusões e fundamentos da auditoria.

O quadro seguinte, ainda que referido a 31 de Dezembro de 2003, sintetiza a composição do Grupo ML – Metropolitano de Lisboa no período de execução física e financeira do Projecto auditado.

Quadro 1 – Grupo Metropolitano de Lisboa

(em euros)

Empresas do Grupo e Associadas	Sede	Capital	Capital Próprio	Resultado Líquido	Participação	%
<b>Empresas do Grupo</b>						
Ferconsult– Consultoria, Estudos e Projectos de Engenharia de Transportes, S.A.	Lisboa	1 000 000	4 379 363	208 656	4 379 363	100
Metrocom – Exploração de Espaços Comerciais, S. A.	Lisboa	750 000	697 524	14 635	418 514	60
<b>Empresas Associadas</b>						
Publimetro – Publicidade em Meios de Transporte e Outros, S.A.	Lisboa	150 000	139 511	67 489	55 804	40
Fernave – Formação Técnica, Psicologia Aplicada e Consultoria em Transportes e Portos, S.A.	Lisboa	1 500 000	(13 214 690)	(2 460 679)	(2 642 938)	20
Ensitrans – Engenharia e Sistemas de Transporte, A.E.I.E.	Lisboa	49 880	712 591	23 822	35 629	5
ASSER – Serviços para Empresas de transporte, A.C.E.	Lisboa	249 399	427 242	35 089	128 173	30

A Ferconsult – Consultoria, Estudos e Projectos de Engenharia, S.A., teve a sua origem na autonomização do Gabinete de Estudos e Projectos do ML. A maior parte dos seus proveitos resulta de estudos, projectos, fiscalização e coordenação de obras que lhe são adjudicadas pelo ML, por ajuste directo.

Entre 1997 e 2004, algumas actas dos sucessivos Conselhos de Gerência do ML reconheceram a falta de competitividade da Ferconsult na facturação dos serviços prestados e a necessidade de tornar esta subsidiária menos dependente económica e financeiramente do ML, tendo em vista a sua viabilidade. Os ensaios de rendibilização do *know how* da Ferconsult junto de outros clientes não frutificaram.

A Metrocom é uma subsidiária para a exploração de espaços comerciais em que as vantagens da autonomização empresarial, para a actividade que desenvolve, estão por evidenciar.

Em relação a esta empresa, o ML, nas suas alegações, salientou: “(...) A METROCOM, SA tem como missão a prestação e a exploração dos espaços comerciais da rede do ML e a concomitante captação de proveitos suplementares, e desempenha um papel para o qual o ML não está vocacionado e onde ganhou uma experiência relevante. Acresce que também tem um quadro de colaboradores bastante reduzido. A sociedade viu recentemente alterado o seu Conselho de Administração e, de imediato, foram denunciados os subcontratos de prestação de serviços existentes e o conjunto inexplicável de avenças aí praticadas, tendo sido também corrigidos salários aí praticados. (...) Sendo certo que, por força das medidas tomadas, os resultados da empresa irão melhorar, bem como os dividendos a auferir pelo ML”.

Entre as associadas é de destacar, pela negativa, o caso da Fernave, empresa consagrada à formação do pessoal, cuja falência técnica se arrasta na completa dependência do sector público dos transportes, designadamente do ML.

Na sua resposta e relativamente a esta empresa, o ML esclareceu: “(...) A FERNAVE, SA encontra-se, apesar dos esforços e empenho que têm sido feitos pelo seu actual Conselho de Administração, numa situação bastante grave para a qual se procura encontrar uma solução. O ML já manifestou, em sede de Assembleia Geral, a sua intenção de alienar a participação que detém na sociedade, conjuntamente com a CP, STCP, Transtejo, Ferbrites e Carris, ressaltando esta posição, caso a nossa manutenção na estrutura accionista vier a ser considerada imprescindível ou estratégica para o Estado”.

### 3.1.1 – Quadro sinóptico do ML

O processo de execução do Projecto “Extensão da Linha Amarela do Campo Grande a Odivelas” desenvolveu-se num enquadramento económico e financeiro do Metropolitano de Lisboa que se resume em cinco indicadores:

- ◆ O Serviço público anualmente prestado, sintetizado pelo número de passageiros transportados;
- ◆ Os meios mobilizados para prestar esse serviço público, sintetizado essencialmente no pessoal, nos investimentos (a custos técnicos) e no material circulante;
- ◆ O esforço financeiro anual dos contribuintes portugueses para viabilizar a exploração e expansão do Metropolitano de Lisboa e as participações da UE;
- ◆ A componente do esforço financeiro anual do Estado por assumir e, portanto, não orçamentada;
- ◆ Os resultados financeiros do ML.

A actividade principal da empresa — transporte de passageiros dentro da sua rede — é reconhecidamente deficitária, já que os proveitos provenientes da venda de bilhetes e da repartição de receitas dos passes inter modais são manifestamente insuficientes para cobrir os custos operacionais, como se evidencia no quadro 2, adiante apresentado. Os outros proveitos são, neste contexto, despiciendos. As razões principais para este *deficit* crónico poderão resumir-se nos seguintes termos:

- ◆ Um evidente desajustamento tarifário que persiste por imperativo de uma política social definida pelo Governo;
- ◆ Uma injusta grelha de repartição das receitas provenientes dos passes inter modais, estabelecida em 1989 e altamente penalizadora para a Empresa, que, a manter-se, fará com que o ML tenha acrescidos prejuízos com a extensão da sua rede, nomeadamente quando sai da tradicional coroa L, passando para a L1, como são os casos das extensões a Odivelas e à Amadora;
- ◆ Pesados investimentos em infra-estruturas requeridos por este tipo de transporte público;
- ◆ A inexistência de uma contratação explícita com o Estado, quanto ao serviço público que o ML presta, tem levado os sucessivos governos a concederem anualmente verbas a título de ajuda ao equilíbrio das contas, dentro de critérios e montantes imprevisíveis a médio e longo prazo, que estão longe de criarem segurança à gestão corrente da Empresa, já que a incerteza do seu valor e da sua oportunidade têm sido uma constante (cf. quadro 2).



Quadro 2 – Quadro sinóptico do ML

(salvo indicação em contrário, preços correntes, em €× 10<sup>6</sup>)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Serviço público</b>								
Passageiros transportados <sup>(1)</sup> (10 <sup>6</sup> )	111	161	166	174	178	180	176	180
<b>Meios</b>								
Pessoal activo do grupo ML	2.269	2.227	2.152	2.047	2.012	1.935	1.867	1.824
Sendo:								
- ML	2.173	2.134	2.069	1.963	1.898	1.797	1.725	1.699
- Ferconsult	92	89	79	80	111	134	138	121
- Outros	4	4	4	4	3	4	4	4
Taxa de absentismo do ML %	11,8	11,2	12,6	13,7	11,6	8,8	8,4	7,8
Pessoal inactivo do ML	476	585	648	741	797	875	947	1.083
Sendo:								
- Pré-reformados	21	85	98	105	93	80	61	48
- Reformados	355	392	427	503	560	644	722	866
- Pensionistas	100	108	123	133	144	151	164	169
V.A.R.S.P. <sup>(2)</sup>	76	95	105	126	142	153	166	168
V.A.R.S.P./Pessoal total do ML (€10 <sup>3</sup> )	29	35	39	47	53	57	62	60
Relação entre o pessoal Activo / Inactivo do ML	4,57	3,65	3,19	2,65	2,38	2,05	1,82	1,57
Investimentos:	371	284	187	187	291	221	168	105
Sendo para:								
- Infra-estruturas	78%	56%	48%	74%	68%	88%	88%	90%
- Outros, incluindo material circulante	22%	44%	52%	26%	32%	12%	12%	10%
<b>EFAE_ Esforço financeiro anual do Estado</b>								
EFAE orçamentado	305,0	179,7	26,4	77,8	99,7	135,2	96,9	41,5
Sendo:								
- Indemnização compensatória	9,0	7,5	5,0	5,0	5,2	6,5	20,3	19,9
- Dotações de capital	274,3	154,6	20,0	49,9	35,1	-	-	-
- PIDDAC	2,7	9,7	1,4	4,6	23,1	35,1	19,9	14,4
- Fundos Comunitários	19,0	6,7	0,0	18,3	36,3	93,6	56,7	7,2
- Outros	-	1,2	-	-	-	-	-	-
EFAE não orçamentado	384,7	261,3	241,9	239,3	281,2	229,3	264,9	251,7
Sendo:								
- Investimento de longa duração (ILD)	273,7	141,5	88,0	64,7	103,5	65,8	71,7	73,6
- Custos financeiros com o imobilizado	45,0	42,9	3,2	4,6	9,1	14,2	16,8	18,9
- Custos financeiros com ILD <sup>(3)</sup>	7,1	5,7	41,4	50,7	55,5	45,7	59,8	52,1
- Amortizações de ILD	6,9	8,2	24,3	25,3	26,1	26,6	27,6	28,1
- Défice de indemnizações compensatórias, para resultado operacional nulo	52	63	85	94	87	77	89	79
<b>Resultados Financeiros</b>								
Resultado líquido do exercício <sup>(4)</sup>	-63	-78	- 106	-166	- 195	- 174	- 168	-157
Resultados operacionais	-52	-63	- 85	- 94	- 87	- 77	- 89	-79
Cobertura dos custos operacionais pelos proveitos operacionais em %:	41	39	33	32	38	44	46	50
Cobertura custos s/ proveitos em %	39	40	31	24	23	28	32	34

(1) O número de passageiros indicado para os anos de 1998 a 2001 foi recalculado com base na aplicação retroactiva dos coeficientes usados para estimar os passageiros transportados com título de transporte pago e em fraude, adoptados no ano de 2002.

(2) V.A.R.S.P. – Valor Actual das Responsabilidades com Serviços Passados.

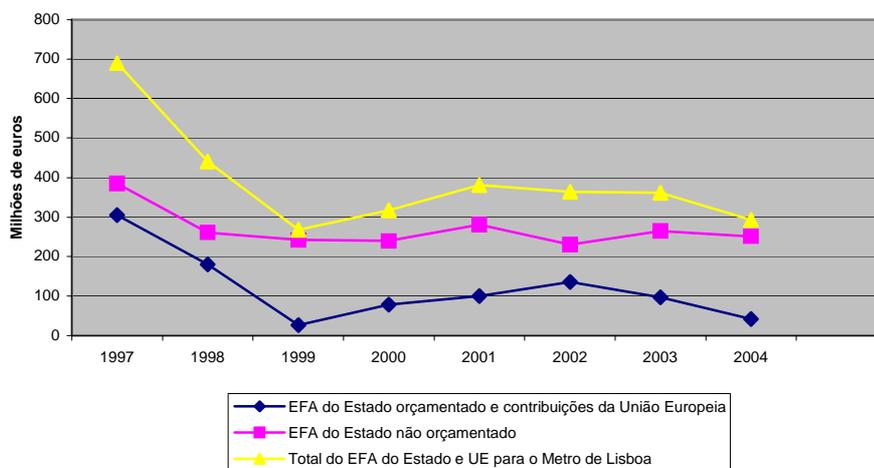
(3) Desde o exercício de 2000 os valores dos Custos Financeiros com ILD (Investimentos de Longa Duração), que se encontram em exploração, passaram a ser reconhecidos como custos do exercício.

(4) Os resultados dos exercícios a partir de 2000, inclusive, não são comparáveis com os anteriores, uma vez que de 1995 a 1999 constituía prática da Empresa registar em "Outros Devedores" uma parte dos juros do exercício que considerava de imputar aos ILD's já em fase de exploração. O resultado de 1999, pelos critérios contabilísticos adoptados a partir de 2000, inclusive, seria de - 148. O agravamento substancial de resultados, em 2001, ficou a dever-se ao reconhecimento, a partir desse ano, dos encargos de responsabilidades com os complementos de reforma e pensões de sobrevivência. Em 2001 e 2002 foram reconhecidos na conta "Custos Extraordinários", e a partir de 2003, inclusive, como "Custos com o Pessoal" (Directriz Contabilística n.º 19). O resultado de 2000 seria -180, pelos critérios contabilísticos adoptados a partir de 2001, inclusive.

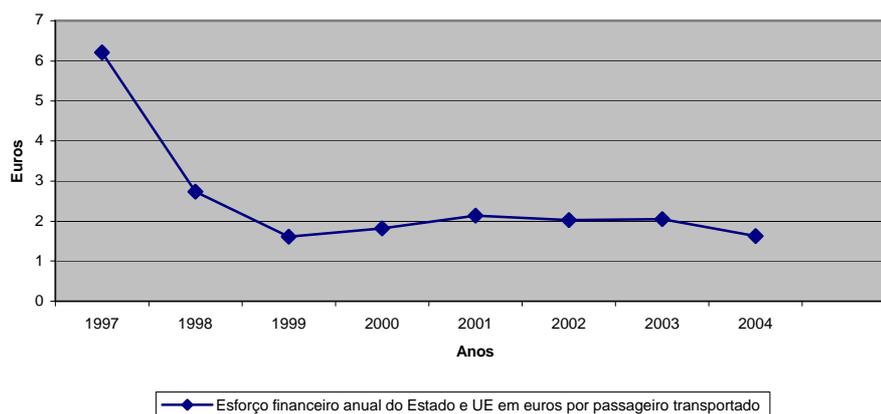
Deste quadro sinóptico extraem-se os gráficos 1 e 2, que procuram visualizar dois aspectos essenciais:

- ◆ A evolução do esforço financeiro anual do Estado, orçamentado (assumido) e não orçamentado (não assumido);
- ◆ A evolução do esforço financeiro anual, por passageiro transportado, com a expansão e viabilização do Metropolitano de Lisboa.

**Gráfico 1 – Evolução do esforço financeiro anual do Estado e UE com a expansão e viabilização do ML**



**Gráfico 2 – Evolução do esforço financeiro anual do Estado e UE por passageiro transportado, com a expansão e viabilização do ML**



Apesar de terem sido implementados pelo actual CG mecanismos de gestão e controlo que visam ultrapassar as limitações e desconformidades detectadas, pode ser melhorada a eficiência e controlo de custos: (1) da gestão corrente, (2) da gestão de obras, (3) da gestão estratégica do Grupo e suas participações e (4) das prestações de serviços entre participadas.



### 3.1.2 – A evolução da rede do ML

A rede do Metropolitano de Lisboa foi inaugurada em 29 de Dezembro de 1959, com 6,5 km de rede, 11 estações e terminais em Sete Rios, Entre Campos e Restauradores.

Em 1963 chegou ao Rossio, em 1966 aos Anjos e em 1972 a Alvalade.

No decurso dos cinco anos terminados em 1987, os investimentos consistiram no alargamento das estações de modo a receberem 6 carruagens.

Em 1988 foram inauguradas novas estações: Laranjeiras, Alto dos Moinhos, Colégio Militar/Luz e Cidade Universitária.

Em 1993 foi inaugurada a estação do Campo Grande.

Em 1995, a desconexão do Y da Rotunda permitiu a constituição de duas linhas independentes, o aumento na frequência de composições a norte do tronco comum e a implementação do plano de expansão da rede.

Em 1997 foi prolongada até à Pontinha a Linha Azul e até ao Rato a Linha Amarela.

Com a abertura de Carnide e Pontinha (Outubro de 1997), do Rato (Dezembro de 1997) e do Cais do Sodré (Abril de 1998), a rede do metropolitano chegou aos 22 quilómetros e a 29 estações, repartidos por três linhas: Azul, Amarela e Verde. A frota somou então 245 unidades.

Em 1998 estabeleceu-se na Linha Verde a ligação Rossio, Baixa-Chiado e Cais do Sodré e entrou em funcionamento a nova linha Alameda/Oriente. O Metropolitano de Lisboa passou então a compreender quatro linhas independentes, estendendo-se por 28 quilómetros, com 37 estações servidas por 361 unidades.

Em 1999 arrancaram as obras da extensão da Linha Azul à Amadora e da Linha Amarela do Campo Grande a Odivelas, as quais foram inauguradas em 2004.

No final de 2004, o ML oferecia uma rede com cerca de 35,6 km de via dupla e 48 estações, distribuídas por quatro linhas.

O quadro que se segue procura resumir a evolução das infra-estruturas entre 2000 e 2004.

Quadro 3 – Evolução da rede do ML

Linha	2000		2001		2002		2003		2004	
	Estações	km								
Azul	13	8,7	13	8,7	13	8,7	13	8,7	15	10,7
Amarela	8	5,9	8	5,9	8	5,9	8	5,9	13	11
Verde	12	8,1	12	8,1	13	8,9	13	8,9	13	8,9
Vermelha	7	5,0	7	5,0	7	5,0	7	5,0	7	5
Total da rede	40	27,7	40	27,7	41	28,6	41	28,5	48	35,6

## 3.2 – Caracterização do Projecto auditado

### 3.2.1 – Localização e breve descrição física

O Projecto “*Empreendimento Campo Grande / Odivelas*” desenvolveu-se nos concelhos de Lisboa e Odivelas, na denominada Linha Amarela do Metro e envolveu a construção de mais 4 998 m de via<sup>3</sup>, 5 novas estações — Quinta das Conchas (inicialmente designada Quinta das Mouras e depois Quinta do Lambert), Lumiar, Ameixoeira, Senhor Roubado e Odivelas — e um novo término em Odivelas, para além da realização de alguns trabalhos no antigo Término do Campo Grande.

A extensão da Linha Amarela serve o chamado corredor II da Área Metropolitana de Lisboa, abrangendo as zonas do Lumiar e Odivelas, que ficaram ligadas à rede ML, com acesso directo ao pólo central da Área Metropolitana de Lisboa.

Figura 1 – Linha Amarela, troço Campo Grande / Odivelas



A repartição de métodos construtivos é a descrita no quadro e gráfico que se seguem:

Quadro 4 – Decomposição do Projecto por métodos construtivos

	(metros)
Construção a céu aberto	468
Túnel em escudo (tuneladora)	2542
Túnel em NATM	1052
Viaduto	920
Obras especiais (tectos planos)	40

<sup>3</sup> Comprimento medido pelo eixo da via ascendente.



Gráfico 3 – Decomposição do Projecto por métodos construtivos



As grandes obras de construção foram divididas em várias empreitadas de que relevam as seguintes:

- ◆ Duas empreitadas para execução dos troços em túnel (entre os km 24+358,734 e km 26+928,011 / 52.º e 53.º troços parciais);
- ◆ Cinco empreitadas para execução dos toscos das estações da Quinta das Mouras, Lumiar, Ameixoeira, Senhor Roubado e Odivelas; cinco empreitadas para execução de acabamentos, BT e AVAC das mesmas estações;
- ◆ Uma empreitada para execução dos troços em viaduto (entre os km 22+442,584 e km 23+267,419 e entre os km 23+793,740 e km 23+793,741);
- ◆ Uma empreitada para execução dos toscos do Término de Odivelas (55.º troço parcial);
- ◆ Três empreitadas para instalação de via (troços Ameixoeira – Odivelas, Campo Grande – Ameixoeira e Término de Odivelas).

As empreitadas de maior expressão financeira foram objecto de concurso público internacional. Para além destas empreitadas, houve lugar à contratação de estudos, outros trabalhos e fornecimentos, precedida ou não de concursos públicos.

Os estudos, projectos, coordenação e fiscalização das empreitadas e fornecimentos foram realizados pela Ferconsult.

Para a execução deste Projecto, até 31 de Dezembro de 2004, foram, no total, assinados 112 contratos.

### 3.2.2 – Objectivos

O objectivo principal do Projecto foi o de dotar o chamado corredor de Loures de um meio pesado de transporte público que servisse cerca de 236 000 habitantes, 36 000 na área de influência directa das cinco novas estações e, indirectamente, cerca de 200 000 habitantes no “corredor” Lumiar – Loures.

Com o Projecto, o número de passageiros anualmente transportados deveria evoluir dos 30 para os 31 milhões, até 2010.

### 3.2.3 – Custo previsto e realizado

Não estando ainda fechadas as contas da obra, à data do trabalho de campo desta auditoria, não foi possível obter os custos totais do Projecto, avançando-se em vez disso uma estimativa face aos valores comprometidos e facturados, ainda que por conferir e contabilizar.

Estima-se que o custo total de realização do Projecto se situe nos €338 milhões, visto que estão ainda por conferir e contabilizar, segundo a Ferconsult, perto de €20 milhões.

Com referência à data de *cut-off* (31 de Dezembro de 2004), incluindo facturas datadas de 2005 mas referentes a trabalhos executados no ano de 2004, o custo total da obra é resumido no quadro que se segue:

**Quadro 5 – Custo da realização do Projecto**

(preços correntes, em euros, com exclusão do IVA)

Designação	Facturação com e sem Contrato	Trabalhos para a Própria Empresa	Encargos Financeiros	Despesa de Investimento
Terrenos	3 421 488,81	78 464,82	21 334,11	3 521 287,74
Construção Civil	212 321 687,84	5 488 773,99	19 132 885,03	236 943 346,86
Projecto, Fiscalização e Assistência Técnica	22 519 736,08	1 033 477,91	3 802 355,42	27 355 569,41
Equipamentos	41 246 011,42	1 114 854,53	1 320 235,39	43 681 101,34
Indemnizações	6 079 751,30	20 243,83	427 788,94	6 527 784,07
<b>Total</b>	<b>285 588 675,45</b>	<b>7 735 815,08</b>	<b>24 704 598,89</b>	<b>318 029 089,42</b>

A facturação com e sem contrato refere-se aos custos facturados, aceites e contabilizados pelo ML imputáveis ao Projecto.

Do total de €285.588.675,45, a facturação que não apresenta cobertura contratual (sem contrato nem imputável a contrato) soma €7.649.019,61, sendo o remanescente, €277.939.655,84, relativo a facturação com contrato ou imputável a contrato.

Pela análise da contabilidade da obra (Controlo de Custos), até 30 de Abril de 2005, calcula-se que o valor da facturação com e sem contrato, incluindo a facturação já aceite mas ainda por contabilizar, atinja os €297,295 milhões, o que elevará o custo total de realização do Projecto para €330 milhões. Se, porém, contarmos com custos já facturados mas em conferência, aquele valor total aproximar-se-á dos acima referidos €338 milhões.

Este valor de €338 milhões poderá ser comparado com o último ajuste no orçamento aprovado, que indicava um custo total para o empreendimento de €322 milhões e também com os €210 milhões a preços de 1998, do custo total da extensão da Linha Amarela Campo Grande / Odiveiras, estimado em 1998, em fase de estudo prévio, pelos técnicos da Direcção Geral dos Transportes Terrestres.

Os custos totais previstos, actualizados a Junho de 2001, e os realizados até 31 de Dezembro de 2004, constam do quadro 6:



Quadro 6 – Custo previsto versus realizado

(preços correntes, em euros × 10<sup>3</sup>, com exclusão do IVA)

CUSTOS	PREVISTOS	%	REALIZADOS	%
Estudos e projectos (construção civil e especialidades)	6 987	2,3	22 520	7,9
Consultoria, Coordenação e Fiscalização	21 296	7,0		
Estações – construção civil	126 637	41,8	117 224	41,0
Troços – Construção Civil	91 836	30,3	95 098	33,4
Equipamentos e instalações especiais	45 606	15,1	41 246	14,4
Expropriações	3 472	1,1	3 421	1,2
Indemnizações	7 130	2,4	6 080	2,1
<b>Total</b>	<b>302 964</b>	<b>100</b>	<b>285 589</b>	<b>100</b>

Verificando-se que o Conselho de Gerência do ML não efectuou qualquer *benchmarking* à eficiência de custos na realização das suas infra-estruturas, foram solicitados dados de metropolitanos de outros países que permitissem efectuar para a realização do Projecto auditado. O apuramento de custos padrão-limite para a realização de características semelhantes às do Projecto auditado poderia trazer alguma informação que melhor sustentasse a generalização das conclusões factuais da auditoria extraídas sobre a amostra. No entanto, nada foi fornecido pelo ML, apesar da existência de bases de dados internacionais a que este tem acesso.

No âmbito do contraditório, o ML referiu, a propósito desta matéria, o seguinte:

*“(…) Já por orientações do actual Conselho de Gerência e antes do interesse manifestado pelo TC, decidiu reactivar a adesão a uma organização internacional, a NOVA Benchmarking, a qual tinha abandonado há alguns anos, com vista a ter acesso e a sistematizar a avaliação dos mais diversos indicadores.*

*Não foi de facto possível (...) fornecer elementos consistentes. Com efeito, atenta a complexidade do tema, abstivemo-nos de enviar elementos não credíveis, correndo, conscientemente, o risco da crítica que agora transparece em assunto que pensávamos ter ficado esclarecido (...).*

*Não obstante, cabe-nos referir, com especial ênfase, a particular atenção que temos dado aos custos das empreitadas e fornecimentos que temos lançado de raiz, por forma a evitar situações como algumas das descritas (...).*

*Esta atitude tem sido recompensada, já que os estímulos que temos dado originaram uma maior e mais franca concorrência que resultou em ganhos evidentes para a Empresa, nomeadamente a nível de uma significativa redução nos valores de adjudicação, sem que tivesse havido perda de qualidade da oferta.*

*No que respeita aos custos de fiscalização e honorários de projectos praticados pela Ferconsult, (...) já que se trata de uma empresa instrumental do Metropolitano de Lisboa (...) as taxas horárias e outros preços a praticar, ao longo de cada exercício, são objecto de prévia fixação, aprovada pelos Conselhos de Administração e de Gerência das respectivas empresas.*

*Comparar os seus preços com o mercado seria um exercício académico interessante, cujas conclusões conhecemos, sendo justificável que sejam mais caros, dada a sua génese e enquadramento (...).*

*(...) As bases de dados internacionais fiáveis não abundam (...), e as que existem não são facilmente comparáveis com os valores do ML, pois os indicadores que nos são fornecidos não incluem as mesmas componentes da obra (...).”*

### 3.3 – Análise dos custos e do financiamento

#### 3.3.1 – Custos

O quadro 7 procura detalhar custos com projectos, fiscalização e assistência técnica, incluindo, nesta, o tratamento plástico das estações.

Embora os custos do tratamento plástico das estações pesem 8,6% nos custos totais da obra, eles representam 11,5% dos custos da construção civil.

Importa referir, a propósito, que se constatarem salutaras medidas de contenção e racionalidade económica no tratamento plástico das estações. Nas últimas décadas evoluiu-se de um mecenato cultural e artístico arbitrário, a expensas do erário público, traduzido na decoração gratuita de estações de metro em metropolitanos estrangeiros (ex-URSS, R. P. China, França, Hong Kong, Canadá e outros) para critérios de parcimónia e racionalidade económica adequados ao objecto social do ML e à sua dependência crónica de fundos públicos.

**Quadro 7 – Custo dos estudos, projectos, fiscalização, assistência técnica e tratamento plástico**

(preços correntes, em euros, com exclusão de IVA)

Rúbricas	Facturação com e sem Contrato	Trabalhos para a Própria Empresa	Encargos Financeiros	Despesa de Investimento
coordenação, fiscalização, assistência técnica e tratamento plástico	22 519 736,08	1 033 477,91	3 802 355,42	27 355,42
coordenação e fiscalização	21 812 846,31	961 022,56	3 731 565,16	26 515,16
Arrendamento	14 883 482,43	717 610,29	3 605 722,87	19 198,06
Arquitetura e Conchas	1 127 551,13	37 107,78	31 495,57	1 196,48
Arquitetura	949 240,70	38 607,95	17 762,90	1 000,00
Arquitetura	1 224 891,03	38 676,46	40 411,30	1 338,76
Arquitetura	1 236 006,82	47 144,32	7 085,81	1 290,93
Arquitetura	1 162 988,58	43 265,44	8 671,02	1 217,04
Arquitetura / Poço de Ataque	168 411,74	6 551,15	0,00	1 668,89
Arquitetura/Odivelas	142 592,52	1 582,57	0,00	1 424,09
Arquitetura	782 320,56	28 211,22	5 803,43	816,52
Arquitetura	87 975,00	2 265,38	14 612,26	1 052,64
Arquitetura	47 385,80	0,00	0,00	47 385,80
Arquitetura	706 889,77	72 455,35	70 790,26	849,38
Arquitetura e Conchas	202 864,85	4 677,88	2 622,37	210,10
Arquitetura	49 879,78	7 242,36	503,75	57,79
Arquitetura Lambert	106 772,86	1 035,81	60 243,13	1 035,81
Arquitetura	49 326,60	35 375,53	1 330,65	49 326,60
Arquitetura	223 129,79	22 036,38	4 143,56	223 129,79
Arquitetura	34 915,89	1 053,35	1 421,26	34 915,89
Arquitetura/Odivelas	40 000,00	1 034,04	525,54	40 000,00
<b>Total</b>	<b>67 559 208,24</b>	<b>3 100 433,73</b>	<b>11 407 066,26</b>	<b>82 000,00</b>

Um dos vários exemplos de controlo insuficiente do ML sobre a facturação da Ferconsult é o do contrato n.º 21/99-ML – “Contrato para a prestação de serviços de fiscalização e coordenação da empreitada ML – 547/98”, assinado em 12 de Maio de 1999.

Este contrato estipulava, na sua cláusula 3, que “*todos os trabalhos que constituem o objecto do presente contrato (Fiscalização e Coordenação da Obra) deverão estar efectuados no prazo de 11 meses contados da*



*data do início de execução da empreitada a que o mesmo se refere*”, ou seja, a partir de 24 de Maio de 1999 (data do Auto de Consignação da Empreitada ML/547/98).

A cláusula 4 fixava um preço para a execução do contrato de 45.984.480\$00 (€229.369,62).

Contra o parecer dos próprios serviços do ML que, em tempo, alertaram para a discrepância dos prazos, contratou-se por 11 meses a fiscalização e coordenação de uma empreitada cujo prazo contratual estipulado era de 8 meses.

A Ferconsult facturou ao ML, com base contratual, 11 meses, de Abril de 1999 a Fevereiro de 2000, num total de 137% do preço fixado, ou seja, €312.958,87 (€278.430,6 de trabalho normal, €37.034,70 de trabalho extraordinário e €1.358,44 de revisão de preços).

A facturação prosseguiu ainda, sem base contratual, por Março e Abril de 2000, com um total de €1.500,53.

O contrato da Empreitada ML/547/98 – *“Obra de execução do poço de ataque para introdução do escudo ao km 3048 da Linha Amarela, entre o Campo Grande e Odivelas”* foi assinado em 16 de Abril de 1999 e fixava, na cláusula 2, o prazo de conclusão da mesma em 8 meses, contados a partir de 24 de Maio de 1999, data do Auto de Consignação.

A recepção provisória desta empreitada ocorreu em 25 de Janeiro de 2000.

Finalmente, em 25 de Setembro de 2002, para se regularizar o excesso de facturação entretanto realizado sobre o preço contratado e poderem ser apresentadas ao ML as facturas relativas aos meses de Maio de 2000 a Março de 2001, foi celebrado um adicional ao contrato n.º 21/99-ML, o qual previu, no n.º 2 da cláusula 1, a *“correção do preço fixado naquele contrato inicial através do pagamento da totalidade das horas efectivamente dispendidas pelos técnicos da Ferconsult (...)”* na parte que excedeu o valor fixado no contrato inicial.

Assim, para além de aceitar revisões de preços em contratos de fiscalização de 8 a 11 meses, o ML propiciou retroactivamente à Ferconsult a liberdade de facturação do excesso sobre o preço contratual inicialmente fixado.

O quadro 8 procura detalhar a componente dos custos da construção civil, dado o seu peso ser de 74,5% nos custos totais da realização do Projecto. As conclusões sobre esta área confinar-se-ão às decorrentes da análise das amostras relativas às empreitadas, visto não ter sido possível proceder a um *benchmarking*.

**Quadro 8 – Custo da construção civil**

(preços correntes, em euros, com exclusão do IVA)

Rúbricas	Facturação com e sem Contrato	Trabalhos para a Própria Empresa	Encargos Financeiros	Despesa de Investimento
Construção Civil	212 321 687,84	5 488 773,99	19 132 885,03	236 943 346,86
Global do Empreendimento	26 993 489,07	12 604,12	228 964,08	27 235 057,27
Estação Quinta das Conchas	17 373 943,36	452 020,52	1 286 396,83	19 112 360,71
Estação Odiveelas	16 378 844,78	421 405,35	115 290,07	16 915 540,20
Estação Quinta do Lambert	258 377,30	0,00	0,00	258 377,30
Estação Lumiar	28 083 502,96	715 884,98	1 897 901,15	30 697 289,09
Estação Ameixoeira	32 245 028,20	887 905,74	859 988,64	33 992 922,58
Estação Senhor Roubado	13 683 139,17	383 766,84	363 403,08	14 430 309,09
Troço C. Grande / P. Ataque	41 667 200,12	1 549 273,16	12 345 879,03	55 562 352,31
Troço P. Ataque/Odivelas	25 609 777,54	784 991,46	1 591 796,94	27 986 565,94
Término Odiveelas	7 728 982,56	207 227,18	378 024,52	8 314 234,26
Interface Senhor Roubado	2 145 199,18	69 955,53	61 621,58	2 276 776,29
Coluna Seca	154 203,60	3 739,11	3 619,11	161 561,82

O quadro seguinte reporta-se à conta de indemnizações, por categorias e grupos de obras.

**Quadro 9 – Custo com indemnizações**

(preços correntes, em euros, com exclusão do IVA)

Rúbricas	Facturação com e sem Contrato	Trabalhos para a Própria Empresa	Encargos Financeiros	Despesa de Investimento
Indemnizações	6 079 751,30	20 243,83	427 788,94	6 527 784,07
Indemnizações Financeiras	6 062 291,30	17 528,37	426 996,24	6 506 815,91
Global do Empreendimento	257 898,58	7 171,05	9 022,18	274 091,81
Estação Quinta das Conchas	394 050,34	3 715,68	52 853,62	450 619,64
Estação Odiveelas	48 882,20	0,00	0,00	48 882,20
Estação Lumiar	4 320 527,38	191,80	365 120,44	4 685 839,62
Troço C.po Grande/P. Ataque	20 949,52	3 258,17	0,00	24 207,69
Troço P. Ataque / Odiveelas	548 677,69	0,00	0,00	548 677,69
Término Odiveelas	438 805,59	2 283,71	0,00	441 089,30
Interface Senhor Roubado	32 500,00	907,96	0,00	33 407,96
Indemnizações em trabalhos	17 460,00	2 715,46	792,70	20 968,16
Interface Odiveelas	17 460,00	2 715,46	792,70	20 968,16

A maior parte das indemnizações foram financeiras, resultantes, portanto, de desvios aos fluxos de pagamentos previstos. Ora, sendo as fontes de financiamento o FEDER, o PIDDAC nacional e o BEI e tendo o financiamento destas entidades superado a totalidade do investimento (cf. ponto 3.3.2), dificilmente se compreende a dimensão do custo com indemnizações.

O quadro seguinte procura analisar, segundo a óptica da execução contratual, a composição dos custos facturados, com contrato ou imputáveis a contratos.



**Quadro 10 – Custos segundo a execução contratual**

(preços correntes, em euros × 10<sup>3</sup>, com exclusão do IVA)

<b>Categorias segundo a execução contratual</b>	<b>Valor</b>	<b>%</b>
Contrato Inicial (1)	250,8	100
	25,1	
Adicionais (2) (Trabalhos a mais abatidos dos trabalhos a menos)	(2,2)	
	22,9	9
<b>Total contratado (3) = (1) + (2)</b>	<b>273,7</b>	<b>109</b>
Trabalhos contratuais facturados (Contrato inicial + Adicionais) (4)	263,0	105
Trabalhos a mais facturados e não contratados mas imputáveis a contratos (5)	6,6	3
Revisões de preços facturadas (6)	8,3	3
<b>Facturação total: com e imputável a contratos (7) =(4) + (5) + (6)</b>	<b>277,9</b>	<b>111</b>

A percentagem de 3% relativa a revisão de preços, no quinquénio 2000 a 2004, período das obras, das restantes infra-estruturas e da aplicação do material circulante, deveria, em rigor, ser calculada apenas sobre os custos da construção civil, o que faria aumentar aquela percentagem para 3,5%.

Os 9% de custos adicionais e os 3% de trabalhos a mais facturados e não contratados mas imputáveis a contratos, correspondem a um total de €29,5 milhões.

Os quadros 11 e 12 que se seguem resumem os custos da realização do Projecto, por categorias e anos, para o horizonte temporal do processo de decisão.

Verifica-se através deles que, a partir de 1998, se concretizaram os estudos e projectos, que a construção civil arrancou, de facto, em 1999, e que a distribuição dos custos no horizonte temporal é compatível com a realização do empreendimento.

Os anos de maior realização de custos foram os de 2000 a 2004.

**Quadro 11 – Custos por anos (1994 a 1999)**

(preços correntes, em euros, com exclusão do IVA)

<b>Custos</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Terrenos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Terrenos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Construção Civil	0,00	35 913,45	49 879,79	0,00	50 860,76	3 243 112,27
Construção Civil	0,00	35 913,45	49 879,79	0,00	50 860,76	3 243 112,27
Estudo, Projectos, Fiscalização e Assistência Técnica	47 385,80	25 734,20	29 927,88	0,00	960 742,28	3 574 588,80
Estudos, Projectos, Coordenação e Fiscalização	47 385,80	794,30	0,00	0,00	960 742,28	3 574 588,80
Tratamento Plástico	0,00	24 939,90	29 927,88	0,00	0,00	0,00
Equipamentos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Alta Tensão e Subestações	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Postos de Seccionamento e Transformação	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Baixa Tensão	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ventilação	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bombagem	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Acessos Mecânicos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sinalização	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Rede Telefónica e Relógios	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Radiocomunicações	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

(preços correntes, em euros, com exclusão do IVA)

Custos	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Equipamentos de Estação	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Componentes de Via	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Instalação de Via	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Carril de Rolamento e Energia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Aparelhos de Via	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sinalética e Normalização	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Indemnizações	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1 614 966,73
Indemnizações Financeiras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1 614 966,73
Indemnizações em Trabalhos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>47 385,80</b>	<b>61 647,65</b>	<b>79 807,67</b>	<b>0,00</b>	<b>1 011 603,04</b>	<b>8 432 667,80</b>

**Quadro 12 – Custos por anos (2000 a 2004)**

(preços correntes, em euros, com exclusão do IVA)

Custos	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Terrenos	744 044,47	2 065 715,94	8 312,08	601 480,35	1 935,97	3 421 488,81
Terrenos	744 044,47	2 065 715,94	8 312,08	601 480,35	1 935,97	3 421 488,81
Construção Civil	28 357 949,65	87 631 758,20	53 555 961,61	28 931 501,97	10 464 750,14	212 321 687,84
Construção Civil	28 357 949,65	87 631 758,20	53 555 961,61	28 931 501,97	10 464 750,14	212 321 687,84
Estudos, projectos, Fiscalização e Assistência Técnica	3 917 426,54	4 123 980,79	3 202 798,41	4 485 930,62	2 151 220,77	22 519 736,08
Estudos, Projectos, Coordenação e Fiscalização	3 917 426,54	4 026 459,69	2 893 031,78	4 409 565,21	1 982 851,92	21 812 846,31
Tratamento Plástico	0,00	97 521,10	309 766,63	76 365,41	168 368,85	706 889,77
Equipamentos	0,00	40 599,56	5 074 912,22	28 617 816,17	7 512 683,47	41 246 011,42
Alta Tensão e Subestações	0,00	0,00	0,00	4 516 958,05	587 027,77	5 103 985,82
Postos de Seccionamento e Transformação	0,00	0,00	0,00	1 148 021,75	75 962,93	1 223 984,68
Baixa Tensão	0,00	0,00	0,00	3 171 127,06	1 833 372,26	5 004 499,32
Ventilação	0,00	0,00	163 319,40	1 694 217,73	893 436,35	2 750 973,48
Bombagem	0,00	0,00	26 558,87	267 842,00	156 792,82	451 193,69
Acessos Mecânicos	0,00	0,00	0,00	3 047 480,83	715 040,05	3 762 520,88
Sinalização	0,00	0,00	3 081,24	2 727 591,98	337 781,54	3 068 454,76
Rede Telefónica e Relógios	0,00	0,00	16 327,00	551 390,77	314 958,67	882 676,44
Radiocomunicações	0,00	0,00	0,00	108 004,00	19 442,45	127 446,45
Equipamentos de Estação	0,00	0,00	0,00	289 894,46	617 873,85	907 768,31
Componentes de Via	0,00	0,00	652 777,80	406 601,64	0,00	1 059 379,44
Instalação de Via	0,00	0,00	2 301 541,46	10 107 839,44	1 614 435,78	14 023 816,68
Carril de Rolamento e Energia	0,00	40 599,56	1 331 335,98	1 412,50	0,00	1 373 348,04
Aparelhos de Via	0,00	0,00	579 970,47	521 208,00	0,00	1 101 178,47
Sinalética e Normalização	0,00	0,00	0,00	58 225,96	346 559,00	404 784,96
Indemnizações	2 941 275,22	412 454,09	753 489,72	294 582,10	62 983,44	6 079 751,30
Indemnizações Financeiras	2 941 275,22	412 454,09	753 489,72	294 582,10	45 523,44	6 062 291,30
Indemnizações em Trabalhos	0,00	0,00	0,00	0,00	17 460,00	17 460,00
<b>Total</b>	<b>35 960 695,88</b>	<b>94 274 508,58</b>	<b>62 595 474,04</b>	<b>62 931 311,21</b>	<b>20 193 573,79</b>	<b>285 588 675,45</b>



### 3.3.2 – Financiamento

O quadro 13 detalha, por anos, o financiamento e respectivas fontes.

Para 2005 está previsto um financiamento adicional do FEDER, no montante de €22 milhões, para cobrir os custos da realização do Projecto ainda por conferir e contabilizar e que, por ora, se estimam em €20 milhões.

Estima-se que, globalmente, os financiamentos superem as necessidades do investimento em cerca de €2 milhões.

Importa notar que os valores financiados incluem os encargos financeiros, superando assim os custos anuais do investimento apresentados nos quadros 11 e 12.

O arranque efectivo da construção civil foi financiado pelo BEI, cabendo conjuntamente a este e ao PIDDAC nacional o financiamento do ano de 2001 e, subsequentemente, ao PIDDAC nacional e ao FEDER o financiamento de 2002 e 2003. O PIDDAC nacional financiou sozinho o ano de 2004, tendo a taxa de execução sido de 100%.

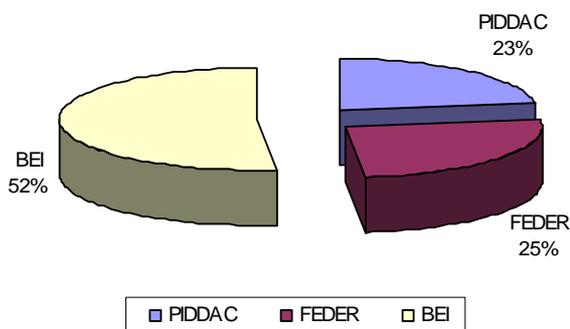
**Quadro 13 – Fontes de financiamento por anos**

(preços correntes, em €× 10<sup>3</sup>, com exclusão do IVA)

Anos	Fontes de Financiamento			Total
	FN	FC (FEDER)	BEI	
1999	0	0	26 935	26 935
2000	0	0	75 000	75 000
2001	23 084	0	54 687	77 771
2002	23 454	52 893	0	76 347
2003	16 450	24 235	0	40 685
2004	6 380	0	0	6 380
<b>Total</b>	<b>69 368</b>	<b>77 128</b>	<b>156 622</b>	<b>303 118</b>

O gráfico 4 mostra que mais de metade do financiamento foi efectuado pelo BEI, repartindo-se a outra metade entre o PIDDAC nacional e o FEDER.

Gráfico 4 – Estrutura das fontes de financiamento



### 3.4 – Desenvolvimento e execução do Projecto

#### 3.4.1 – Processo de selecção dos projectistas, consultores e outros prestadores de serviços

A consultoria e coordenação geral do empreendimento, o desenvolvimento dos projectos e a fiscalização das empreitadas foram realizados pela Ferconsult – Consultoria, Estudos e Projectos de Engenharia de Transportes, S.A., empresa do grupo Metropolitano de Lisboa, constituída como o meio instrumental para a expansão da rede e à qual estão cometidas, na sua quase totalidade, as atribuições que cabem ao Metropolitano de Lisboa enquanto dono de obra.

Do valor total de €24.401.152,52 relativo a contratos de prestação de serviços celebrados pelo ML neste empreendimento, o montante de €20.034.855,14 respeitava a contratos celebrados com a Ferconsult, não tendo expressão individual significativa a quase totalidade dos restantes contratos.

A Ferconsult desenvolveu toda a sua actuação com um grau de autonomia elevado relativamente ao ML, procedendo, directamente ou com recurso a outras empresas, ao desenvolvimento dos diferentes projectos, dando apoio à realização dos concursos e à apreciação de propostas, acompanhando depois todo o ciclo da realização dos empreendimentos com a fiscalização e acompanhamento técnico das obras de construção e concluindo os processos com a elaboração do fecho de contas das empreitadas, vulgarmente concretizadas num adicional ao contrato.

Registe-se que, durante a realização deste empreendimento, a articulação entre o ML, enquanto dono de obra, e a Ferconsult, foi aperfeiçoada com a designação de um “*Delegado ML do Empreendimento*”, na dependência hierárquica directa do CG, que participava nas várias actividades de planeamento, acompanhava o desenvolvimento dos projectos e a progressão física dos trabalhos e mantinha actualizada a informação de gestão e controlo de custos.

Não estando os contratos celebrados com a Ferconsult sujeitos a concorrência, interessa analisar os custos que por via dos mesmos foram imputados ao empreendimento e a regularidade da formalização da contratação por parte do ML, tanto mais que a facturação da Ferconsult se reporta por vezes a períodos muito anteriores a essa formalização e, por outro lado, apresenta valores elevados como trabalho horário extra.

Refira-se ainda a peculiar situação da Ferconsult neste domínio, que não pode alargar o volume de serviços prestados a outros clientes sem perder a relação especial existente com o ML. Com efeito,



para que o ML possa contratar os serviços desta por ajuste directo, no caso dos contratos de valor acima do limiar comunitário aplicável (actualmente €473.890,00), calculado de acordo com as regras que visam impedir o fraccionamento, o volume de negócios com o ML tem de ser igual ou superior a 80% do volume médio de negócios realizado pela Ferconsult na União Europeia, como consequência da aplicação do n.º 2 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto.

### 3.4.2 – Elaboração dos projectos

Os contratos relativos à elaboração dos projectos foram celebrados tendo como base propostas da Ferconsult elaboradas a partir de estimativas de custos previstos do empreendimento, considerando as “Tabelas para o Cálculo de Honorários”<sup>4</sup> e um desconto de 30%. O contrato inicial, relativo à elaboração dos projectos da globalidade do empreendimento, estimava o custo total das obras em 23.443.800.000\$00 (€116.937.181,40), a que correspondiam honorários de 893.282.040\$00 (€4.455.672,03). Este contrato foi objecto de 3 adicionais, no montante de €706.648,73, atingindo o contrato o valor total €5.162.320,76. Deste valor foram pagos, até 31 de Dezembro de 2004, €5.123.499,80.

Para além deste contrato, foram ainda celebrados 3 outros contratos com vista à elaboração de outros projectos, no valor total de €597.212,97. Deste total, foram pagos, até 31 de Dezembro de 2004, €545.891,17.

A Ferconsult subcontratou muitos dos projectos ou parte desses projectos, estando fora do âmbito desta auditoria analisar se foi assegurada competitividade efectiva no processo de selecção dos projectistas e outros prestadores de serviços contratados pela Ferconsult.

### 3.4.3 – Fiscalização de empreitadas

Para fiscalização das empreitadas e fornecimentos do empreendimento foram celebrados com a Ferconsult 14 contratos, no valor total de €10.982.706,89. Alguns dos contratos foram objecto de adicionais, somando €1.183.449,02, o que perfaz o valor total de €12.166.155,91. Até 31 de Dezembro de 2004 foram pagos €11.503.898,89.

Nos contratos relativos à fiscalização de empreitadas verificaram-se pagamentos elevados de trabalho em horário extra, totalizando €2.151.059,18, que representam 18,7% do valor total pago pela prestação de serviços de fiscalização. Individualizados por contrato, esses valores variavam entre os 3% (fiscalização da empreitada de “*execução da rede viária e da zona envolvente nos eixos 1 a 5 da Estação Odivelas*”) e os 31% do trabalho prestado (fiscalização da empreitada de “*execução dos toscos da Estação Ameixoeira*”).

Estes contratos foram celebrados com um “*valor estimado*”, sendo o valor efectivo “*obtido em função das horas efectivamente dispendidas pelos técnicos que intervenham na execução do contrato, por aplicação das taxas horárias referentes à respectiva categoria*”, e a facturação foi feita com base no número de horas correspondente aos serviços prestados. O controlo foi efectuado através de registo “*em impresso próprio pelo Fiscal, assinado por ele, e verificado pelo Chefe da Fiscalização*”, sem que tenha existido efectivo controlo por parte do ML.

<sup>4</sup> Instruções para o Cálculo dos Honorários Referentes aos Projectos de Obras Públicas, aprovadas pela Portaria do MOPC, de 7 de Fevereiro de 1972.

Sobre esta questão, o ML informou, em sede de contraditório, que “(...) já foram introduzidos mecanismos que visam acabar com estas situações e melhorar os mecanismos de controlo”.

O caderno de encargos tipo do ML, utilizado nas empreitadas deste empreendimento (conforme alínea h) do número 22), obriga à inclusão, nos preços propostos pelos empreiteiros nos concursos, das “despesas com os encargos da Fiscalização da Empresa [ML], sempre que por facto imputável ao empreiteiro se tenha de recorrer a trabalho em regime de horas extraordinárias diurnas ou nocturnas”. Não foi, no entanto, como é prática do ML, imputado aos adjudicatários e pago por estes qualquer valor relativo a “horário extra”, apesar de algumas das propostas contratadas não evidenciarem como condição da sua eficácia a realização de trabalho por turnos ou em horário especial ou conterem previsão de trabalho por turnos abrangendo a totalidade do prazo de execução.

A este propósito, o ML informou, nas suas alegações, que “a questão da imputação ao adjudicatário de encargos com horas extraordinárias de fiscalização irá ser objecto de regulamentação específica e de eventual revisão dos Cadernos de Encargos, por forma a clarificar a sua aplicação”, acrescentando, porém, que “(...) o carácter ininterrupto da maior parte das obras do ML não pode levar a conclusões generalizadas sobre esta matéria”.

### 3.4.4 – Coordenação geral do empreendimento

Para além da elaboração de projectos e da fiscalização de empreitadas, o ML contratou com a Ferconsult a coordenação geral do “Empreendimento Campo Grande / Odivelas”, pelo valor de €2.716.239,25. Esta prestação de serviços foi contratualmente definida como compreendendo a coordenação, “procurement”, planeamento geral e controlo de custos. As actividades e atribuições constantes da definição detalhada da prestação de serviços, tal como consta da proposta da Ferconsult, incluem atribuições que em larga medida lhe estavam já cometidas pelos contratos relativos à elaboração de projectos e fiscalização de empreitadas.

Apesar deste contrato, celebrado em 17 de Julho de 2003, dispor aparentemente para o futuro – “a coordenação geral será assegurada pela Adjudicatária desde a assinatura do presente contrato até ao término do programa de trabalhos previstos e constantes do anexo n.º 1, que se estima em 29 de Dezembro de 2003” – verifica-se que a extensão temporal real do mesmo se estendeu retroactivamente a Janeiro de 1998, como o primeiro pagamento comprova (factura da Ferconsult n.º 2427, de 2003-07-21, relativa a “serviços prestados de Janeiro de 1998 a Abril de 2003”, no valor de €2.050.720,83 e representando 75,5% do total do contrato). Pela sobreposição dos serviços contratados e pela larga retroactividade do contrato pode concluir-se que estava em causa apenas uma mera transferência interna de custos. Até 31 de Dezembro de 2004, relativamente a este contrato, foi pago o total de €2.713.373,88.

Em 8 de Outubro de 2003, foi ainda celebrado com a Ferconsult um contrato relativo à prestação de serviços de gestão de segurança, higiene e saúde dos estaleiros do Metropolitano de Lisboa, incluindo a extensão da Linha Amarela, para dar cumprimento às exigências em matéria de segurança e saúde decorrentes da legislação em vigor. Até 31 de Dezembro de 2004, foram pagos €102.038,33 relativamente a serviços prestados no “Empreendimento Campo Grande / Odivelas”.

### 3.4.5 – Contratos celebrados

Os valores contratados, realizados e pagos à Ferconsult, até 31 de Dezembro de 2004, e relativos ao Projecto “Empreendimento Campo Grande / Odivelas” encontram-se sintetizados no quadro 14.



**Quadro 14 – Custo dos serviços prestados pela Ferconsult**

(preços correntes, em euros, com exclusão do IVA)

	Contratos	Adicionais	Realizado (até 31/12/2004)	Trabalho Horário		Revisão de preços
				Normal	Extra	
Projectos	5 052 885,00	706 648,73	5 669 390,97			
Fiscalização de empreitadas	10 982 706,89	1 183 449,02	11 503 898,89	9 342 733,45	2 151 059,18	10 106,25
Coordenação do empreendimento	2 716 239,25	–	2 713 373,88			
Gestão de segurança, higiene e saúde (*)		–	102 038,33			
Pagamentos de serviços não inseridos em contratos	–	–	661 134,97			
<b>Total</b>			<b>20 649 837,04</b>			

(\*) Contrato no valor global de € 1.283.024,00, abrangendo projectos e obras de várias linhas.

### 3.4.6 – A fiscalização e coordenação global da Ferconsult

A Ferconsult e o seu corpo técnico possuem experiência relevante como projectistas de construção de túneis e estações no subsolo, bem como de instalação de via, equipamentos e instalações especiais, continuamente aperfeiçoada pelo *feed back* que o exercício das funções de assistência técnica ao projecto e de fiscalização das empreitadas proporciona.

Apesar da especialização e experiência acumulada da Ferconsult, observaram-se na auditoria algumas deficiências nas prestações de serviços efectuadas, verificando-se também que a concentração de funções de projectista, entidade fiscalizadora da execução e gestora dos processos administrativos e de controlo, não contribuiu para uma maior evidência dessas deficiências e para a responsabilização dos intervenientes.

O ML corroborou o exposto e referiu ter já corrigido a situação, alegando que “a concentração de funções de projectista e fiscalização foi um aspecto já anteriormente identificado e que foi objecto de decisões deste CG em 20 de Abril de 2004, tendo o exercício simultâneo destas duas actividades, num mesmo empreendimento, ficado interdito nos novos empreendimentos”.

A redacção do articulado dos cadernos de encargos, repetidamente aplicada nos diferentes projectos, contém generalidades que, não sendo objecto de análise crítica, de desenvolvimento, e de adequação de todo o seu detalhe a cada situação concreta, dão origem a situações ambíguas, por vezes resolvidas em prejuízo do dono da obra.

O ML, nas suas alegações, referiu que vai procurar averiguar e corrigir, se for caso disso, situações desta natureza. Em particular, relativamente ao custo adicional de €63.421,19, relativo a sondagens adicionais que o ML aprovou na empreitada ML568/99 – “projecto e construção dos toscos em viaduto entre o km 22+442,548 e o km 23+267,419 e o km 23+793,740 e o km 23+886,741”, considerando-as como não fazendo parte dos trabalhos contratados, como descrito no Anexo I, o ML comunicou que, “ (...) caso se confirme a validade do entendimento, o ML não deixará de impor a necessária correcção no fecho de contas, ainda por efectuar”.

Verificaram-se, também, situações de deficiente desenvolvimento dos projectos e de falta de rigor das medições aí inseridas, mesmo em projectos subcontratados com projectistas externos, que competiria à Ferconsult verificar e compatibilizar com os restantes projectos.

Sobre esta matéria, o ML, em sede do contraditório, justificou estas situações como decorrentes de circunstâncias particulares tais como “ (...) a imprevisibilidade, a especificidade e a complexidade deste tipo de empreitadas que, como é sabido, se desenvolvem em subsolo e motivam normalmente alterações de projecto durante a execução da obra, com repercussões na sua gestão”.

A execução de trabalhos a mais e de outros trabalhos não previstos nos contratos nem sempre foi objecto de autorização / aprovação prévia por parte da entidade competente para autorizar a despesa, sendo proposta a adjudicação e celebração de adicionais aos contratos (eventualmente “*fecho de contas*”) já como realidade consumada e a ratificar.

Resulta ainda a percepção de que a ausência de realização de concursos, fundamentada na urgência ou noutras circunstâncias que permitem a dispensa da sua realização, é uma consequência, sobretudo, da ausência de atempado e efectivo planeamento e realização, por parte da Ferconsult (e também do ML), das diferentes formalidades e acções necessárias à sua concretização.

Em geral, os trabalhos a mais tornaram-se necessários, fundamentalmente, em consequência de fragilidades originárias dos projectos, de insuficiências das campanhas de sondagens geotécnicas, agravadas pela natural imprevisibilidade associada a obras subterrâneas, potenciadoras desse tipo de vicissitudes. Verificou-se, também, o lançamento de concursos sem que os projectos se encontrassem devidamente desenvolvidos, sendo o projecto de execução, por vezes, completado ao longo da execução da empreitada. Existiram ainda situações em que obras que não constavam dos projectos postos a concurso, foram incluídas nos contratos ou, posteriormente, adjudicadas como “*trabalhos a mais*”, sem que reunissem requisitos para serem classificados como tal. Desta forma, um volume significativo de trabalhos foi contratado sem ser em condições de concorrência.

O ML também não implementou mecanismos de responsabilização dos projectistas, nomeadamente quanto a erros e omissões do projecto, quer na vertente conceptual quer em termos de medições.

A decisão relativamente a questões fundamentais da gestão das empreitadas, tais como a aprovação de novos planos de trabalhos e cronogramas financeiros, pedidos de suspensão de trabalhos, ou até a aprovação de preços (preços acordados) para novos trabalhos ordenados pela fiscalização ou propostos pelo empreiteiro, não teve lugar dentro dos prazos impostos pelo regime jurídico, dando origem a fragilidades da posição do dono da obra, que depois se traduzem quer no pagamento de indemnizações quer na determinação do preço final dos trabalhos envolvidos.

Em geral, verificou-se a ausência de elaboração de autos relativamente a suspensões de trabalhos, ainda que parciais, bem como a realização da recepção dos trabalhos de empreitadas sem a concomitante elaboração do auto correspondente.

O ML não procede à elaboração da conta da empreitada em conformidade com o que se estabelece nos artigos 220.º a 222.º do Decreto-Lei n.º 59/99, procedendo, antes, à celebração de acordos finais de regularização, onde se congrega a definição de todos os aspectos pendentes nas empreitadas. Este instrumento não reúne, no entanto, as virtualidades suficientes para funcionar como sucedâneo do momento processual referido.

O ML, embora não considere correcta esta afirmação, nas suas alegações, acabou de algum modo por confirmá-la quando referiu: “ (...) *As contas finais estão a ser elaboradas, com grande atraso, é certo, e reconhecemos a incapacidade (ou dificuldade) de se proceder ao fecho de contas e ao encerramento de empreitadas finalizadas há vários anos, (como é o caso mais recente da extensão a Odivelas), já que a informação se encontra dispersa pela Ferconsult e pelo Metro, o que dificulta, e até tem impedido, o*



*encerramento de alguns processos. (...) Nas novas empreitadas em curso esta situação já não voltará a ocorrer”.*

Note-se que não está em causa apenas a elaboração da conta dentro do prazo estabelecido, mas também o formalismo legal, com a notificação da mesma ao empreiteiro para eventual reclamação.

O fecho de contas das empreitadas teve, regra geral, conclusão com a contratação de um adicional aos contratos, muito tempo depois da conclusão e da recepção dos trabalhos, evidenciando deficiências do planeamento e da prestação da fiscalização ao longo da execução das empreitadas.

O ML veio confirmar, no contraditório, que “ (...) *tem sido normal no Metro, que o fecho de contas seja só acompanhado por propostas de celebração de adicionais finais, para regularização de assuntos pendentes, situação que está identificada e que temos procurado corrigir”.*

O ML não procede ao inquérito administrativo previsto e regulado nos artigos 223.º a 225.º do Decreto-Lei n.º 59/99, reduzindo relativamente a estas empreitadas as garantias de pagamento a trabalhadores, fornecedores e subempreiteiros, consignadas na lei.

O ML não controla devidamente a actividade da Ferconsult, verificando-se, neste empreendimento, o pagamento de facturação da Ferconsult que inclui trabalhos não realizados ou que excede os valores contratados por “*valor estimado*”. Esta ausência de controlo, em especial sobre as horas de fiscalização efectivamente realizadas, pode conduzir a custos não justificados, pois o valor dos contratos celebrados com a Ferconsult para prestação de serviços de fiscalização não é estabelecido como um total fixo mas apresentado como uma estimativa, elaborada com base numa tabela de valores horários e numa previsão.

Especificamente sobre a questão do pagamento de trabalhos não realizados ou que excede os valores contratados por “*valor estimado*”, o ML refere, na sua resposta, que esta situação “ (...) *já se encontra corrigida desde 2004*”. Continua, no entanto, por esclarecer o pagamento da totalidade do projecto da empreitada ML 568/99 – “*projecto e construção dos troços em viaduto entre o km 22+442,548 e km 23+267,419 e o km 23+793,740 e o km 23+886,741*”, adiante referido em 3.4.7.

Quanto à falta de controlo por parte da Ferconsult o ML, nas suas alegações, salienta que: “ (...) *Os custos facturados pela Ferconsult é matéria que merece, em parte, o nosso acordo já que, na altura, tal era impossível de assegurar, dado que o ML, como é sabido, não tinha estrutura capaz de acompanhar os seus investimentos. (...) Esta situação foi ultrapassada quer a nível do ML, quer pela reorganização da própria Ferconsult*”.

### 3.4.7 – Deficiências verificadas

Das deficiências de actuação da Ferconsult e do ML, relevam as seguintes:

- ◆ A Ferconsult facturou e recebeu, relativamente ao projecto da empreitada ML 568/99 – “*projecto e construção dos troços em viaduto entre o km 22+442,548 e km 23+267,419 e o km 23+793,740 e o km 23+886,741*” – a totalidade das fases dos projectos e 95,0% do valor correspondente à assistência técnica, incluindo o projecto de fundações e estruturas, quando estes troços foram objecto de concurso de “*concepção/construção*”, com base em estudo prévio, nos termos do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 59/99, e o projecto base e fases de projecto

posteriores foram realizados dentro do contrato de empreitada celebrado com a Contacto – Sociedade de Construções, S.A.

- ◆ A Ferconsult facturou e recebeu no contrato 19/2001, relativo à fiscalização da empreitada ML 568/99 – “*projecto e construção dos toscos em viaduto entre o km 22+442,548 e o km 23+267,419, e o km 23+793,740 e o km 23+886,741*” – um total de €768.907,76, por trabalho em horário normal e horário extra, a que acresceram € 8.674,59 de revisão de preços, o que excede o valor acumulado do contrato e adicional aprovados, que somam apenas € 751.702,73. De forma idêntica, facturou e recebeu €90.672,00, de fiscalização da empreitada ML 615/02 – “*sistema de protecção à linha de alta tensão e acústica dos edifícios que ladeiam o viaduto de Odivelas*” – autonomizada daquela e que fora contratada por €69.024,00, e facturou e recebeu, ainda, €1.106.972,716, de fiscalização da empreitada ML 586/00 – “*execução dos toscos da Estação Odivelas e zona envolvente*” – excedendo também o valor acumulado do contrato e adicional aprovados, que somam €1.076.255,86.
- ◆ O projecto da empreitada ML 583/00 – “*execução dos toscos da Estação Ameixoeira*” – adjudicada ao Zagope, MSF, Tâmega, A.C.E. (Zagope – Construções e Engenharia, S.A., Construtora do Tâmega, S.A., e MSF – Moniz da Maia, Serra e Fortunato, S.A.), pelo valor de 5.097.455.789\$00 (€25.426.002,28), desenvolvido sob responsabilidade da Ferconsult, foi integralmente substituído por projecto variante proposto pelo adjudicatário após o início da obra, com recurso a processo construtivo de execução mais simples e, conseqüentemente, alterando a arquitectura de toda a estação.
- ◆ A Ferconsult não detectou, previamente à contratação, erros grosseiros de medição no projecto da empreitada ML 586/00 – “*execução dos toscos da Estação Odivelas e zona envolvente*” – realizado por projectista externo, para mais numa empreitada contratada por preço global. Desses erros releva o erro de medição do artigo 2.4, relativo à execução de estacas de 0,60 m de diâmetro, em que estavam previstos 2 744,00 m, quando a própria Ferconsult veio a apurar, na análise da reclamação por erros e omissões apresentada pelo adjudicatário, serem apenas 1 283,10 m. No caso deste artigo, a redução do valor dos trabalhos efectuada, de 56.831.931\$00 (€283.476,48), porque efectuada contra o disposto nos artigos 14.º e 37.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, só foi possível por negociação com o adjudicatário.
- ◆ O projecto de contenção da empreitada ML 586/00 – “*execução dos toscos da Estação Odivelas e zona envolvente*” – foi substituído por projecto variante proposto pelo adjudicatário Linhametro – Empreitadas do Metropolitano de Lisboa, A.C.E., com significativa economia de custos, apesar do pagamento de €285.557,63 efectuado ao empreiteiro (metade do valor economizado, nos termos previstos no n.º 3 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 59/99).
- ◆ O cálculo da revisão de preços da empreitada ML 586/00 – “*execução de toscos da Estação Odivelas e zona envolvente*” – elaborado pela Ferconsult, considerou como mês de referência Março de 2001, quando deveria ter considerado Julho do mesmo ano, tendo daí resultado um pagamento em excesso de €355.585,99, no total de €788.536,16 pago.  
O ML, no âmbito do contraditório, veio confirmar o pedido de devolução do montante de €355.585,99 + IVA pago em excesso, acrescentando ainda que “(...) caso esta não se verifique, foi também notificado o empreiteiro de que será accionada a correspondente garantia bancária”.
- ◆ A informação relativa aos empreendimentos realizados pelo Metropolitano de Lisboa, E.P., não se encontra centralizada, mas antes fragmentada, dispersa pelos diversos departamentos do ML intervenientes ou disponível apenas na Ferconsult. Esta dispersão e as omissões dos processos existentes nos diferentes intervenientes dificultaram a análise e a compreensão de toda a sequência de circunstâncias que fundamentaram algumas decisões e algumas vezes não foi



possível obter informação que permitisse a análise detalhada de situações que exigiriam melhor esclarecimento.

### **3.4.8 – Regularidade e competitividade do processo de contratação e execução de empreitadas**

Para realização da “*Extensão Campo Grande / Odivelas*” da Linha Amarela, o Metropolitano de Lisboa desenvolveu 112 processos de aquisição de bens e serviços e de contratação de empreitadas que, em parte, obrigaram à realização de um dos procedimentos pré-contratuais regulados pelos regimes atrás referidos em 2.4. Dos 28 contratos de empreitada celebrados, 11 tiveram valor superior a €5.000.000.

Para analisar e concluir sobre a regularidade e competitividade, eficiência e controlo de custos na adjudicação e contratação e também para analisar a execução física e financeira de contratos, foi seleccionada uma amostra, constituída por 6 contratos de empreitada, no valor total de €56.728.252,58, representando cerca de 30% do valor total dos contratos de empreitada.

A lista dos contratos de empreitada incluídos na amostra e o detalhe da análise efectuada constam do anexo 1.

### **3.4.9 – Regularidade e competitividade do processo de contratação de empreitadas e fornecimentos**

Para analisar e concluir sobre a regularidade dos procedimentos pré-contratuais, análise de propostas, aprovação/adjudicação e celebração dos contratos, foi seleccionada uma amostra constituída por 4 fornecimentos e outras 3 empreitadas, listados no quadro 1 do anexo 2, que acresceram à análise efectuada aos 6 contratos de empreitada referidos em 3.4.8.

Esta amostra abrange contratos no valor total de €9.012.711,78, que, em conjunto com a amostra de 6 empreitadas referida em 3.4.8, representa também cerca de 30% do valor total dos contratos de empreitada e fornecimento.

Esta análise foi ainda estendida à análise das circunstâncias e fundamentação de adjudicação de outros 7 contratos e 2 adicionais, listados nos quadros 2 e 3 do anexo 2, com procedimentos abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 223/2001 e em que foi dispensado o procedimento legalmente aplicável por força do valor.

Como atrás referido em 3.4.1, para além dos contratos celebrados com a Ferconsult, que representavam 82,0% do valor total, a generalidade dos contratos de prestação de serviços não tinha expressão individual significativa. A única excepção relevante — o contrato com a Lovat, para revisão da tuneladora — com o valor de 2.891.790 USD, que foi celebrado em 18 de Novembro de 1998, teve execução muito anterior a 2004. Por esta razão, não foram incluídos na amostra procedimentos pré-contratuais relativos a prestação de serviços.

O detalhe da análise efectuada aos contratos incluídos na amostra, nos casos não inseridos no anexo 1, e em que houve lugar a desvios do enquadramento normativo aplicável, consta do anexo 2.

### 3.4.10 – Análise da contratação

Verificou-se, em geral, o regular cumprimento dos normativos aplicáveis à contratação, com realização dos procedimentos pré-contratuais devidos em função do valor.

Foram, no entanto, assinaladas algumas irregularidades de que relevam as seguintes:

- ◆ As Comissões de Análise das Propostas procederam, na maioria dos concursos, à densificação dos factores do critério de adjudicação e à definição de metodologias para a sua aplicação, estabelecendo por vezes subfactores não previstos no aviso e no programa de concurso e alterando o sistema classificativo previsto, referindo apenas no relatório de análise de propostas tê-lo efectuado previamente e sem que dos processos conste acta datada ou sequer referência que indique que esse procedimento tenha tido lugar em momento anterior à abertura e conhecimento do teor das propostas. Esta actuação viola os princípios da transparência, da estabilidade e da igualdade.
- ◆ Em várias obras os contratos de empreitada foram celebrados com alteração substancial do objecto ou das condições que constavam dos processos patentes nos concursos respectivos e do valor das propostas sobre as quais recaiu a adjudicação, violando este procedimento os princípios da concorrência, da estabilidade e da igualdade.
- ◆ Em vários contratos de empreitada o ML recorreu à figura dos “trabalhos a mais” para contratar a execução de trabalhos que não reuniam os requisitos necessários a essa qualificação, nos termos definidos no n.º 1 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março<sup>5</sup>, dispensando indevidamente a realização de concurso.
- ◆ O ML contratou por ajuste directo, precedido ou não de consulta, empreitadas de valor superior ao valor que obrigava à realização de concurso público, na vigência do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, e, mesmo já na vigência do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, superior ao limite de €1.000.000 estabelecido no n.º 3 do artigo 7.º, sem que a fundamentação de direito invocada para a dispensa de procedimento se afigurasse verdadeiramente ajustada à situação de facto.
- ◆ Verificaram-se também, em tempo muito próximo, duas situações de contratação e fornecimento de bens da mesma natureza, cujo valor acumulado era superior ao limiar de aplicação do Decreto-Lei n.º 223/2001, em violação do disposto no n.º 2 do artigo 7.º deste diploma. Num caso, o fornecimento foi contratado como adicional a um contrato anteriormente celebrado, no outro, a contratação foi precedida de consulta.

O ML confirmou, nas suas alegações, a detecção pela própria empresa de irregularidades na actuação das Comissões de Análise das Propostas, considerando, ainda que “(...) *não deixa de ser estranho que, embora tivesse sido um comportamento adoptado “na maioria dos concursos”, violador dos mais elementares princípios da concorrência, nunca tenha existido qualquer reclamação por parte de eventuais lesados*”.

---

<sup>5</sup> “Consideram-se trabalhos a mais aqueles cuja espécie ou quantidade não hajam sido previstos ou incluídos no contrato, nomeadamente no respectivo projecto, se destinem à realização da mesma empreitada e se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista, desde que se verifique qualquer uma das seguintes condições:

- a) Quando esses trabalhos não possam ser técnica ou economicamente separados do contrato, sem inconveniente grave para o dono da obra;
- b) Quando esses trabalhos, ainda que separáveis da execução do contrato, sejam estritamente necessários ao seu acabamento”.



Comunicou ainda ter sido formalmente reiterada, junto da estrutura técnica do Metro, através de Ordens de Serviço, “(...) a necessidade de absoluto cumprimento da Lei (...)”, e explicitados “(...) os princípios por que se devem pautar as actuações das Comissões de Apreciação”.

Relativamente aos contratos de empreitada incluídos na amostra, verificou-se o seguinte:

**3.4.10.1 – Empreitada ML 568/99 (contrato 49/2000) – “Projecto e construção dos toscos em viaduto entre o km 22+442,548 e o km 23+267,419, e o km 23+793,740 e o km 23+886,741”**

A consignação da empreitada ML 568/99 (contrato 49/2000) – “projecto e construção dos toscos em viaduto entre o km 22+442,548 e o km 23+267,419, e o km 23+793,740 e o km 23+886,741” – decorreu de forma muito fragmentada, tendo sido realizadas 7 consignações parciais que decorreram entre 15 de Novembro de 2000 e 13 de Abril de 2002.

Só os locais necessários à execução do viaduto sobre a Calçada de Carriche foram objecto de três consignações parciais, que tiveram lugar em 11 de Setembro de 2001 (encontro nascente), 15 de Janeiro de 2002 (encontro poente), e 13 de Abril de 2002 (zona do pilar central). As situações de atraso na entrega dos locais de execução do viaduto sobre a Calçada de Carriche, que se deveram a atrasos nas empreitadas de túnel contíguas dos dois lados do viaduto, deram origem ao pagamento de uma indemnização no valor de €548.677,69, destinada a ressarcir o empreiteiro do acréscimo de custos de estaleiro.

Os trabalhos a mais realizados (não incluindo o “sistema de protecção à linha de alta tensão e acústica” autonomizado como empreitada 615/ML-02) atingiram os 16,3% do valor da adjudicação inicial, percentagem que sobe para 25,9% quando se incluem os valores da indemnização paga e da indemnização prevista.

**3.4.10.2 – Empreitada ML 583/00 (contrato 05/2001) – “Execução dos toscos da Estação Ameixoeira”**

O contrato foi celebrado com o Zagope, Tâmega, MSF, A.C.E., com significativas alterações relativamente à proposta apresentada, no valor de 5.097.455.789\$00 (€25.426.002,28), e às condições do concurso público realizado:

- ◆ O preço da proposta foi alterado para 5.164.245.784\$00 (€25.759.149,37), pela inclusão do valor de 66.790.000\$00 (€333.147,12) referente a alterações ao projecto posto a concurso;
- ◆ O prazo de execução foi alterado para 27 meses, com as correspondentes alterações do programa de trabalhos e do cronograma financeiro, quando o CE especificava como máximo o prazo de 24 meses, prazo também expresso na proposta do adjudicatário;
- ◆ Estabelecia o abono de um adiantamento de 25%, quando o CE previa expressamente que não seriam concedidos adiantamentos.

Esta proposta, tal como foi contratada, com os novos prazo e cronograma financeiro do contrato, se admitida no concurso, ficaria classificada em 2.º lugar.

Sobre esta e outra situação adiante referida em 3.4.10.3, o ML, nas suas alegações, justificou a actuação, considerando “(...) não ter sido tida em devida conta, uma vez mais, a imprevisibilidade, a especificidade e a complexidade deste tipo de empreitadas e até, por vezes, imposições de entidades externas que podem determinar este tipo de alterações de projecto”.

Não esclarece, no entanto, em que medida é que o alegado pode justificar alterações ao projecto mesmo antes do início da execução, ou a concessão do adiantamento.

Nesta empreitada o projecto foi substituído, posteriormente à consignação da empreitada, por projecto variante do empreiteiro, global e significativamente diferente do concursado — a escavação de poço rectangular de 25 × 54 metros com entivação por estacas ancoradas, foi substituída por escavação de poço circular com 40 metros de diâmetro —, através da celebração de adicional ao contrato que formalizou a substituição do projecto e alterou o preço para 5.499.904.962\$00 (€27.433.410,29).

Esta situação configura uma violação do princípio da estabilidade consagrado no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, aplicável por força do n.º 1 do artigo 4.º do mesmo diploma.

A celebração deste adicional que, na prática, equivale a uma contratação por ajuste directo de uma outra empreitada e que, face ao valor, exigia a realização de concurso público internacional, foi precedida de parecer do GJC que concluía pela ilegalidade da alteração do projecto que veio a ser aceite.

Acresce que na auditoria não foi comprovada documentalmente a existência de despacho ou deliberação do CG a aprovar a substituição do projecto e a despesa adicional.

Sobre esta situação, o ML veio, no âmbito do contraditório, justificar a actuação, considerando que, *“(…) muito embora se refira a existência de parecer jurídico do Gabinete Jurídico e de Contencioso do próprio Metro, que concluía pela ilegalidade da alteração do projecto contratado e, conseqüentemente, do respectivo adicional, é certo que o Conselho de Gerência em exercício à data, certamente na presunção da defesa de melhores interesses e, seguramente, no pressuposto de que o objecto contratado se mantinha no essencial, decidiu a sua formalização sem o recurso a novo procedimento concursal, que certamente acarretaria atrasos importantes e que colidiriam com o caminho crítico do empreendimento”*.

Tal justificação nada acrescenta, do ponto de vista aqui em causa – o cumprimento da lei –, e não refere qualquer documento que fundamente a decisão ou sequer comprove ter existido decisão formal de aprovação.

#### **3.4.10.3 – Empreitada ML 586/00 (contrato 61/2001) – “Execução dos toscos da Estação Odiveiras e zona envolvente”**

Para adjudicação da empreitada de toscos da Estação foi aberto concurso público internacional, com um preço base estimado de 2.600.000.000\$00 (€12.968.745,32).

Este concurso foi anulado, por deliberação do CG, porque a proposta melhor classificada, e também de preço mais baixo, do consórcio Ferrovia Agroman, S.A., Sociedade de Construções H. Hagen, S.A., Sopol – Sociedade Geral de Construções e Obras Públicas, S.A., e Obrecol – Obras e Construções, S.A., tinha um valor de 3.751.001.390\$00 (€18.709.916,05), cerca de 44,3% superior ao preço base. Para fundamentar a anulação foi invocada a alínea b) do n.º 1 do artigo 107.º do Decreto-Lei n.º 59/99, quantificando em 25% o limite relativo ao *“preço total consideravelmente superior ao preço base do concurso”*.

Foi também deliberado proceder-se a um ajuste directo precedido de consulta *“aos concorrentes que apresentaram os três melhores preços”*, com invocação da alínea a) do n.º 1 do artigo 136.º do Decreto-Lei 59/99, de 2 de Março. Foi ainda decidido que a empreitada *“não incluirá os trabalhos referentes ao término da estação”*, considerando-se que *“o término constitui uma obra não essencial e complementar à*



*Estação, pelo que uma supressão dos correspondentes trabalhos não altera significativa ou substancialmente o objecto da empreitada ML586/00”. O término previsto, em túnel, tinha 60 m de comprimento.*

A empreitada veio a ser adjudicada, por deliberação do CG de 13 de Setembro de 2001, pelo valor de 2.390.061.576\$00 (€11.921.576,88), ao consórcio Ferrovia / Hagen / Sopol / Obrecol.

Entre as propostas apresentadas por este consórcio no concurso e na consulta, para além de alguns preços novos para artigos que foram introduzidos na consulta, apenas houve lugar à alteração, para menos, de três preços unitários. Estes três novos preços, quando aplicados à proposta inicial para a totalidade da empreitada, reduziriam o valor total daquela para 3.402.457.799\$00 (€16.971.387,95), valor 30,9% superior à base daquele concurso. Apenas o estabelecimento do novo valor da base em 2.400.000.000\$00, que não reflectiu proporcionalmente o valor da redução do objecto, levou a que o valor da proposta apresentada na consulta não fosse superior à base em mais de 25%.

Conclui-se que, na realidade, a redução de custo resultou, sobretudo, de uma redução significativa da obra, ou seja, da modificação do objecto do contrato, o que afasta a permissão de ajuste directo prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 136.º do Decreto-Lei n.º 59/99, por ter havido alteração substancial do objecto do contrato e, portanto, este não ser celebrado “*em condições substancialmente idênticas às estabelecidas para efeitos do concurso*”.

Não se verificando a condição prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 136.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, a escolha do procedimento teria de pautar-se pelos critérios do artigo 48.º, ou seja, deveria ter sido realizado novo concurso, o que não aconteceu, com violação clara desta disposição legal.

Verificou-se ainda que as propostas apresentadas pelos 3 concorrentes, na consulta, apresentavam os mesmos erros nas quantidades de dois artigos do orçamento, constituindo tal facto indício de situação lesiva da concorrência que, a confirmar-se, seria susceptível de acarretar a nulidade das propostas, devendo as mesmas ser rejeitadas e os concorrentes excluídos, conforme determina o n.º 1 do artigo 58.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

Sobre este facto, o ML apenas comentou que, “*(...) neste caso, fica a insinuação de que terá havido conluio entre os concorrentes e que a Empresa, a começar pela Comissão de Análise das Propostas, nada terá feito para o evitar*”, nada acrescentando ao atrás referido.

O contrato foi celebrado com o Linhametro – Empreitadas do Metropolitano de Lisboa, A.C.E., formado pelas empresas proponentes, em 9 de Outubro de 2001, e comportava dois valores contratuais, 2.391.597.740\$00 (€11.929.239,23), correspondente ao projecto concursado, com rectificação dos erros de quantidades, e 126.347.396\$00 (€630.218,15), correspondente à execução do “*Projecto de Construção da Estrutura de Protecção sob o Silo Auto na Galeria do Término*”, que não constava da consulta.

Como atrás se referiu, o ML, na sua resposta, justificou a sua actuação, considerando “*(...) não ter sido tida em devida conta, uma vez mais, a imprevisibilidade, a especificidade e a complexidade deste tipo de empreitadas e até, por vezes, imposições de entidades externas que podem determinar este tipo de alterações de projecto*”.

O alegado, no entanto, de modo algum pode justificar a inclusão de obra nova e não concursada no contrato, a qual nem sequer é contígua à obra cujo projecto foi posto a concurso.

Esta situação configura uma violação do princípio da estabilidade consagrado no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, aplicável por força do n.º 1 do artigo 4.º do mesmo diploma.

#### **3.4.10.4 – Empreitada ML 609/01 (contrato 90/2002) – “Execução dos toscos do 55.º Troço (Parcial) – Término de Odivelas da Linha Amarela ente Campo Grande / Odivelas, do Metropolitano de Lisboa, EP”**

A execução do Término, eliminado na consulta realizada na sequência do concurso público para adjudicação da empreitada ML 586/00, de execução dos toscos da Estação Odivelas, foi autonomizada como empreitada, com a referência ML 609/01.

Na sequência do procedimento aberto com anúncio indicativo, foi efectuado concurso limitado, nos termos do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, cujo valor para efeitos do concurso era de €5.200.000,00.

A empreitada foi adjudicada à Somague – Engenharia, S.A., por deliberação do CG, pelo valor de €7.617.872,55, 46,5% acima do preço base estabelecido, sem que tenha sido proposta e decidida a não adjudicação, como sucedera na empreitada 586/00 relativa aos toscos da Estação Odivelas, onde o Término estava inserido anteriormente.

Considerando o limite de 25% para preenchimento do conceito indeterminado “*preço total consideravelmente superior ao preço base do concurso*”, como assumido pelo CG nessa empreitada ML 586/00, resulta que a adjudicação desta empreitada foi efectuada com violação da alínea b) do n.º 1 do artigo 107.º do Decreto-Lei n.º 59/99, que não permite ao dono da obra adjudicar a empreitada “*quando todas as propostas ou a mais conveniente, ofereçam preço total consideravelmente superior ao preço base do concurso*”.

O contrato desta empreitada foi celebrado pelo valor de €7.150.807,65, sem que a diferença para o valor de €7.617.872,55 da proposta se encontre explicada nos elementos do respectivo processo.

Apesar de a obra ter sido recebida provisoriamente, em Dezembro de 2003, ainda não foi elaborado o respectivo auto, nem elaborada a conta final da empreitada, nem efectuado o fecho de contas da mesma.

A Somague, em 12 de Abril de 2004, solicitou uma indemnização no montante de €1.988.842,79, a título de “*reposição do equilíbrio económico-financeiro da empreitada*”, por maior onerosidade resultante da extensão do prazo contratual de execução, que se encontra em apreciação. O fundamento do pedido entronca no entendimento de que houve lugar a prorrogação legal do prazo de execução da empreitada até Abril de 2004, por ausência de decisão atempada sobre planos de trabalhos sucessivamente apresentados pelo adjudicatário e que traduziam alterações na programação dos trabalhos devidas a indisponibilidade de locais e elementos do projecto de execução indispensáveis à execução dos trabalhos na sequência prevista, alterações decorrentes dos trabalhos a mais realizados e outras ocorrências que originaram suspensão e que o adjudicatário entende não serem de sua responsabilidade.

#### **3.4.10.5 – Empreitada ML 619/02 (contrato 74/2003) – “Execução dos acabamentos, baixa tensão e AVAC da Estação Odivelas, da Linha Amarela, do Metropolitano de Lisboa, EP”**

O procedimento para contratação da empreitada de execução dos acabamentos da Estação Odivelas teve início com a publicação do anúncio periódico indicativo, onde era descrita como “*execução de acabamentos, baixa tensão, telecomunicações e AVAC da estação Odivelas*”, e tinha o valor estimado de



€3.500.000,00. O preço base do concurso limitado, com envio de convite às 25 empresas que integravam o grupo de 19 empresas / consórcios seleccionados, era de €2.200.000,00.

A adjudicação da empreitada veio a ser efectuada à Isolux Wat, S.A., por deliberação do CG, de 5 de Junho de 2003, pelo valor de €1.892.909,77.

Verifica-se que os trabalhos a mais atingiram um total de €841.066,50, equivalente a 44,4% do valor do contrato inicial. Esta percentagem sobe para 47,2% se considerarmos como valor do contrato o valor dos trabalhos contratuais efectivamente realizados, isto é, retirando-lhe os €110.219,50 de trabalhos a menos.

A empreitada foi recebida provisoriamente, em Dezembro de 2003, mas ainda não foi elaborado o respectivo auto. Não foi igualmente aprovado o fecho de contas da empreitada.

### 3.4.11 – Aplicação das Directivas da União Europeia relativas à contratação dos “sectores especiais”

Os contratos de prestação de serviços de valor elevado celebrados no período posterior à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 223/2001, que teve lugar em 7 de Dezembro de 2001, foram todos celebrados com a Ferconsult e estão excluídos do regime estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 223/2001 por força da alínea a) do n.º 2 do artigo 12.º do mesmo diploma.

Neste período foram celebrados 34 contratos de fornecimento de bens, no valor total de €22.643.683,77, e 19 contratos de empreitada, no valor total de €42.375.674,60.

Dos contratos de fornecimento de bens celebrados, 9 eram de valor superior aos limiares comunitários, dos quais 2 foram objecto de concurso público, 6 de concurso limitado com publicação de anúncio indicativo, e 1 foi contratado por ajuste directo. Dos contratos de empreitada, 12 tinham valor superior a €1.000.000 e, destes, 8 foram objecto de concurso limitado com publicação de anúncio indicativo, e 4 foram contratados por ajuste directo, 2 dos quais precedidos de consulta.

Verificou-se, em geral, o regular cumprimento do disposto no Decreto-Lei n.º 223/2001, com realização dos procedimentos pré-contratuais devidos em função do valor e da natureza do contrato. Em particular, a contratação de empreitadas não precedida de uma das formas de concurso previstas no artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 223/2001 não excedeu os 20% desse valor, como é permitido pelo n.º 3 do artigo 7.º do mesmo diploma.

Verificou-se, no entanto, a contratação de 3 empreitadas não precedida de uma das formas de concurso previstas no artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, por valores que excedem o limite de €1.000.000, fixado no n.º 3 do artigo 7.º desse diploma, sem existir fundamentação válida para a derrogação da sua realização.

No caso da empreitada ML 615/02, de execução do “*sistema de protecção à linha de alta tensão e acústica dos edifícios que ladeiam o viaduto de Odivelas*”, a adjudicação, por ajuste directo, à Contacto – Sociedade de Construções, S.A., adjudicatária da empreitada de construção dos viadutos, foi justificada com a alteração do regime legal sobre a poluição sonora, invocando-se também tratar-se de “*trabalhos cuja especial interdependência e complementaridade com os trabalhos de construção dos viadutos, implica a reconhecida necessidade de concomitância e simultaneidade de execução dos trabalhos em causa*” e haver “*forte conveniência na realização desses dois tipos de trabalhos por uma mesma e única entidade*”,

considerando encontrarem-se preenchidos os pressupostos de aplicabilidade das alíneas c) e f) do n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto.

A invocada alínea c) do n.º 1 do artigo 18.º permite o ajuste directo quando “*por motivos de especificidade técnica ou artística ou relativos à protecção de direitos exclusivos ou de propriedade intelectual, o contrato só possa ser executado por um empreiteiro, fornecedor ou prestador de serviços determinado*”. Ora, estavam em causa trabalhos de natureza vulgar, que depois foram subcontratados à empresa Metalfonte – Construções Metálicas, Ld.<sup>a</sup>, que na mesma altura realizou, contratada directamente pelo ML, coberturas de protecção acústica em dois outros locais.

A alínea f) do citado preceito legal permite o ajuste directo quando estejam “*em causa trabalhos complementares do objecto do contrato anteriormente celebrado e que na sequência de circunstâncias imprevistas se tenham tornado necessários para a execução desse objecto, se a respectiva adjudicação for feita ao contratante inicial*”, desde que esses trabalhos “*não sejam técnica ou economicamente separáveis do contrato inicial sem (...) graves inconvenientes para as entidades adjudicantes*”, ou que “*embora possam ser separados da execução do contrato inicial, sejam estritamente necessários à perfeita execução do mesmo*”, circunstâncias que não se verificavam.

Sobre esta situação, o ML, nas suas alegações salientou que “*(...) terão sido certamente as razões que se prendem com a alteração da legislação sobre o ruído, “superveniente relativamente à celebração do contrato da empreitada” ML 586/00, que, conjugadamente, com a “forte conveniência na realização desses dois tipos de trabalhos por uma mesma e única entidade”, que determinaram o procedimento então adoptado*”.

O ML, no entanto, não contradita as evidências referidas no Anexo I de que apenas 80 m do total dos 822,5 m da estrutura objecto do contrato constituem o “*sistema de protecção acústica*”, sendo toda a restante estrutura de protecção acusticamente transparente, bem como a subcontratação, que afastam a aplicabilidade de tal fundamentação à contratação por ajuste directo.

No caso das empreitadas ML 629/03, de execução das “*acessibilidades da rede viária (3ª fase) à Estação Senhor Roubado*”, e ML 635/03, de “*execução da rede viária e da zona envolvente nos eixos 1 a 5 da Estação Odiveiras*”, ambas adjudicadas a Alves Ribeiro, S.A., por ajuste directo precedido de consulta, por €2.095.175,95 e €1.978.679,36, respectivamente, a não realização de concurso foi justificada com invocação da alínea d) do n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, por razões de urgência, considerando-se que a realização de concurso público era incompatível com o tempo disponível.

A alínea d) do n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 223/2001 permite o ajuste directo quando, “*por motivos de urgência imperiosa, resultante de acontecimentos imprevisíveis, para as entidades adjudicantes e na medida do estritamente necessário, não possam ser cumpridos os prazos estabelecidos para os procedimentos previstos no artigo anterior e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante*”, requisitos que nestes dois casos se não verificavam.

Estas duas situações configuram violação do disposto no artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, conjugado com o artigo 7.º, n.ºs 2 e 3, do mesmo diploma, em virtude da inaplicabilidade, aos casos em apreciação, da alínea d) do n.º 1 do artigo 18.º do diploma citado.

Sobre esta matéria, o ML considerou, no âmbito do contraditório, que: “*No caso das empreitadas ML 629/03 – Contrato 78/2003 e ML 635/03 – Contrato 125/2003, as justificações para os ajustes directos, tomadas em 7/4/2003 e 6/10/2003 respectivamente, prenderam-se, muito provavelmente, com o prazo então avançado para abertura à exploração*”.

*O facto da referida abertura do empreendimento à exploração não se ter verificado na data que foi anunciada (29/12/2003), não invalida que, à data, tenha sido a base da justificação para o ajuste directo*”.



Os factos referidos pelo ML não alteram, no entanto, em nada o entendimento atrás exposto.

Com efeito, a jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu<sup>6</sup> aponta para que as disposições das directivas relativas à coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas que autorizam derrogações às regras que visam garantir a efectividade dos direitos reconhecidos pelo Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia, devam ser objecto de interpretação estrita pelas entidades adjudicantes, cabendo a estas o ónus da prova de que se encontram efectivamente reunidas as circunstâncias excepcionais que justificam a derrogação.

Em particular, a jurisprudência<sup>7</sup> considera que a dispensa da obrigação de realização de concurso, por motivo de urgência, está subordinada à verificação de três condições cumulativas: Pressupõe a existência de um acontecimento imprevisível, de uma urgência imperiosa incompatível com os prazos exigidos por outros processos e, finalmente, de um nexo de causalidade entre o acontecimento imprevisível e a urgência imperiosa decorrente do mesmo. Por outro lado, as circunstâncias invocadas para justificar a urgência não podem ser imputáveis às entidades adjudicantes.

Note-se ainda que por acontecimentos imprevisíveis se devem entender os acontecimentos que ultrapassam largamente o quadro normal da vida económica e social (por exemplo, um sismo ou uma inundação) e o recurso a procedimento excepcional só é admitido no que diz respeito à execução de obras estritamente necessárias para fazer face urgentemente a esses acontecimentos imprevisíveis.

A cronologia de acontecimentos antecedentes aos ajustes directos, precedidos ou não de consulta, aqui em causa, permitem concluir que poderiam ter sido utilizados os procedimentos acelerados previstos na Directiva n.º 93/38/CEE, do Conselho, de 14 de Junho, alterada pela Directiva n.º 98/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Fevereiro, e transposta para o direito português pelo Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto.

E resulta evidente que bastaria que o ML tivesse oportunamente escolhido, de entre os procedimentos pré-contratuais enumerados no artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, aquele que considerasse mais adequado a cada caso, planeando o desenvolvimento do procedimento, publicando o anúncio correspondente e desenvolvendo a sequência de formalidades coordenada com a realização dos projectos (por exemplo, publicando anúncio em data que permitisse que o período para apresentação de candidaturas e a selecção de concorrentes decorressem em paralelo com o desenvolvimento dos projectos) e de acordo com os prazos estabelecidos naquele diploma, para que pudessem ser atingidos os objectivos de entrada em serviço da extensão da Linha Amarela na data prevista.

Por essa razão, também, de forma alguma se poderá afirmar que as circunstâncias invocadas não são, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante.

A jurisprudência<sup>8</sup> considera ainda que, para a dispensa da obrigação de realização de concurso, relativamente a obras cuja execução, por motivos técnicos, artísticos ou relacionados com a protecção de direitos exclusivos, só possa ser confiada a um determinado empreiteiro, a fundamentação para o

<sup>6</sup> Estando em causa o cumprimento de disposições do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, que transpõe as Directivas n.ºs 93/38/CEE, e 98/4/CE, importará, sobretudo, analisar as diferentes situações à luz da interpretação destas últimas.

<sup>7</sup> Vide, p. ex., os acórdãos do Tribunal de Justiça de 2 de Agosto de 1993, Processo C-107/92, Comissão vs. República Italiana, e de 28 de Março de 1996, processo C-318/94, Comissão vs. República Federal da Alemanha.

<sup>8</sup> Vide, p. ex., o acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de Maio de 1995, Processo C-57/97, Comissão vs. República Italiana.

recurso ao ajuste directo deve não só provar a existência desses “*motivos técnicos*” como também provar que esses “*motivos técnicos*” tornavam absolutamente necessária a adjudicação da empreitada a essa determinada empresa.

Também a execução dos arranjos exteriores da Estação Ameixoeira, contratada com o Zagope, Tâmega, MSF, A.C.E., pelo valor de €1.272.383,53, como quarto adicional (contrato de 16 de Julho de 2004) da empreitada ML 583/00 de “*execução dos toscos da Estação Ameixoeira*”, deveria ter sido objecto de uma das formas de concurso previstas no artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 223/2001.

A adjudicação deste adicional foi precedida de um parecer jurídico do GJC que conclui, relativamente à derrogação da obrigatoriedade da contratação destes trabalhos ser precedida de concurso:

*“Assim, em conclusão, considerando que a formalização dos trabalhos respeitantes à execução dos arranjos exteriores através de ajuste directo com o Zagope, MSF, Tâmega, ACE não integraria a formulação mais correcta, face aos termos do n.1 do artigo 136.º do Decreto Lei n. 59/99 de 2 de Março e do artigo 18 do Decreto Lei n. 223/2001 de 9 de Agosto, e tendo em conta que não se verifica o impedimento constante do n. 1 do artigo 45.º, nem sequer a limitação decorrente do n. 2 do mesmo normativo, entende-se que se poderá promover a execução dos referidos trabalhos que se destinam a completar adequadamente a Estação Ameixoeira, através de adicional ao Contrato n. 05/2001 relativo à Empreitada ML 583/00 “Execução dos Toscos da Estação Ameixoeira, da Linha Amarela, do Metropolitano de Lisboa, E.P.”.*”

Este parecer não considera de forma adequada a definição de trabalhos a mais, actualmente consagrada no artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, que exige a verificação de uma das condições expressas nas duas alíneas do seu n.º 1, onde se incorporam conceitos constantes das directivas que, no caso da transposição mais literal feita pelo Decreto-Lei n.º 223/2001, constam da alínea f) do n.º 1 do artigo 18.º e que o parecer citado expressamente afasta: “*também não nos parece que se encontrem preenchidos todos os pressupostos previstos nas alíneas d), e f) do artigo 18 do Decreto Lei n. 223/2001, (...)*”.

Esta situação configura, portanto, a violação do disposto no artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, conjugado com o artigo 7.º, n.ºs 2 e 3, do mesmo diploma.

Sobre este adicional, comentou o ML, no âmbito do contraditório:

*“No que se refere ao 4º adicional da empreitada 583/00, relativo a “Arranjos exteriores da estação Ameixoeira”, celebrado em 16 de Julho de 2004, a sua legalidade foi aferida por parecer do Gabinete Jurídico e de Contencioso (GJC) do ML, n.º 313171, de 2004.05.26, [parecer cujas conclusões são transcritas atrás] prévio à decisão do CG sobre o assunto.*

*A interpretação jurídica da Equipa de Auditoria, (...) é assim diversa do parecer que serviu de base à decisão pelo que, caso se confirme, iremos dar nota ao GJC com vista à revisão do entendimento em futuros assuntos semelhantes.*

*Excluindo a divergência relativamente a matérias jurídicas, que cabe aos especialistas, e não a nós, avaliar, entendemos que, do ponto de vista gestor, a celebração do Adicional em questão foi correcta tendo presente que:*

- A obra da estação só ficaria concluída depois de realizados os respectivos arranjos exteriores;*
- A conclusão do projecto respectivo dependeu de indicações de várias entidades, exteriores ao ML, estando então a estação em funcionamento precário desde a inauguração da extensão Campo Grande/Odivelas;*
- O Empreiteiro ainda dispunha de estaleiro no local, situação que conflituava com a realização dos trabalhos por terceiro;*



- *Fica por demonstrar se um eventual concurso que, porventura, tivesse tido lugar, não acarretaria maiores custos para o ML;*
- *As condições de intermodalidade com a Carris estavam afectadas no local pelo que, também por este facto, havia que encontrar uma solução rápida”.*

No entanto, o alegante nada apresentou de novo que contrarie o atrás exposto e a conclusão de ilegalidade da contratação.

Verificou-se, ainda, a contratação com a CDM Portugal, em 16 de Outubro de 2003, por ajuste directo precedido de consulta, do “*fornecimento e instalação de manta anti-vibrática para os terminos de Odivelas e Amadora Sul*”, por €347.844,00. Este procedimento foi antecedido, em tempo muito próximo, pela contratação de fornecimento do mesmo material para a extensão Pontinha – Falagueira (Amadora Sul), com a Amorim Industrial Solutions – Indústria de Cortiça e Borracha I, S.A., como adicional a contrato anterior (este para a extensão Campo Grande / Odivelas), pelo valor de €445.300,00.

Esta situação configura um fraccionamento de fornecimento de valor superior ao limiar de aplicação, em violação do disposto no artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, conjugado com o artigo 7.º, n.ºs 2 e 4, do mesmo diploma, e com o disposto no artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

Sobre este contrato, o ML veio confirmar a assinatura do contrato em 16 de Outubro de 2003, “*(...) dois dias após a tomada de posse do actual CG*”, justificando que “*(...) a decisão de adjudicação tinha já sido formalizada junto do fornecedor, em 2003.08.21, por decisão do anterior Conselho de Gerência, através da carta ML ref.ª 262436, tendo, à data do nosso início de funções, já sido aprovada a respectiva minuta de contrato, pelo que, mesmo que o actual CG não quisesse honrar o compromisso, a não assinatura do contrato acarretaria, com elevada probabilidade, custos acrescidos para o ML (...)*”.

Referiu ainda que: “*(...) Para quem chega, também seria um mau princípio paralisar e questionar todos os processos que vinham de trás, sendo que, ao contrário do que sucedeu noutras situações, o valor do contrato e o conteúdo da adjudicação não nos motivaram para tal. Também é certo que não nos parece ter havido uma intenção de proceder ao fraccionamento da despesa com o fim de facilitar procedimentos ou violar, de forma deliberada, a Lei, mas antes o aproveitamento circunstancial, por motivos de urgência da conclusão do empreendimento, de extensão de uma situação contratual que já existia*”.

O ML não procedeu, relativamente a nenhum dos contratos deste empreendimento, às comunicações à Comissão Europeia, mediante o envio de anúncio, nos termos previstos no artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, quer relativamente aos contratos celebrados com recurso aos procedimentos previstos no artigo 17.º quer nos casos em que esses procedimentos foram dispensados com invocação do disposto no artigo 18.º do mesmo diploma.

O ML, na sua resposta, informou que “*(...) esta situação irá, de imediato, ser corrigida*”.

Também a Gestora da IOT, nas suas alegações, informou que “*(...) será diligenciado junto do executor [ML] o envio para publicação dos anúncios relativos aos contratos celebrados*”.

### **3.4.12 – Incompatibilidade com o financiamento por Fundos Comunitários**

Através da análise efectuada no âmbito da regularidade e competitividade dos processos de contratação e execução de empreitadas e fornecimentos (cf. pontos 3.4.8 a 3.4.11) verificou-se que, relativamente às operações que poderiam ser objecto de financiamento comunitário listadas no quadro

15, foram violadas regras nacionais e comunitárias relativas à concorrência e adjudicação de contratos públicos, não tendo, assim, sido observado o disposto no artigo 12.º do Regulamento (CE) 1260/99, de 21 de Junho.

#### Quadro 15 – Contratos com violação de normas sobre contratação pública

(preços correntes, em euros, com exclusão do IVA)

Ponto do Relatório	Contrato	Adjudicatário	Valor do Contrato
3.4.10.2 2 - Anexo 1	Empreitada ML 583/00 (contrato 05/2001) Execução dos toscos da Estação Ameixoeira	Zagope, Tâmega, MSF, A.C.E.	25 759 149,37
3.4.11 2 - Anexo 1	Idem, adicional relativo a arranjos exteriores	Zagope, Tâmega, MSF, A.C.E.	1 272 383,53
3.4.10.3 3 - Anexo 1	Empreitada ML 586/00 (contrato 61/2001) Execução dos toscos da Estação Odivelas e zona envolvente	Linhmetro, Empreitadas do Metropolitano de Lisboa, A.C.E.	12 559 457,38
3.4.11 4 - Anexo 1	Empreitada ML 615/02 (contrato 76/2002) Sistema de protecção à linha de alta tensão e acústica dos edifícios que ladeiam o viaduto de Odivelas	Contacto – Sociedade de Construções, S.A.	1 396 634,41
3.4.10.2 5 - Anexo 1	Empreitada ML 609/01 (contrato 90/2002) Execução dos toscos do 55.º Troço (Parcial) – Término de Odivelas	Somague – Engenharia, S.A.	7 150 807,65
3.4.11 2 - Anexo 2	Empreitada 629/03 (contrato 78/2003) Acessibilidades da rede viária (3ª fase) à Estação Senhor Roubado	Alves Ribeiro, S.A.	2 095 175,95
3.4.11 3 - Anexo 2	Empreitada 635/03 (contrato 125/2003) Execução da rede viária e da zona envolvente nos eixos 1 a 5 da Estação Odivelas	Alves Ribeiro, S.A.	1 978 679,36
3.4.11 4 - Anexo 2	Adicional de 8 / Maio / 2003 ao contrato 92/2002 Fornecimento e aplicação de manta anti-vibratória nos troços Campo Grande / Odivelas	Amorim Industrial Solutions – Indústria de Cortiça e Borracha I, S.A.	445 300,00
3.4.11 4 - Anexo 2	Contrato 135/2003 Fornecimento e instalação de manta anti-vibrática para os terminos de Odivelas e Amadora Sul	CDM Portugal – Consultoria e Comercialização de Soluções Anti-vibráticas, Ld.ª	347 844,00

A aplicação das regras nacionais relevantes em matéria de contratação pública<sup>9</sup> é condição indispensável para a elegibilidade das despesas destas operações, conforme resulta do n.º 3 do artigo 30.º do Regulamento citado, podendo implicar a perda do financiamento comunitário nos casos em que tenha sido concedido para comparticipação das despesas relativas a estes contratos ou, quando tal não tenha ocorrido, o impedimento da sua apresentação para os mesmos efeitos.

Particularmente sobre esta situação, o ML alegou, na sua resposta: “(...) Dado que algumas das empreitadas e fornecimentos referidos no quadro 15 (...) não foram, nem serão, objecto de pedido de comparticipação comunitária a conclusão (eventual perda de financiamento comunitário) não será, pois, aplicável nestes casos, ou seja ao contrato 135/03, ao 4º Adicional da empreitada 583/00 (adicional relativo a arranjos exteriores) e ao contrato 90/2002 (...)” e que “ (...) relativamente ao Adicional de 8/Maio/2003 ao Contrato 92/2002, não foi apresentada qualquer despesa para comparticipação pelo FEDER, tendo apenas sido apresentadas despesas relativas ao troço Campo Grande/ Odivelas relativas ao contrato base”.

### 3.4.13 – Indemnizações e expropriações

Para a realização deste empreendimento foram adquiridas 18 parcelas de terreno, num total de 52 008,34 m<sup>2</sup>, das quais 3 foram adquiridas por acordo e 15 foram expropriadas, que importaram num valor total de €3.409.018,86. Foram ainda pagos €4.697.131,27, por ocupações temporárias, e

<sup>9</sup> Normas que transpõem para o ordenamento jurídico interno directivas comunitárias que regulam a contratação pública.



€936.537,46, em indemnizações por cessação ou interrupção de actividade ou utilização, num total global de €9.042.687,59.

**Quadro 16 – Indemnizações e expropriações**

(preços correntes, em euros, com exclusão do IVA)

		Área (m <sup>2</sup> )	Valor
<b>Expropriações</b>		<b>39 955,27</b>	<b>1 853 219,40</b>
Galeria Campo Grande / Poço de Ataque	(4)	11 329,00	1 006 680,65
Galeria Poço de Ataque / Odivelas	(6)	5 087,27	99 140,73
Estação Senhor Roubado	(1)	4 573,00	111 765,76
Estação Odivelas	(1)	5 137,00	276 291,28
Interface Senhor Roubado	(3)	13 829,00	359 340,98
<b>Aquisições por acordo</b>		<b>12 053,07</b>	<b>1 555 799,46</b>
Galeria Campo Grande / Poço de Ataque	(1)	165,07	14 351,78
Galeria Poço de Ataque / Odivelas	(1)	1 325,00	945 050,68
Interface Senhor Roubado	(1)	10 563,00	596 397,46
<b>Ocupações temporárias</b>			<b>4 697 131,27</b>
Galeria Campo Grande / Poço de Ataque	(4)		45 078,46
Estação Quinta das Conchas	(1)		(*) 144 988,91
Estação Lumiar (**)	(1)		4 239 782,12
Término Odivelas	(7)		267 281,78
<b>Indemnizações</b>			<b>936 537,46</b>
Estação Quinta das Conchas	(2)		370 457,19
Estação Lumiar	(7)		80 745,26
Galeria Poço de Ataque / Odivelas	(1)		224 459,05
Estação Senhor Roubado	(1)		3 468,89
Término de Odivelas	(24)		215 906,01
Interface Senhor Roubado	(2)		41 501,06
<b>Total</b>	(68)	52 008,34	9 042 687,59

(\*) Inclui € 105.085,07 relativos à construção de parque de estacionamento provisório.

(\*\*) Inclui "ocupações definitivas".

A indemnização de maior valor, de 850.000.000\$00 (€4.239.782,13), com exclusão do IVA, foi acordada com a Província Portuguesa da Companhia de Jesus, na qualidade de proprietária do Colégio S. João de Brito e do Centro Universitário Padre António Vieira, como contrapartida pelas ocupações provisórias e definitivas dos espaços necessários à construção da Estação Lumiar. O acordo foi aprovado por deliberação do CG, de 1 de Julho de 1999, e formalizado pelo contrato ML 39/99, em 14 de Outubro de 1999. O valor desta indemnização representa 46,9% do total de indemnizações e expropriações.

A interferência física da construção da Estação Lumiar contava das ocupações seguintes:

- ◆ Ocupação provisória, durante as obras, de uma faixa de 6 a 23 metros de largura, com demolição parcial ou integral de auditório e salas de estudo e com redução de áreas cobertas, recreios e jardim;
- ◆ Ocupação definitiva de 45 m<sup>2</sup> (9 m × 5 m), à superfície, para construção de uma boca de ventilação da Estação;

- ◆ Ocupação definitiva, no subsolo, de uma faixa de 5 a 15 m (estação e parque de estacionamento).

Foram demolidas as instalações do Jardim Infantil e 1.º ciclo do Ensino Básico do Colégio S. João de Brito, com uma área total de cerca de 6 500 m<sup>2</sup>, e uma parte do Centro Universitário Padre António Vieira.

A construção do edifício que foi demolido, pertencente ao Colégio S. João de Brito, não tinha sido objecto de licenciamento municipal nem de inscrição na matriz predial, não tendo esse facto sido levado em conta na determinação do montante acordado. As demolições efectuadas não foram objecto de licenciamento, apesar deste ser obrigatório.

O pagamento desta indemnização foi efectuado pelo ML directamente ao empreiteiro Alves Ribeiro, S.A., que procedeu às obras de construção de novas instalações para o Jardim Infantil e 1.º ciclo do Ensino Básico, com uma área de 5 187 m<sup>2</sup>, e à reparação dos edifícios afectados pelas obras.

## 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 III**, são devidos emolumentos no montante de €15 858,00, a suportar pelo Metropolitano de Lisboa, E.P.

## 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 Obras Públicas, Transportes e Comunicações e de Orçamento e Finanças;
- ◆ Ao Governo, mais concretamente, ao Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
- ◆ Ao Metropolitano de Lisboa, E.P.;
- ◆ À Ferconsult – Consultoria, Estudos e Projectos de Engenharia de Transportes, S.A.;
- ◆ À Metrocom – Exploração de Espaços Comerciais, S.A.;
- ◆ À Fernave – Formação Técnica, Psicologia Aplicada e Consultoria em Transportes e Portos, S.A.;
- ◆ Ao Gabinete de Estudos e Planeamento do MOPTC;
- ◆ Ao Gestor do Programa Operacional de Acessibilidade e Transportes.



## Tribunal de Contas

---

- 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.
- 5.3. Expressa-se ao Presidente do Conselho de Gerência do ML, bem como aos seus responsáveis e funcionários, o apreço do Tribunal pela disponibilidade revelada e pela colaboração prestada ao longo do desenvolvimento desta acção.
- 5.4. Regista-se também, com agrado, a prontidão com que o ML decidiu dar seguimento às recomendações formuladas no Relato de Auditoria.
- 5.5. Uma síntese deste relatório deverá ser integrada no projecto do Parecer sobre Conta Geral do Estado de 2004, no capítulo relativo aos Investimentos do Plano.
- 5.6. 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, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

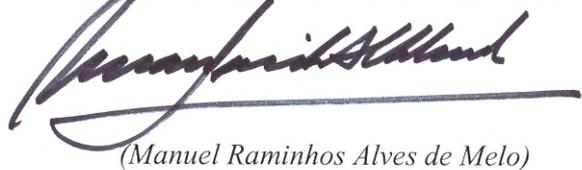
Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 24 de Novembro de 2005

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR



(José Alves Cardoso)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS



(Manuel Raminhos Alves de Melo)



(António José Avérous Mira Crespo)





## ANEXO I

### Análise dos 6 contratos de empreitada da amostra

Para analisar e concluir sobre a regularidade e competitividade, eficiência e controlo de custos na adjudicação e contratação e também para analisar a execução física e financeira de contratos, foi verificada a amostra seleccionada, constituída pelos 6 contratos de empreitada constantes do quadro seguinte:

Quadro 1 – Contratos de empreitada analisados na auditoria

(preços correntes, em euros, com exclusão do IVA)

Contrato / Objecto	Início do Procedimento	Tipo de Procedimento	Adjudicatário	Valor do Contrato	Data do Contrato
Contrato 49/2000 — Empreitada ML 568/99 — Projecto e construção dos toscos em viaduto entre o km 22+442,548 e o km 23+267,419, e o km 23+793,740 e o km 23+886,741, da Linha Amarela	14 Setembro 1999	Conc. público internacional	Contacto – Sociedade de Construções, S.A.	7 969 294,00	3 Agosto 2000
Contrato 05/2001 — Empreitada ML 583/00 — Execução dos toscos da Estação Ameixoeira, da Linha Amarela	26 Maio 2000	Conc. público internacional	Zagope, Tâmega, MSF, A.C.E.	25 759 149,37	26 Janeiro 2001
Contrato 61/2001 — Empreitada ML 586/00 — Execução dos toscos da Estação Odivelas e zona envolvente, da Linha Amarela	20 Fevereiro 2001	Conc. público internacional	(anulado)	—	—
	3 Agosto 2001	Consulta a 3 concorrentes	Linhmetro, Empreitadas do Metropolitano de Lisboa, A.C.E.	12 559 457,38	9 Outubro 2001
Contrato 76/2002 — Empreitada ML 615/02 — Sistema de protecção à linha de alta tensão e acústica dos edifícios que ladeiam o viaduto de Odivelas		Ajuste directo	Contacto – Sociedade de Construções, S.A.	1 396 634,25	8 Outubro 2003
Contrato 90/2002 — Empreitada ML 609/01 — Execução dos toscos do 55.º Troço (Parcial) – Término de Odivelas da Linha Amarela entre Campo Grande / Odivelas	15 Fevereiro 2002	Conc. limitado precedido de anúncio periódico	Somague – Engenharia, S.A.	7 150 807,65	15 Outubro 2002
Contrato 74/2003 — Empreitada ML 619/02 — Execução dos acabamentos, baixa tensão e AVAC da Estação Odivelas	15 Fevereiro 2002	Conc. limitado precedido de anúncio periódico	Isolux Wat, S.A.	1 892 909,77	26 Junho 2003
<b>Total</b>				56 728 252,58	

#### **1 – Empreitada ML 568/99 (contrato 49/2000) – “Projecto e construção dos toscos em viaduto entre o km 22+442,548 e o km 23+267,419 e o km 23+793,740 e o km 23+886,741, da Linha Amarela do Metropolitano de Lisboa, EP”**

Para adjudicação da execução dos dois troços em viaduto, um sobre o vale da Calçada de Carriche e outro entre a Estação do Senhor Roubado e a Estação de Odivelas, foi aberto concurso público internacional, por avisos publicados no Diário da República, *III Série*, de 14 de Setembro de 1999, e JOCE de 23 de Setembro de 1999, com base em estudo prévio elaborado pela Ferconsult. Não era indicado preço base e o objecto do contrato incluía a execução do projecto da obra (concurso de “concepção / construção” nos termos do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 59/99), sendo indicados os prazos máximos de 2,5 meses para realização do projecto, 1,5 meses para aprovação pelo ML e 16 meses para execução dos trabalhos.

Dos elementos de suporte da decisão de abertura de concurso para execução desta empreitada não consta qualquer estimativa orçamental da obra. O valor considerado pela Ferconsult para o troço

Lumiar – Odiveelas, no cálculo de honorários de projecto, foi de 7.348.800.000\$00 (€36.655.659,86), de que uma quarta parte, ou seja, 1.837.200.000\$00 (€9.163.914,97), corresponderia aos troços em viaduto.

A empreitada veio a ser adjudicada por deliberação do CG, de 4 de Maio de 2000, pelo valor de 1.597.700.000\$00 (€7.969.294,00), ao concorrente Contacto – Sociedade de Construções, S.A. O contrato foi celebrado em 3 de Agosto de 2000, com um prazo de execução global de 585 dias.

A consignação da empreitada decorreu de forma muito fragmentada, tendo sido realizadas 7 consignações parciais, que decorreram entre 15 de Novembro de 2000 e 13 de Abril de 2002. Só os locais necessários à execução do viaduto sobre a Calçada de Carriche foram objecto de três consignações parciais, que tiveram lugar em 11 de Setembro de 2001 (encontro nascente), 15 de Janeiro de 2002 (encontro poente), e 13 de Abril de 2002 (zona do pilar central).

As situações de atraso na entrega dos locais de execução do viaduto sobre a Calçada de Carriche, que se deveram a atrasos nas empreitadas de túnel contíguas dos dois lados do viaduto, deram origem ao pagamento de uma indemnização no valor de €548.677,69, destinada a ressarcir o empreiteiro do acréscimo de custos de estaleiro.

Por deliberação do CG, de 16 de Maio de 2002, foram aprovados trabalhos a mais no montante de €807.033,94, a referida indemnização, por atraso na consignação da obra do viaduto da Calçada de Carriche, no montante de €548.677,69, e a adjudicação de um “*sistema de protecção à linha de alta tensão e acústica dos edifícios que ladeiam o Viaduto de Odiveelas*”, pelo valor máximo de €1.396.634,41. Não foi celebrado adicional ao contrato para os trabalhos a mais e para a indemnização. O “*sistema de protecção*” foi objecto de contrato autónomo, em 5 de Agosto de 2002, com o n.º 76/2002-ML (empreitada ML 615/02).

Os trabalhos a mais aprovados, incluindo a indemnização mas excluindo os trabalhos contratados como empreitada ML 615/02, totalizaram €1.445.452,70, mas foram pagos €1.445.721,33. Verifica-se, portanto, que os pagamentos de trabalhos excedem em €268,63 os valores aprovados.

#### Quadro 2 – Trabalhos contratados e executados na empreitada ML 568/99

(preços correntes, em euros, com exclusão do IVA)

	Valor
Contrato inicial (3 de Agosto de 2000):	7 969 294,00
Adicional (não formalizado em contrato, de que foram pagos €1 445 721,33):	
Trabalhos a mais (Aprovados por despachos (3) de Vogal do CG)	89 741,07
(Aprovados por deliberação do CG, de 16 de Maio de 2002)	807 033,94
Indemnização por atraso na consignação da obra do viaduto da Calçada de Carriche (Aprovados por deliberação do CG, de 16 de Maio de 2002)	548 677,69
<b>Total aprovado</b>	<b>9 414 746,70</b>
Adicional (a formalizar):	
Estimativa de trabalhos a incluir em conta corrente	401 620,25
Indemnização por prorrogação do prazo contratual	220 000,00
<b>Total realizado</b>	<b>10 036 366,95</b>
Revisão de preços	433 267,59
<b>Total global, incluindo revisão de preços</b>	<b>10 469 634,54</b>



Os trabalhos a mais realizados (não incluindo o “*sistema de protecção à linha de alta tensão e acústica*” autonomizado como empreitada ML 615/02) atingem os 16,3% do valor da adjudicação inicial, percentagem que sobe para 25,9%, quando se incluem os valores da indemnização paga e de outra indemnização prevista.

Os trabalhos realizados para execução do “*parque de estacionamento junto à R. Almeida Garrett*”, em Odivelas, no montante de €145.332,45, que foram qualificados como “*trabalhos a mais*”, não reúnem os requisitos necessários a essa qualificação, nos termos definidos no n.º 1 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março. Com efeito, trata-se de obra nova, não directamente relacionada com o objecto da empreitada contratada.

Os trabalhos a mais aprovados incluem a importância de €63.421,19, respeitante a “*prospecção Complementar – Sondagens*” no viaduto de Odivelas. Esta importância acresceu à importância de 9.836.250\$00 (€49.063,01) que a proposta apresentada pela Contacto no concurso previa para a “*Campanha de Prospecção Complementar*”, dos “*Trabalhos Preliminares e Complementares*”, e que, de acordo com a mesma proposta, incluía a realização de 13 sondagens, das quais 10 respeitavam ao viaduto de Odivelas.

A Ferconsult, no memorando de 9 de Outubro de 2000, onde propunha a aprovação da realização do pagamento de 15 sondagens adicionais, considerava “*parece-nos razoável este pagamento adicional*” (9.836.250\$00), invocando o disposto no ponto 1.3.2 – Geologia e Geotecnia, das Condições para o Projecto de Execução, o qual, segundo referia:

*“(...) Relata as condições como se deve realizar a Campanha de Prospecção Complementar. No entanto, não indica com precisão, o número de sondagens a executar no caso específico desta obra”.*

Anteriormente, no processo de análise do projecto de execução para aprovação pelo dono da obra (ML), foi considerado pela Ferconsult que o número de sondagens previsto na proposta da Contacto para o viaduto de Odivelas era insuficiente e que deveriam ser efectuadas 28, uma por cada local para execução de pilares ou encontros, e não as 10 previstas pela Contacto para esse troço. Note-se que uma sondagem por local é o mínimo das regras da arte.

Sucedem, neste caso, que o Caderno de Encargos Base, no n.º 3 do “*artigo 5 – Elementos a fornecer pela Empresa*”, das “*Condições Gerais de Execução da Empreitada*”, previa o seguinte:

*“O Empreiteiro deverá assegurar-se da veracidade dos dados fornecidos e informações prestadas, mediante as comprovações e verificações que considerar pertinentes, devendo realizar, por sua conta, as pesquisas e averiguações necessárias, para obter com segurança todos os dados necessários e completar os dados existentes sobre as características geotécnicas dos terrenos atravessados, com o objectivo de conseguir uma maior garantia de idoneidade na execução dos trabalhos a efectuar. Para tal deverá realizar com a maior urgência uma campanha geotécnica, de modo que por meio de sondagens e ensaios “in situ” e laboratoriais, confirme e amplie adequadamente o conhecimento dos terrenos afectados pela obra” [sublinhados nossos].*

Ou seja, se o número de sondagens previsto era insuficiente, como a Ferconsult afirmava na apreciação do projecto de execução apresentado pela Contacto, não cumpria as exigências constantes do Caderno de Encargos, por não dar integral cumprimento aos requisitos especificados para a campanha geotécnica.

Os pagamentos efectuados totalizaram €9.384.994,45, que, adicionados do valor de €433.267,59 de revisão de preços, totalizam o valor de €9.818.262,04, pago neste contrato. Os pagamentos de trabalhos contratuais totalizam €7.939.273,12, não atingindo o total contratado, apesar de se tratar de uma empreitada por preço global. O apuramento final e definitivo da revisão de preços está pendente da aprovação formal de prorrogações do prazo de execução da empreitada (para além de prorrogação de prazo de 133 dias já aprovada), que envolvem a alteração do cronograma financeiro.

Para além da indemnização de €548.677,69 já paga, a Contacto considerava ter direito a uma indemnização de €420.019,79 por acréscimo de prazo de execução. Este valor foi reduzido para €220.000,00, por negociação, encontrando-se pendente de aprovação, conjuntamente com o fecho de contas.

Por outro lado, o ML tem a receber da Contacto o valor de €222.108,40 relativo ao pagamento efectuado pelo ML de enchimento de betão, efectuado no âmbito da empreitada de assentamento de via e que foi necessário para corrigir erro de cotas do tabuleiro do viaduto.

A obra foi recebida em 26 de Novembro (viaduto de Odivelas) e 20 de Dezembro de 2002 (viaduto da Calçada de Carriche).

Dois anos e meio depois de concluída a empreitada, ainda não foi elaborada a conta final e feito o fecho de contas, não estando ainda totalmente apurados e aprovados pelo CG do ML alguns trabalhos realizados. O cálculo definitivo da revisão de preços da empreitada depende também de decisão sobre as prorrogações de prazo solicitadas pelo empreiteiro.

A fiscalização da empreitada foi contratada com a Ferconsult pelo valor de €565.114,08, havendo um adicional formalizado no valor de €186.588,65. A facturação paga, no entanto, totaliza €768.907,76 (€625.247,00 de trabalho em “horário normal” e €143.660,76 de “horário extra”), excedendo os valores contratados em €17.205,03. A estes valores acrescem €8.674,59 de revisão de preços.

## **2 – Empreitada ML 583/00 (contrato 05/2001) – “Execução dos toscos da Estação Ameixoeira, da Linha Amarela do Metropolitano de Lisboa, EP”**

Para adjudicação da empreitada de toscos da Estação Ameixoeira foi aberto, por avisos publicados no JOCE em 2 de Junho de 2000 e no Diário da República, *III Série*, de 26 de Maio de 2000, concurso público internacional, sem indicação de preço base e com prazo máximo de 24 meses para a execução.

Na sequência do concurso a empreitada veio a ser adjudicada, por deliberação, de 4 de Janeiro de 2001, do CG, à proposta do consórcio Zagope – Construções e Engenharia, S.A., Construtora do Tâmega, S.A., e MSF – Moniz da Maia, Serra & Fortunato, Empreiteiros, S.A., no valor de 5.097.455.789\$00 (€25.426.002,28), classificada em primeiro lugar, de mais baixo preço e com o prazo de execução de 24 meses.

O contrato foi celebrado em 26 de Janeiro de 2001, e comportava significativas alterações relativamente à proposta apresentada pelo adjudicatário e às condições do concurso:

- ◆ O preço da proposta foi alterado para 5.164.245.784\$00 (€25.759.149,37), pela inclusão do valor de 66.790.000\$00 (€333.147,12) referente a alterações ao projecto posto a concurso;
- ◆ O prazo de execução foi alterado para 27 meses, com as correspondentes alterações do programa de trabalhos e do cronograma financeiro, quando o CE especificava como máximo o prazo de 24 meses, prazo expresso na proposta do adjudicatário;



- ◆ Estabelecia o abono de um adiantamento de 25%, quando o CE previa expressamente que não seriam concedidos adiantamentos.

A prorrogação de prazo a que haveria lugar, considerando a proporção do valor de 66.790.000\$00 (€333.147,12) das alterações ao projecto, relativamente ao valor da proposta, seria de 0,3 meses.

Sendo os factores de maior peso no critério de adjudicação o “valor global actualizado da obra” e os “prazos propostos para a conclusão dos trabalhos”, a classificação da proposta, tal como contratada (excluindo o valor dos trabalhos não incluídos no concurso), considerando o adiantamento e o novo prazo, se admitida no concurso, ficaria classificada em 2.º lugar.

A empreitada foi objecto de duas consignações parciais, em 1 de Fevereiro de 2001 e 15 de Janeiro de 2002.

O adiantamento foi concedido sem identificação da finalidade e verificação dos pressupostos para a sua concessão, como se exige no artigo 260.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

Nesta obra, o projecto foi substituído, posteriormente à consignação da empreitada, por projecto variante do empreiteiro, global e significativamente diferente do projecto concursado — a escavação de poço rectangular de 25 m × 54 m, com entivação por estacas ancoradas, foi substituída por escavação de poço circular, com 40 metros de diâmetro —, através da celebração de adicional ao contrato (adicional n.º 1, de 30 de Agosto de 2001), que formalizou a substituição do projecto e alterou o preço para 5.499.904.962\$00 (€27.433.410,29). Neste novo preço foi incluído o valor de 265.659.178\$00 (€1.325.102,39), referente à correcção de erros e omissões do projecto substituído, reclamados pelo adjudicatário.

A celebração deste contrato adicional que, na prática, equivale a uma contratação por ajuste directo de uma outra empreitada e que, face ao valor, exigia a realização de concurso público internacional, foi precedida de parecer do GJC que concluía pela ilegalidade da alteração:

*“Reiteramos, pois, a conclusão (...) de que a lei não consente, na fase da execução da empreitada, aceitar um projecto do empreiteiro novo ou na sua globalidade significativamente diferente daquele que serviu de base ao concurso que conduziu à adjudicação”.*

A situação descrita configura uma violação do princípio da estabilidade, consagrado no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, aplicável por força do n.º 1 do artigo 4.º do mesmo diploma.

Durante a auditoria não foi comprovada documentalmente a existência de despacho ou deliberação do CG a aprovar a alteração do projecto e a despesa em que importou o contrato adicional.

O referido adicional ao contrato continha um novo orçamento para a totalidade da obra, com novas medições, e os preços unitários da proposta do concurso (“Documento n.º 1 – Lista de preços unitários e quantidades de trabalho”). Previa também que os pagamentos seriam efectuados por situações mensais correspondentes ao cronograma financeiro anexo ao mesmo, referindo ainda que “as situações mensais correspondentes aos trabalhos efectuados, apresentados pelo Empreiteiro de acordo com o grau de realização do Programa de Trabalhos, darão origem aos respectivos autos de medição, (...)”. Os autos de medição e pagamento tiveram como base as actividades do Plano de Trabalhos anexo ao adicional ao contrato, que continha os valores totais dos trabalhos que as integravam e com base nas quais os pagamentos foram calculados em base percentual.

O prazo do contrato inicial, com conclusão prevista para 2 de Maio de 2003, veio a ser em parte antecipado com a celebração do 1.º adicional, que previa a conclusão dos trabalhos até 28 de Abril de 2003, com via liberta até 4 de Fevereiro de 2003 e estrutura de betão concluída até 31 de Março de 2003, prevendo ainda que os trabalhos necessários para o início da empreitada de acabamentos das Salas Técnicas ao nível do cais, “a cargo de outro empreiteiro”, ficariam concluídas até 10 de Fevereiro de 2003. Estes trabalhos, no entanto, viriam a ser objecto do segundo adicional (trabalhos relativos aos acabamentos, baixa tensão e AVAC das salas técnicas da estação), contratado em 1 de Julho de 2003.

Para além do adicional relativo à substituição do projecto, foram aprovados mais 3 adicionais ao contrato e está em discussão com o adjudicatário o fecho de contas, que se deverá concretizar com a elaboração do adicional n.º 5.

### Quadro 3 – Trabalhos contratados e executados na empreitada ML 583/00

(preços correntes, em euros, com exclusão do IVA)

	Valor
Contrato inicial (26 de Janeiro de 2001):	
Valor da proposta	25 426 002,28
Alterações ao projecto	333 147,12
Total do contrato inicial	25 759 149,37
<b>Valor do contrato inicial</b>	<b>25 759 149,37</b>
Adicional n.º 1 (30 de Agosto de 2001): (Não há evidência de aprovação formal)	
Erros e omissões (265 659 178\$00)	1 325 102,39
Estudo, fornecimento, montagem e desmontagem de cimbres para reforço das aduelas (90 000 000\$00)	448 918,11
Custo com assistência técnica ao projecto variante (- 20 000 000\$00)	(99 759,58)
<b>Total do contrato (adicional n.º 1, de 30 de Agosto de 2001)</b>	<b>27 433 410,29</b>
Adicional n.º 2 (1 de Julho de 2003): – Acabamentos, baixa tensão e AVAC das salas técnicas da Estação (Aprovado por despacho de Vogal do CG, de 16 de Maio de 2003)	190 012,35
Adicional n.º 3 (22 de Setembro de 2003): – Trabalhos a mais (*) (Trabalhos aprovados por despachos (20) de Vogal do CG, entre 21 de Março de 2002 e 13 de Março de 2003)	529 123,43
Adicional n.º 4 (16 de Julho de 2004): – Arranjos exteriores (conclusão até 5 de Outubro de 2003) (Aprovado por deliberação do CG, de 3 de Junho de 2004)	1 272 383,53
Adicional n.º 5 (em preparação): – Fecho de contas	985 422,20
<b>Total do contrato e adicionais</b>	<b>30 410 351,80</b>
Revisão de preços paga	820 170,20
Revisão de preços a pagar	290 861,54
<b>Total de revisão de preços</b>	<b>1 111 031,74</b>
<b>Total geral, incluindo revisão de preços</b>	<b>31 521 383,54</b>

(\*) Inclui a aprovação da execução do PV3 no Poço de Ataque, no valor de €243.373,28. Inclui também alguns trabalhos não directamente relacionados com esta empreitada, como sejam o transporte de carris para dentro do túnel.

O quarto adicional (contrato de 16 de Julho de 2004), no valor de €1.272.383,53, aprovado por deliberação do CG, de 3 de Junho de 2004, corresponde aos arranjos exteriores da estação, à superfície, e é constituído essencialmente por trabalhos de pavimentação, ajardinamento, rede de rega, mobiliário urbano e iluminação exterior.



A adjudicação deste adicional foi precedida de um parecer jurídico do GJC, que enquadra a contratação de empreitadas pelo ML dentro dos designados “sectores especiais”, regulada pelo Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, por remissão daquele, e onde se conclui, relativamente à derrogação da obrigatoriedade da contratação destes trabalhos ser precedida de concurso:

*“Assim, em conclusão, considerando que a formalização dos trabalhos respeitantes à execução dos arranjos exteriores através de ajuste directo com o Zagope, MSF, Tâmega, A.C.E. não integraria a formulação mais correcta, face aos termos do n.1 do artigo 136.º do Decreto Lei n. 59/99 de 2 de Março e do artigo 18 do Decreto Lei n. 223/2001 de 9 de Agosto, e tendo em conta que não se verifica o impedimento constante do n. 1 do artigo 45.º, nem sequer a limitação decorrente do n. 2 do mesmo normativo, entende-se que se poderá promover a execução dos referidos trabalhos que se destinam a completar adequadamente a Estação Ameixoeira, através de adicional ao Contrato n. 05/2001 relativo à Empreitada ML 583/00 “Execução dos Toscos da Estação Ameixoeira, da Linha Amarela, do Metropolitano de Lisboa, E.P.”.*

Este parecer não considera de forma adequada a definição de trabalhos a mais, tal como resulta do regime jurídico do contrato de empreitada de obras públicas. Note-se que a definição de trabalhos a mais, como actualmente efectuada pelo artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99<sup>10</sup>, ao exigir a verificação de uma das condições expressas pelas alíneas a) e b) do n.º 1, incorpora conceitos constantes das directivas que, no caso da transposição mais literal feita pelo Decreto-Lei n.º 223/2001, constam da alínea f)<sup>11</sup> do n.º 1 do artigo 18.º (*Dispensa de procedimentos*), que permite o ajuste directo, mas que o parecer citado expressamente afasta: “*Também não nos parece que se encontrem preenchidos todos os pressupostos previstos nas alíneas d), e f) do artigo 18 do Decreto-lei n.º 223/2001, (...)*”.

Outros trabalhos, também incluídos como “trabalhos a mais” nos adicionais ao contrato, não reúnem os requisitos indispensáveis para essa qualificação. É o caso, para além dos arranjos exteriores da estação, da execução dos trabalhos relativos aos acabamentos, baixa tensão e AVAC das salas técnicas da estação, incluída no segundo adicional, ou da execução do PV3 no Poço de Ataque e do transporte de carris para dentro do túnel, incluídos no terceiro adicional, que não se enquadram nessa qualificação.

O valor dos pagamentos efectuados na empreitada ML 568/99 atinge €29.239.892,43, a que acrescem €820.170,20 de revisão de preços.

<sup>10</sup>“*Consideram-se trabalhos a mais aqueles cuja espécie ou quantidade não hajam sido previstos ou incluídos no contrato, nomeadamente no respectivo projecto, se destinem à realização da mesma empreitada e se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista, desde que se verifique qualquer uma das seguintes condições:*

- a) Quando esses trabalhos não possam ser técnica ou economicamente separados do contrato, sem inconveniente grave para o dono da obra;*
- b) Quando esses trabalhos, ainda que separáveis da execução do contrato, sejam estritamente necessários ao seu acabamento”.*

<sup>11</sup>“*f) Estejam em causa trabalhos complementares do objecto do contrato anteriormente celebrado e que na sequência de circunstâncias imprevistas se tenham tornado necessários para a execução desse objecto, se a respectiva adjudicação for feita ao contratante inicial e desde que:*

- i) Esses trabalhos complementares não sejam técnica ou economicamente separáveis do contrato inicial sem que daí resultem graves inconvenientes para as entidades adjudicantes;*
- ii) Esses trabalhos complementares, embora possam ser separados da execução do contrato inicial, sejam estritamente necessários à perfeita execução do mesmo”.*

A obra foi recebida provisoriamente em 26 de Novembro de 2002 (estruturas de betão armado do Posto de Ventilação e Bombagem e galeria a céu aberto) e 29 de Dezembro de 2003 (estruturas de betão armado da Estação Ameixoeira).

Só recentemente foi aprovado o fecho de contas da empreitada, que ainda não foi formalizado com a celebração do contrato adicional correspondente.

Estão ainda por aprovar superiormente as prorrogações de prazo solicitadas pelo empreiteiro, cuja aprovação é necessária ao cálculo definitivo da revisão de preços da empreitada.

Em visita ao local, no mês de Junho de 2005, constatou-se que os trabalhos de execução dos arranjos exteriores, objecto do 4.º adicional, apresentavam ainda alguns trabalhos por concluir (pavimentações nas zonas de implantação dos candeeiros de iluminação, com tubagens para o enfiamento de condutores não utilizadas).

A fiscalização da empreitada foi inicialmente contratada pelo valor de €880.555,86, havendo um adicional formalizado no valor de €195.700,00. A facturação paga até 31 de Dezembro de 2004, no entanto, totaliza €1.106.972,71 (€769.146,44 de trabalho em “horário normal” e €337.826,27 de “horário extra”), valor superior ao aprovado.

### **3 – Empreitada ML 586/00 – “Execução dos toscos da Estação Odivelas e zona envolvente, da Linha Amarela do Metropolitano de Lisboa, EP” (contrato 61/2001)**

Para adjudicação da empreitada de toscos da Estação Odivelas foi aberto, em 20 de Fevereiro de 2001, concurso público internacional, com um preço base estimado de 2.600.000.000\$00 (€12.968.745,32), e um prazo máximo de 18 meses para a execução.

No termo deste concurso, o CG do ML deliberou, em 26 de Julho de 2001, não proceder à adjudicação, porque a proposta melhor classificada e também de preço mais baixo, do consórcio Ferrovia Agroman, S.A., Sociedade de Construções H. Hagen, S.A., Sopol – Sociedade Geral de Construções e Obras Públicas, S.A., e Obrecol – Obras e Construções, S.A., tinha um valor de 3.751.001.390\$00 (€18.709.916,05), cerca de 44,3% superior ao preço base.

A deliberação teve por base um parecer do GJC, que invocava a alínea b) do n.º 1 do artigo 107.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, que não permite ao dono da obra adjudicar a empreitada “quando todas as propostas ou a mais conveniente, ofereçam preço total consideravelmente superior ao preço base do concurso”, remetendo o preenchimento do conceito vago e indeterminado “consideravelmente superior” para o limite de 25% estabelecido no n.º 1 do artigo 45.º do mesmo diploma.

Nesta deliberação, o CG invocava que a “empreitada incluía a construção de um término com cerca de 60 metros” e que “recentemente e por motivos de adequada operacionalidade, concluiu-se pela necessidade de redimensionar o mencionado término, estando em curso a reformulação do respectivo projecto”, para concluir que “o término constitui uma obra não essencial e complementar à Estação, pelo que uma supressão dos correspondentes trabalhos não altera significativa ou substancialmente o objecto da empreitada ML586/00”.

A deliberação do CG invocava também a alínea a) do n.º 1 do artigo 136.º do Decreto Lei 59/99, que permite recorrer ao ajuste directo, “quando se verifique a situação prevista na mencionada alínea b) do n.º 1 do artigo 107 e o contrato se celebre em condições substancialmente idênticas às estabelecidas para efeitos do concurso”, para “através da consulta aos concorrentes que apresentaram os três melhores preços, promover o ajuste directo da mencionada empreitada, a qual, no entanto, não incluirá os trabalhos referentes ao término da estação”.



A consulta foi efectuada por ofícios-convite de 3 de Agosto de 2001, com a supressão dos 60 metros de túnel do Término e outras alterações menores e conseqüente redução das quantidades de trabalho previstas, sendo estabelecida uma base de 2.400.000.000\$00 (€11.971.149,53).

A empreitada foi adjudicada por deliberação do CG, de 13 de Setembro de 2001, pelo valor de 2.390.061.576\$00<sup>12</sup> (€11.921.576,88), ao consórcio Ferroviaal / Hagen / Sopol / Obrecol.

Comparando os preços unitários apresentados, no concurso e na consulta, pelo consórcio a quem a empreitada foi adjudicada por ajuste directo, verifica-se que, para além de alguns preços novos para artigos introduzidos na consulta, apenas houve lugar à alteração, para menos, de três preços unitários. A substituição desses três preços unitários na proposta apresentada pelo consórcio no concurso e considerada “*mais conveniente*”, mas que oferecia “*preço total consideravelmente superior ao preço base do concurso*”, conduz a uma redução do preço total de €1.738.528,10 (348.543.591\$00) apenas.

Ou seja, considerando a proposta inicial para a totalidade da empreitada com a substituição dos três preços unitários alterados, o valor total da proposta resultaria reduzido para 3.402.457.799\$00, valor 30,9% superior à base. Mantinha-se, portanto, toda a fundamentação que no concurso público justificou a não adjudicação.

Conclui-se que a redução de custo resultou, na realidade, sobretudo de uma redução substancial da obra, ou seja, da modificação do objecto do contrato, o que afasta a permissão de ajuste directo prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 136.º do Decreto-Lei n.º 59/99, por ter havido alteração substancial do objecto do contrato e, portanto, este não ser celebrado “*em condições substancialmente idênticas às estabelecidas para efeitos do concurso*”.

Não se verificando a condição prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 136.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, a escolha do procedimento teria de pautar-se pelos critérios do artigo 48.º, ou seja, deveria ter sido realizado novo concurso público, o que não aconteceu, com violação desta disposição legal.

Verificou-se ainda que as propostas apresentadas pelos 3 concorrentes na consulta apresentavam os mesmos erros nas quantidades de dois artigos do orçamento, “*perfuração para “jet-grouting”*” e “*tratamento de terreno por “jet-grouting”*”, sendo que “*as quantidades indicadas pelos concorrentes não são iguais, nem às do concurso público, nem às da presente consulta para ajuste prévio*”, como consta do Relatório de Análise das Propostas. Apesar de tal facto constituir indício de situação lesiva da concorrência, que a confirmar-se seria susceptível de acarretar a nulidade das propostas, devendo as mesmas ser rejeitadas e os concorrentes excluídos, conforme determina o n.º 1 do artigo 58.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, a Comissão de Análise não extraiu outra consequência que não aquela com que concluiu o relatório: “*Assim, no contrato, deverá ser efectuada previamente a correcção do valor global da empreitada, resultante da correcção daqueles dois itens*”.

O contrato foi celebrado com o Linhametro – Empreitadas do Metropolitano de Lisboa, A.C.E., formado pelas empresas proponentes, em 9 de Outubro de 2001, e comportava dois valores contratuais: 2.391.597.740\$00 (€11.929.239,23), correspondente ao projecto concursado (amputado do Término), e 126.347.396\$00 (€630.218,15) correspondente à execução do “*Projecto de Construção*”.

---

<sup>12</sup>Corrigido no contrato para 2.391.597.740\$00 (€11.971.149,53), com exclusão do IVA, com a rectificação das quantidades dos dois artigos relativos a “*jet-grouting*”.

da *Estrutura de Protecção sob o Silo Auto na Galeria do Término*”. A consignação teve lugar em 10 de Outubro de 2001.

A *“estrutura de suporte do Silo Auto”* não estava incluída na consulta e destinou-se a minimizar interferências da posterior construção do término com um edifício então em construção, tendo a sua adjudicação sido aprovada por deliberação do CG, de 4 de Outubro de 2001, com base em proposta do Delegado ML e projecto da Ferconsult. A obra da estação, tal como incluída na consulta, e a obra incluída directamente no contrato, não eram contíguas.

A inclusão destes trabalhos no contrato configura uma violação do princípio da estabilidade, consagrado no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, aplicável por força do n.º 1 do artigo 4.º do mesmo diploma.

O A.C.E. apresentou reclamação por erros e omissões no valor total de €1.609.666,90, na estação, e de €190.470,10, no Silo Auto, valores que, após negociação, foram reduzidos para um valor de €289.105,16, que veio a ser objecto do primeiro adicional ao contrato de empreitada, aprovado por deliberação do CG, de 16 de Setembro de 2002.

Por deliberação do CG, de 19 de Dezembro de 2002<sup>13</sup>, foi aprovada a execução de paredes em betão com acabamento à vista, bombagem e cachimbos de ventilação, pelo valor de €253.152,63.

Por deliberação do CG, de 16 de Janeiro de 2003, foi aprovada uma variante ao projecto de contenção, proposta pelo empreiteiro, e o pagamento de €285.557,63 ao adjudicatário (metade do valor economizado, nos termos previstos no n.º 3 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 59/99).

A regularização da contratação relativa aos encargos da rectificação de erros e omissões e destes dois trabalhos veio a ser objecto de nova deliberação do CG, em 13 de Maio de 2004, e formalizada com a celebração dos adicionais ao contrato n.ºs 1 e 2, respectivamente.

Em 2 de Maio de 2003, foi celebrado o adicional n.º 3, tendo como objecto *“a integração no Contrato n.º 61/2001-ML dos trabalhos de acabamentos, baixa tensão e AVAC das Salas Técnicas da Estação Odívelas”*, com projecto e especificações técnicas próprios e na modalidade de série de preços (o contrato n.º 61/2001-ML foi por preço global). Este adicional tinha sido aprovado por despacho de Vogal do CG, datado de 19 de Julho de 2003.

Em 2 de Março de 2004, foi formalizado o adicional n.º 4, relativo a trabalhos a mais e a menos *“resultantes das condições hidrogeológicas encontradas no terreno do silo auto”*, no valor de €52.779,97. Este adicional foi aprovado por despacho de Vogal do CG, datado de 15 de Setembro de 2003.

A recepção provisória desta empreitada teve lugar em 24 de Julho de 2003.

O fecho de contas só veio a ser aprovado por deliberação do CG, de 3 de Junho de 2004, onze meses depois de concluída a empreitada, e formalizado em 25 de Novembro de 2004 pelo adicional n.º 5, no valor de €62.815,53 a favor do ML. Os autos de regularização dos pagamentos só foram liquidados em Março de 2005. Não foi elaborada a conta final da empreitada, como se prevê nos artigos 220.º a 222.º do Decreto-Lei n.º 59/99, nem tiveram lugar as formalidades ali previstas.

---

<sup>13</sup>Em relação com esta aprovação, *“o Conselho de Gerência deliberou ainda reiterar a todos os coordenadores de empreendimento que só são admitidos trabalhos a mais após prévia autorização do Dono da Obra, com excepção dos trabalhos imprescindíveis e impreteríveis ao desenvolvimento normal da obra”*.



**Quadro 4 – Trabalhos contratados e executados na empreitada ML 586/00**

(preços correntes, em euros, com exclusão do IVA)

	<b>Valor</b>
Contrato inicial (9 de Outubro de 2001):	
Valor da proposta	11 921 576,88
Correcção dos 2 artigos do “jet-grouting”	7 662,35
Estrutura de suporte do Silo Auto	630 218,15
<b>Total do contrato inicial</b>	<b>12 559 457,38</b>
Adicional n.º 1 (13 de Maio de 2004): – Erros e omissões do projecto (Aprovado por deliberação do CG, de 13 de Maio de 2004)	289 105,16
Adicional n.º 2 (13 de Maio de 2004): – Trabalhos a mais e a menos (Aprovado por deliberação do CG, de 13 de Maio de 2004)	160 266,91
Adicional n.º 3 (2 de Maio de 2003): – Acabamentos, baixa tensão e AVAC das salas técnicas da Estação Odivelas (Aprovado por despacho de Vogal do CG, de 19 de Julho de 2003)	218 630,83
Adicional n.º 4 (2 de Março de 2004): – Trabalhos a mais e a menos (Aprovado por despacho de Vogal do CG, de 15 de Setembro de 2003)	52 779,97
Adicional n.º 5 (25 de Novembro de 2004): – Fecho de contas	(62 815,53)
<b>Total do contrato e adicionais</b>	<b>13 217 424,72</b>
Revisão de preços	788 536,16
<b>Total geral, incluindo revisão de preços</b>	<b>14 005 960,88</b>

Não houve lugar a aprovação de qualquer prorrogação do prazo de execução da empreitada, mas foram incluídos nos adicionais n.ºs 4 e 5 um Programa de Trabalhos e um Cronograma Financeiro que formalizaram a aceitação pelas partes da conclusão dos trabalhos, no Silo Auto, em Maio de 2002, dos toscos da estação, em Julho de 2003, e dos acabamentos das salas técnicas, em Agosto de 2003.

Não considerando a redução do valor do contrato devida a trabalhos a menos, a totalidade das verbas contratadas para além do valor de €11.929.239,23 da proposta corrigida, é de €1.288.185,49 (incluindo a estrutura sob o Silo Auto), atingindo 10,8% do valor do contrato. A consideração dos trabalhos a menos remete a percentagem de trabalhos a mais para 17,9%.

O valor dos pagamentos efectuados na empreitada ML 586/00, até 31 de Dezembro de 2004, atinge apenas, incluindo adicionais, o valor de €12.911.383,72, a que acresceram €664.037,07 de revisão de preços. A situação final apresenta um valor total pago de €11.209.272,68 de trabalhos contratuais, €2.008.149,03 de trabalhos a mais e €788.536,16 de revisão de preços.

O cálculo da revisão de preços paga teve como mês de referência o mês de Março de 2001, (mês anterior ao mês da data limite para entrega de propostas do concurso público, 20 de Abril de 2001), quando deveria ser Julho de 2001, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 348-A/86, de 16 de Outubro, uma vez que a data limite para entrega de propostas na consulta que esteve na base do ajuste directo era de 10 de Agosto de 2001. O cálculo correcto da revisão de preços, conduz ao valor total de €432.950,17. Por isso, no decurso da auditoria, o ML solicitou ao adjudicatário Linhametro, através do ofício n.º 388867, de 29 de Agosto de 2005, a devolução da quantia de €355.585,99, acrescida do IVA, paga em excesso.

Verificou-se nesta empreitada o recurso à figura dos “trabalhos a mais”, relativamente a trabalhos que não reúnem os requisitos necessários a essa qualificação, nos termos definidos no n.º 1 do artigo 26.º

do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março. Foi o caso da “*estrutura de suporte do Silo Auto*”, incluída desde logo no contrato sem que tivesse sido submetida a concurso, e da execução dos “*acabamentos, baixa tensão e AVAC das salas técnicas*”, trabalhos que pela sua natureza constituem obra nova, não se enquadrando na definição de trabalhos a mais.

A fiscalização desta empreitada foi contratada com a Ferconsult, pelo valor de €1.244.665,94 (contrato 066/2002, de 2 de Agosto de 2002). A facturação paga, no entanto, totalizou apenas €769.119,35 (€694.990,39 de trabalho em “*horário normal*” e €74.128,96 de “*horário extra*”).

#### **4 – Empreitada ML 615/02 (contrato 76/2002) – “Sistema de protecção à linha de alta tensão e acústica dos edifícios que ladeiam o viaduto de Odivelas, da Linha Amarela do Metropolitano de Lisboa, EP”**

A adjudicação da execução do “*sistema de protecção à linha de alta tensão e acústica dos edifícios que ladeiam o viaduto de Odivelas*” foi efectuada, por ajuste directo, à Contacto – Sociedade de Construções, S.A., por deliberação do CG, de 16 de Maio de 2002, pelo valor de €1.396.634,25. O contrato foi celebrado em 8 de Outubro de 2003.

A contratação da execução do sistema de protecção, por ajuste directo, com o adjudicatário da empreitada de construção dos troços em viaduto, foi justificada com a alteração do regime legal sobre a poluição sonora (novo Regulamento Geral do Ruído, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 292/2000, de 14 de Novembro), superveniente relativamente à celebração do contrato da empreitada dos troços em viaduto. A fundamentação invocava também tratar-se de “*trabalhos cuja especial interdependência e complementaridade com os trabalhos de construção dos viadutos, implica a reconhecida necessidade de concomitância e simultaneidade de execução dos trabalhos em causa*” e haver “*forte conveniência na realização desses dois tipos de trabalhos por uma mesma e única entidade*”, considerando encontrarem-se preenchidos os pressupostos de aplicabilidade das alíneas c)<sup>14</sup> e f)<sup>15</sup> do n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto.

Não foi, no entanto, identificada qualquer especificidade técnica ou artística do fornecimento que só o adjudicatário da empreitada pudesse conceber ou realizar ou descritas circunstâncias que impusessem a realização naquele tempo e, apenas, pelo adjudicatário da empreitada inicial de construção dos viadutos. Verifica-se também que a justificação do ajuste directo com a ocorrência de circunstâncias imprevistas carece de aplicabilidade relativamente à maior parte dos trabalhos nele incluídos.

O projecto, fornecimento e montagem da estrutura de protecção são de natureza vulgar e foram subcontratados à empresa Metalfonte – Construções Metálicas, Ld.<sup>a</sup>, que na mesma altura realizou, contratada directamente pelo ML, coberturas de protecção acústica em dois outros locais, um dos quais na mesma extensão Campo Grande / Odivelas. Estes trabalhos foram executados após a conclusão do viaduto e da trincheira onde estão montados.

Verifica-se ainda que apenas 80 m do total dos 822,5 m da estrutura objecto deste contrato constituem o “*sistema de protecção acústica*” e que os custos dos trabalhos imputáveis a este sistema importaram em €271.313,60 apenas. Toda a restante estrutura de protecção é acusticamente transparente.

---

<sup>14</sup>Permite o ajuste directo quando “*por motivos de especificidade técnica ou artística ou relativos à protecção de direitos exclusivos ou de propriedade intelectual, o contrato só possa ser executado por um empreiteiro, fornecedor ou prestador de serviços determinado*”.

<sup>15</sup>Vide nota 11, pág. 61.



Ou seja, dos trabalhos, no valor total de €1.396.634,25, incluídos no contrato, apenas €271.313,60 se enquadram efectivamente nos pressupostos de facto a que é aplicável a alínea f) do n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, onde foi fundamentado o recurso ao ajuste directo. O valor do remanescente é superior ao limite de €1.000.000 previsto no n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto.

Não se verificando a previsão da alínea c) do n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto — o que se encontra demonstrado pela posterior subcontratação realizada — e por não se verificarem as circunstâncias previstas na alínea f) do mesmo número, igualmente invocada, a situação acarreta o incumprimento do artigo 17.º do mesmo diploma.

O valor pago nesta empreitada totaliza o valor de €1.396.634,25 previsto no contrato. Está pendente de aprovação um adicional ao contrato no montante de €16.983,00.

Não houve lugar a revisão de preços dos trabalhos.

A empreitada foi recebida provisoriamente em 10 de Dezembro de 2003.

#### Quadro 5 – Trabalhos contratados e executados na empreitada ML 615/02

(preços correntes, em euros, com exclusão do IVA)

	Valor
Contrato inicial (8 de Outubro de 2003):	1 396 634,25
Adicional n.º 1 (a formalizar) – Trabalhos a mais	16 983,00
<b>Total</b>	<b>1 413 617,25</b>

A fiscalização da empreitada 615/02 foi contratada com a Ferconsult, pelo valor de €69.024,00 (valor “estimado”), tendo sido pagos €90.672,00 (€76.137,00 de trabalho em “horário normal” e €14.535,00 de “horário extra”), valor superior ao contratado.

#### **5 – Empreitada ML 609/01 (contrato 90/2002) – “Execução dos toscos do 55.º Troço (Parcial) – Término de Odivelas da Linha Amarela ente Campo Grande / Odivelas, do Metropolitano de Lisboa, EP”**

A execução do Término, eliminado na consulta realizada na sequência do concurso público para adjudicação da empreitada ML 586/00, de execução dos toscos da Estação Odivelas, foi autonomizada como empreitada, com a referência ML 609/01.

A elaboração do projecto da nova versão do Término foi contratada com a Ferconsult, pelo valor de €358.396,20 (contrato 096/2002, de 30 de Outubro de 2002). Este projecto não estava completo à data da realização do concurso limitado e foi em parte desenvolvido e disponibilizado ao adjudicatário durante a execução dos trabalhos.

Esta empreitada foi incluída em anúncio periódico indicativo, publicado no JOCE, de 8 de Fevereiro de 2002, e no Diário da República, *III Série*, de 15 de Fevereiro de 2002, onde era referida como “execução de toscos e acabamentos, posto de tracção, coluna seca e redes do término de Odivelas”, com o valor estimado de €4.200.000,00.

Na sequência do procedimento aberto com o anúncio indicativo, foi efectuado concurso limitado, nos termos do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, cujo valor para efeitos do concurso era €5.200.000,00, com envio de convite às 9 empresas / consórcios seleccionados.

Na sequência do concurso limitado, a empreitada foi adjudicada à Somague – Engenharia, S.A., por deliberação do CG, de 14 de Agosto de 2002, pelo valor de €7.617.872,55, 46,5% acima do preço base estabelecido, sem que tenha sido proposta e decidida a não adjudicação, como sucedera na empreitada ML 586/00 relativa aos toscos da Estação Odivelas, onde o Término estava inserido.

Considerando o limite de 25% inerente ao conceito indeterminado “*preço total consideravelmente superior ao preço base do concurso*”, como foi assumido pelo CG no caso da empreitada ML 586/00, resulta que a adjudicação desta empreitada foi efectuada com violação da alínea b) do n.º 1 do artigo 107.º do Decreto-Lei n.º 59/99, que não permite ao dono da obra adjudicar a empreitada “*quando todas as propostas ou a mais conveniente, ofereçam preço total consideravelmente superior ao preço base do concurso*”.

O contrato foi celebrado em 15 de Outubro de 2002, pelo valor de €7.150.807,65, sem que a diferença para os €7.617.872,55 da proposta se encontre explicada nos elementos do respectivo processo.

#### Quadro 6 – Trabalhos contratados e executados na empreitada ML 609/01

(preços correntes, em euros, com exclusão do IVA)

	Valor
Contrato inicial (15 de Outubro de 2002):	7 150 807,65
Adicional n.º 1 (23 de Março de 2004) – Trabalhos a mais (Aprovado por deliberação do CG, de 18 de Março de 2004)	555.985,65
Adicional n.º 2 (4 de Maio de 2004): – Trabalhos a mais (Aprovado por deliberação do CG, de 22 de Abril de 2004)	329.648,37
Total contratado	8 036 441,67
Adicional n.º 3 (a formalizar): – Trabalhos a mais e a menos	44 117,66
<b>Total do contrato e adicionais</b>	<b>8 080 559,33</b>
Revisão de preços paga	68 051,19
Revisão de preços a pagar	9 612,05
<b>Total de revisão de preços</b>	<b>77 663,24</b>
<b>Total geral, incluindo revisão de preços</b>	<b>8 158 222,57</b>

Os trabalhos realizados para além do valor de €7.150.807,65 do contrato inicial importaram em 13,0% deste. Considerando o valor de €6.952.563,21 de trabalhos contratuais efectivamente realizados e o valor de €8.080.559,33 do total de trabalhos realizados, os trabalhos a mais atingiram 16,2% do valor dos trabalhos contratuais.

Por deliberação do CG, de 18 de Março de 2004, foi aprovado um adicional ao contrato com o valor total de €555.985,65, ratificando aprovações parcelares anteriores (“*historial de aprovação de verbas*”), o qual foi celebrado em 23 de Março de 2004.

Por deliberação do CG, de 22 de Abril de 2004, foi aprovada a adjudicação de diversos trabalhos a mais, que veio a ser formalizada pelo 2.º adicional ao contrato, celebrado em 4 de Maio de 2004, pelo valor de €329.648,37.



Está pendente de análise final, aprovação superior e formalização contratual um 3.º adicional, considerando as medições finais de trabalhos da empreitada inicial e dos dois adicionais já contratados, com o valor de €44.117,66.

O valor da revisão preços paga foi de €68.051,19, sendo o total a pagar de € 77.663,24 (valor provisório, a rectificar após aprovação de cronograma financeiro).

Não foi efectuado o fecho de contas da empreitada, que implica a aprovação do referido terceiro adicional, nem foi elaborada a conta final da empreitada, como se prevê nos artigos 220.º a 222.º do Decreto-Lei n.º 59/99.

A obra foi recebida provisoriamente em Dezembro de 2003, ainda não tendo, no entanto, sido elaborado o respectivo auto.

A Somague, em 12 de Abril de 2004 (cf. carta dirigida à Ferconsult, ref.ª 1396/04-OBR2309), solicitou uma indemnização, no montante de €1.988.842,79, a título de “*reposição do equilíbrio económico-financeiro da empreitada*”, por maior onerosidade resultante da extensão do prazo contratual de execução, processo que se encontra ainda em estudo pela Ferconsult e ML.

O fundamento do pedido entronca no entendimento de que houve lugar a prorrogação legal do prazo de execução da empreitada, até Abril de 2004, por ausência de decisão atempada sobre planos de trabalhos sucessivamente apresentados pelo adjudicatário e que traduziam alterações na programação dos trabalhos devidas a indisponibilidade de locais e elementos do projecto de execução indispensáveis à execução dos trabalhos na sequência prevista, alterações decorrentes dos trabalhos a mais realizados, e de outras ocorrências que originaram suspensão e que o adjudicatário entende não serem de sua responsabilidade.

A fiscalização desta empreitada foi contratada com a Ferconsult, pelo valor de €262.216,94 (contrato 064/2002, de 2 de Agosto de 2002). Este contrato foi objecto de um adicional no valor de €227.854,69. Os valores pagos totalizam €475.322,99 (€388.402,17 em “*horário normal*” e €86.920,82 em “*horário extra*”), não atingindo o total de valores contratados.

## **6 – Empreitada ML 619/02 (contrato 74/2003) – “Execução dos acabamentos, baixa tensão e AVAC da Estação Odivelas, da Linha Amarela, do Metropolitano de Lisboa, EP”**

O procedimento para contratação da empreitada de execução dos acabamentos da Estação Odivelas teve início com a publicação do anúncio periódico indicativo de Fevereiro de 2002, já referido, onde era descrita como “*execução de acabamentos, baixa tensão, telecomunicações e AVAC da estação Odivelas*”, e tinha o valor estimado de €3.500.000,00.

O preço base do concurso limitado, com envio de convite às 25 empresas que integravam o grupo de 19 empresas / consórcios seleccionados, era de €2.200.000,00 e o prazo máximo de execução de seis meses.

A adjudicação da empreitada veio a ser efectuada à Isolux Wat, S.A., por deliberação do CG, de 5 de Junho de 2003, pelo valor de €1.892.909,77, e com o prazo de execução de 208 dias. O contrato foi celebrado em 26 de Junho de 2003 e previa a conclusão até 15 de Dezembro de 2003, indicando prazos parciais vinculativos.

Foi ratificada por deliberação do CG, de 23 de Março de 2004, a adjudicação, como adicional a esta empreitada e pelo valor de €50.435,53, da execução de posto de tracção provisório, que veio a ser contratada, em 23 de Março de 2004, com a celebração do adicional n.º 1.

O valor dos pagamentos efectuados na empreitada ML 619/02, até 31 de Dezembro de 2004, atingem apenas o valor de € 1.785.960,01 , incluindo o adicional, não tendo sido efectuados pagamentos relativos a revisão de preços.

Está pendente de análise final, aprovação superior e formalização contratual um 2.º adicional relativo às medições finais de trabalhos da empreitada inicial, com o valor de €680.411,47 (€790.630,97 de trabalhos a mais, e €110.219,50 de trabalhos a menos).

Verifica-se que os trabalhos a mais atingiram um total de €841.066,50, equivalente a 44,4% do valor do contrato inicial. Esta percentagem sobe para 47,2% se considerarmos para o contrato o valor dos trabalhos contratuais efectivamente realizados, isto é, retirando-lhe os €110.219,50 de trabalhos a menos.

#### Quadro 7 – Trabalhos contratados e executados na empreitada ML 619/02

(preços correntes, em euros, com exclusão do IVA)

	Valor
Contrato inicial (26 de Junho de 2003):	1 977 177,75
Adicional n.º 1 (23 de Março de 2004): – Posto de tracção provisório (Aprovação ratificada por deliberação do CG, de 5 de Junho de 2003)	50 435,53
Adicional n.º 2 (a formalizar): – Trabalhos a mais: 790 630,97 Trabalhos a menos: 110 219,50 (contrato inicial)	680 411,47
<b>Total de contrato e adicionais</b>	<b>2 733 976,27</b>

A empreitada foi recebida provisoriamente, em Dezembro de 2003, mas ainda não foi elaborado o respectivo auto. Ainda não foi aprovado o fecho de contas da empreitada.

A fiscalização desta empreitada encontrava-se incluída no contrato 079/2003, de 17 de Julho de 2003, relativo à “Fiscalização dos Acabamentos e Instalações do Prolongamento Campo Grande / Odiveelas CGII/OD”, contratada com a Ferconsult, pelo valor de €1.977.177,75.



## ANEXO II

### Análise dos procedimentos pré-contratuais

Para analisar e concluir sobre a regularidade dos procedimentos pré-contratuais, análise de propostas, aprovação/adjudicação e celebração dos contratos, para além da análise efectuada aos 6 contratos de empreitada constante do anexo 1, foi seleccionada uma amostra constituída pelos 4 fornecimentos e outras 3 empreitadas constantes do quadro seguinte:

**Quadro 1 – Contratos de fornecimento / empreitada incluídos na amostra**

(preços correntes, em euros, com exclusão do IVA)

Contrato / Objecto	Início do Procedimento	Tipo de Procedimento	Adjudicatário	Valor do Contrato	Data do Contrato
<b>Fornecimentos</b>					
Contrato 087/2001 — Fornecimento de travessas bibloco de betão e fixações Nabla para expansão da rede	3 Agosto 2001	Concurso público internacional	Vigobloco – Vigas e Blocos de Cimento, Ld. <sup>a</sup>	649 434,86	17 Dezembro 2001
Contrato 005/2002 — Fornecimento de pantufas elásticas, placas microcelulares e palmilhas para expansão da rede	4 Agosto 2001	Concurso público internacional	Rail Tech Internacional	423 429,53	9 Janeiro 2002
Contrato 025/2003 — Sistema de ventilação principal das estações Ameixoeira, Senhor Roubado e Odivelas e 53.º troço	15 Fevereiro 2002	C. limitado precedido de anúncio indicativo	João Jacinto Tomé, S.A.	619 585,14	20 Março 2003
Contrato 030/2003 — Fornecimento e montagem de PST's e PSTI's no Troço Campo Grande / Odivelas	15 Fevereiro 2002	C. limitado precedido de anúncio indicativo	Efacec Engenharia, S.A.	1 223 984,68	3 Abril 2003
<b>Empreitadas</b>					
Contrato 017/1999 — Empreitada ML 547/99 — Execução do Poço de Ataque para introdução do Escudo ao km 3048 da Linha Amarela, entre o Campo Grande e Odivelas	10 Setembro 1998	Concurso público	Metrodi A.C.E. (Somague / Engil / Spie Batignolles)	2 864 750,50	16 Abril 1999
Empreitada (s/ref.ª) — Parque de estacionamento provisório, na zona da Quinta das Mouras	3 Abril 2000	Consulta a 5 empresas	Tecnisan – Construções Técnicas e Saneamento, Ld. <sup>a</sup>	46.526,57	—
Contrato 071/2003 — Empreitada ML 618/02 — Execução dos acabamentos, baixa tensão e AVAC da Estação Senhor Roubado	15 Fevereiro 2002	Concurso público internacional	Edifer – Construções Pires Coelho & Fernandes, S.A. / Alves Ribeiro, S.A.	3 185 000,00	20 Junho 2003
<b>Total</b>				<b>9 012 711,28</b>	

Esta análise veio ainda a ser estendida à análise das circunstâncias e à fundamentação da adjudicação de outros 6 contratos e 1 adicional, com procedimentos abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, e em que foi dispensado o procedimento legalmente aplicável por força do valor, constantes dos quadros seguintes:

**Quadro 2 – Contratos de fornecimento analisados extra-amostra**

(preços correntes, em euros, com exclusão do IVA)

Contrato / Objecto	Início do Procedimento	Tipo de Procedimento	Adjudicatário	Valor do Contrato	Fundament o invocado
Contrato 092/2002, de 11 de Outubro de 2002 — Fornecimento e aplicação de manta anti-vibratória nos troços Campo Grande / Odiveelas	4 de Julho de 2002	Conc. público internacional	Amorim Industrial Solutions – Indústria de Cortiça e Borracha I S.A.	445 300,00	
Adicional n.º 1, de 8 de Maio de 2003, ao contrato ML 092/2002 — Fornecimento e aplicação de manta anti-vibratória nos troços Pontinha / Falagueira		Ajuste Directo		445 300,00	Al.ª b) ii) do n.º 1 art.º 7º do DL 223/2001
Contrato 135/2003, de 16 de Outubro de 2003 — Fornecimento e instalação de manta anti-vibrática para os Términos de Odiveelas e Amadora Sul	27 de Maio de 2003	Consulta	CDM Portugal – Consultoria e Comercialização de Soluções Anti-Vibráticas, Ld.ª	347 844,00	
Contrato 150/2003, de 22 de Dezembro de 2003 — Equipamentos de DTAV destinados à expansão da rede	9 de Dezembro de 2002	Ajuste Directo	CSEE Transport	698 366,76	(*)

(\*) Não foi invocada disposição legal para fundamentar o ajuste directo. A aquisição foi efectuada directamente ao fabricante do equipamento instalado anteriormente na mesma linha, e cuja selecção tinha sido efectuada por concurso público, pelo que se enquadra na alínea g) do n.º 1 do artigo 18º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto.

**Quadro 3 – Contratos de empreitada analisados extra-amostra**

(preços correntes, em euros, com exclusão do IVA)

Contrato / Objecto	Início do Procedimento	Tipo de Procedimento	Adjudicatário	Valor do Contrato	Fundamento invocado
Contrato 074/2002, de 3 de Setembro de 2002 — Fornecimento e montagem (*) de coberturas de protecção acústica da zona de trincheira e viaduto entre Campo Grande / Telheiras e Campo Grande / Qt.ª do Lambert	Abril de 2002	Ajuste Directo	Metalfonte – Construções Metálicas, Ld.ª	1 517 225,75	(**)
Contrato 76/2002, de 8 de Outubro de 2003 — Empreitada 615/02 — Sistema de protecção à linha de alta tensão e acústica dos edifícios que ladeiam o viaduto de Odiveelas, da Linha Amarela	Abril de 2002	Ajuste Directo	Contacto – Sociedade de Construções, S.A.	1 396 634,41	Al.ªs c) e f) do n.º 1 art.º 18º DL 223/2001
Contrato 078/2003, de 18 de Julho de 2003 — Empreitada ML 629/03 — Acessibilidades da rede viária (3ª fase) à Estação Senhor Roubado	7 de Abril de 2003	Consulta a 4 empresas	Alves Ribeiro, S.A.	2 095 175,95	Al.ª d) do n.º 1 art.º 18º DL 223/2001
Contrato 121/2003, de 16 de Outubro de 2003 — Empreitada ML 635/03 — Execução da rede viária e da zona envolvente nos eixos 1 a 5 da Estação Odiveelas	8 de Agosto de 2003	Consulta a 4 empresas	Alves Ribeiro, S.A.	1 978 679,36	Al.ª d) do n.º 1 art.º 18º DL 223/2001
Contrato 61/2001, de 9 de Outubro de 2001 — Empreitada ML 583/00 — Execução dos toscos da Estação Ameixoeira, da Linha Amarela	26 de Maio de 2000	Conc. público internacional	Zagope, MSF, Tâmega, A.C.E.	25 759 149,37	—
Adicional n.º 4, de 16 de Julho de 2004, ao contrato da empreitada ML 583/00 — Execução dos arranjos exteriores envolventes da Estação Ameixoeira		Ajuste Directo		1 272 383,53	N.º 1 do art.º 45º do DL 59/99

(\*) Contrato de empreitada — no contrato é invocado o Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

(\*\*) De acordo com o contrato, a parte relativa ao fornecimento e montagem na Quinta do Lambert (Quinta das Conchas), na extensão da Linha Amarela, importou em €371.250,00, com exclusão do IVA. Este “fornecimento” tem objecto idêntico à empreitada 615/02 “Sistema de protecção à linha de alta tensão e acústica dos edifícios que ladeiam o viaduto de Odiveelas”, adjudicado à Contacto – Sociedade de Construções, S.A.

### **1 – Contrato 74/2002 – “Fornecimento e montagem coberturas de protecção acústica da zona trincheira e viaduto entre Campo Grande / Telheiras e Campo Grande / Qt.ª do Lambert”**

A execução do “Fornecimento e montagem coberturas de protecção acústica da zona trincheira e viaduto entre Campo Grande / Telheiras e Campo Grande / Qt.ª do Lambert” foi contratada, em 3 de Setembro de 2002, com a Metalfonte – Construções Metálicas, Ld.ª, por ajuste directo, pelo valor de €1.517.225,75. O ajuste directo foi realizado após alterações da proposta pela Metalfonte, na



sequência da realização de consulta, com especificações insuficientes para definição do objecto e em que nenhuma das propostas recebidas foi considerada adequada à finalidade pretendida.

Esta empreitada teve objecto idêntico ao da empreitada ML 615/02 “*Sistema de protecção à linha de alta tensão e acústica dos edifícios que ladeiam o viaduto de Odivelas*”, contratada, em 6 do mesmo mês de Setembro de 2002, com Contacto – Sociedade de Construções, S.A., e subcontratada por esta à Metalfonte.

Apesar da designação, o ML considerou este contrato como contrato de empreitada — o clausulado remete para o Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março —, mas não exigiu a posse de alvará, nem a Metalfonte o apresentou ou invocou, apesar de ser detentora<sup>16</sup> do alvará exigível.

De acordo com o contrato, a parte relativa ao fornecimento e montagem na Quinta do Lambert (Quinta das Conchas) importava apenas em €371.250,00, sendo a parte restante executada no troço Campo Grande – Telheiras, da Linha Verde.

Neste enquadramento, no âmbito do empreendimento de extensão da Linha Amarela, não houve violação do limiar comunitário aplicável aos contratos de empreitada, que seria de €1.000.000, como resulta do n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 223/2001.

## **2 – Contrato 78/2003 – Empreitada ML 629/03 – “Acessibilidades da rede viária (3ª fase) à Estação Senhor Roubado”**

A execução das “*acessibilidades da rede viária (3ª fase) à Estação Senhor Roubado*” foi contratada em 7 de Abril de 2003, com a Alves Ribeiro, S.A., por ajuste directo precedido de consulta, pelo valor de €2.095.175,95.

Este processo teve origem em despacho conjunto dos Secretários de Estado das Obras Públicas e dos Transportes, datado de 6 de Setembro de 2002, que incumbiu o ML de “*proceder ao estudo, concepção e construção de uma interface no Senhor Roubado, que abranja não só o modo metropolitano, mas também o transporte público e privado rodoviário*”, na sequência do qual “*foi celebrado um protocolo entre a DGTT, o IEP, o ML e a CMO, nos termos do qual o Metropolitano assumiu a responsabilidade pela execução da 3.ª fase das acessibilidades à Estação Senhor Roubado*”.

O recurso ao ajuste directo foi fundamentado em parecer do GJC (CS-2003-GJC-00197, de 2003-04-04), onde se referia que o projecto desta obra só tinha sido concluído em final de Março de 2003 e que eram necessários 4 meses para a execução da empreitada. Estando a abertura da estação ao público prevista para o final de 2003, seria necessário dar início aos trabalhos em princípio de Junho, sob pena dessa abertura se ver fortemente prejudicada pela inexistência de infra-estruturas adequadas na zona envolvente. Concluía, por isso, que a realização de concurso público era incompatível com esse calendário, considerando encontrarem-se preenchidos os pressupostos constantes da alínea d)<sup>17</sup> do n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, podendo o ML recorrer ao ajuste directo precedido de consulta a 4 entidades.

<sup>16</sup>De acordo com a base de dados do IMOPPI ([www.imoppi.pt](http://www.imoppi.pt)), a Metalfonte possui o Alvará n.º 24956 desde 9-06-1996, actualmente válido até 31-01-2006, com autorizações nas subcategorias “*Estruturas metálicas*” e “*Trabalhos em perfis não estruturais*”, ambos da categoria 3.

<sup>17</sup>Permite o ajuste directo quando “*por motivos de urgência imperiosa, resultante de acontecimentos imprevisíveis, para as entidades adjudicantes e na medida do estritamente necessário, não possam ser cumpridos os prazos estabelecidos para os procedimentos previstos no artigo anterior e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante*”.

Considerando o tempo decorrido desde o despacho conjunto e o tempo ainda disponível à data do parecer, resulta ter havido tempo para a realização de concurso público. Basta notar que os ofícios-convite da consulta foram expedidos em 7 de Abril de 2003 e a obra veio a ser consignada em 14 de Agosto, mais de 4 meses depois.

Esta situação configura violação do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, conjugado com o artigo 7.º, n.ºs 2 e 3, do mesmo diploma, em virtude da inaplicabilidade ao caso em apreciação da alínea d) do n.º 1 do artigo 18.º do diploma citado.

### **3 – Contrato 125/2003 – Empreitada ML 635/03 – “Execução da rede viária e da zona envolvente nos eixos 1 a 5 da Estação Odivelas”**

A “*execução da rede viária e da zona envolvente nos eixos 1 a 5 da Estação Odivelas*” foi contratada, em 6 de Outubro de 2003, com a Alves Ribeiro, S.A., por ajuste directo precedido de consulta, pelo valor de €1.978.679,36.

Este processo teve origem em despacho, de 23 de Janeiro de 2003, do Secretário de Estado dos Transportes, que expressa concordância relativamente ao teor de projecto de Protocolo a celebrar entre a DGT, o Metropolitano de Lisboa, E.P., e a CMO, onde se incumbia ao ML proceder ao estudo, concepção e construção do interface da Estação de Odivelas.

Considerando que o tempo disponível era incompatível com a realização de concurso público, nos termos do artigo 83.º do Decreto-Lei n.º 59/99, foi realizada consulta, cujos ofícios-convite foram expedidos em 8 de Agosto de 2003, com um valor base estimado de €1.761.600,00 e com entrega de propostas em 2 de Setembro de 2003.

Sobre o recurso a este ajuste directo precedido de consulta a 4 entidades, foi emitido parecer do GJC (CS 265963, de 2003-08-28) onde, considerando o facto de o projecto das acessibilidades só ter sido concluído no início de Agosto de 2003 e serem necessários 4 meses para a execução da empreitada, se concluiu que, como “*a adjudicação da obra se reveste de uma urgência que não se compadece com o lançamento de um concurso, urgência essa que não deriva de causa imputável ao Metropolitano, entende-se que se encontram preenchidos os pressupostos que nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 18.º do Decreto Lei 223/2001 justificam o recurso ao ajuste directo*”. A abertura do procedimento foi ratificada por deliberação do CG, também de 28 de Agosto de 2003.

O contrato foi celebrado em 6 de Outubro de 2003, com o prazo de 4 meses. A empreitada foi consignada em 27 de Outubro e 10 de Dezembro de 2003 e recebida provisoriamente em 8 de Abril de 2005.

Esta situação configura violação do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, conjugado com o artigo 7.º, n.ºs 2 e 3, do mesmo diploma, em virtude da inaplicabilidade ao caso em apreciação da alínea d) do n.º 1 do artigo 18.º do diploma citado.



**4 – Contrato 135/2003 – “Fornecimento e instalação de manta anti-vibrática para os términos de Odivelas e Amadora Sul”**

Foi contratado com a CDM Portugal – Consultoria e Comercialização de Soluções Anti-vibráticas, Ld.<sup>18</sup>, em 16 de Outubro de 2003, pelo valor de €347.844,00, na sequência de consulta (ofícios de 27 de Maio de 2003), o fornecimento e aplicação de 6 150 m<sup>2</sup> de manta anti-vibratória CDM destinada aos Términos de Odivelas e Falagueira.

Esta consulta foi antecedida, em 8 de Maio do mesmo ano, da celebração de um contrato com a Amorim Industrial Solutions – Indústria de Cortiça e Borracha I, S.A., para fornecimento e aplicação de 7 300 m<sup>2</sup> de manta anti-vibrática CDM na extensão Pontinha – Falagueira (Amadora Sul), da Linha Azul, pelo valor de €445.300,00, com exclusão o IVA. Este contrato foi formalizado como adicional a contrato anterior (contrato 092/2002, de 11 de Outubro de 2002, relativo ao fornecimento e aplicação de 7 300 m<sup>2</sup> de do mesmo tipo de manta nos troços Campo Grande / Odivelas, também com o valor de €445.300,00).

Sendo o valor total da manta anti-vibrática adquirida através dos dois contratos (€445.300,00 e €347.844,00) superior ao limiar de 400.000 DSE (com o contravalor de €499.262,00 em 2003), que obriga à realização de concurso, como se estabelece na alínea b), ii), do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, verificou-se uma cisão do fornecimento, proibida pelo n.º 4 do mesmo artigo, conjugado com o disposto no artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

**5 – Contrato 150/2003 – “Fornecimento de equipamentos de DTAV destinados à expansão da rede”**

O fornecimento de equipamentos de DTAV foi contratado com a CSEE Transport, em 22 de Dezembro de 2003, por ajuste directo, e pelo valor de €698.366,76.

A proposta de adjudicação não invocava qualquer fundamento para o ajuste directo. Tratou-se de um fornecimento de equipamentos destinados à ampliação do sistema ATP/ATO instalado na Linha Amarela, a efectuar pelo fornecedor do equipamento existente, equipamento que pelas suas características técnicas não é susceptível de ser fornecido por outro fornecedor sem que se coloquem problemas de compatibilidade.

Neste caso, o ajuste directo era permitido por se enquadrar no disposto na alínea g) do n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto.

---

<sup>18</sup>Empresa de direito português constituída pela CDM (Composite Dumping Material), anteriormente representada pela Amorim Industrial Solutions.





## ANEXO III

### 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 20/05-AUDIT  
Relatório n.º 36/05-2ª Secção

Entidade fiscalizada: Metropolitano de Lisboa, E.P. (ML)

Entidade devedora: Metropolitano de Lisboa, E.P. (ML)

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	0		0,00
Acções na área da residência oficial .....	88,29	792		69 925,68
- 1% s/ Receitas Próprias .....				
- 1% s/ Lucros .....				
<b>Emolumentos calculados</b>				69 925,68
<b>Emolumentos:</b>				
Limite mínimo (VR) <sup>b)</sup> .....				1 585,80
Limite máximo (VR) <sup>c)</sup> .....				15 858,00
<b>Emolumentos a pagar .....</b>				15 858,00

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

b) Art. 10º, n.º 1 – do RJETC.

c) Art. 10º, n.º 2 – do RJETC.

O Coordenador da Equipa de Auditoria,

*António M. Marques do Rosário*

(António Marques do Rosário)





---

**ANEXO IV**

**Resposta das entidades auditadas**





Ex.mo Senhor  
Director Geral do  
Tribunal de Contas  
Avda Barbosa du Bocage, 61  
1069 – 045 Lisboa

Nossa Referência PCA2005257

Lisboa, 12 de Outubro de 2005

**Assunto : Auditoria ao Projecto/Medida “Empreendimento Campo Grande/Odivelas” do Programa PIDDAC “Redes de Metropolitano”**

Relativamente ao teor do v/ofício ref<sup>o</sup>. 13188, Proc. nº20/05-Audit DA 111.1 de 7 de Outubro de 2005, que anexava um exemplar do “Relato de Auditoria” vimos, informar V. Ex.a que esta Empresa não encontrou matéria que justifique, pela nossa parte, o exercício do direito do contraditório.

Com os melhores cumprimentos

O Presidente do Conselho de Administração

Carlos Mineiro Aires

METROCOM  
Exploração de Espaços Comerciais, S.A.  
Campo Pequeno, 36 - 1.º Dto  
100-080 LISBOA  
Tel. 21 798 06 64 / 5 / 6 • FAX 21 798 06 63

Capital Social 750 000 euros  
NIPC 503 216 046  
Mat. Comp. Reg. Comercial  
Lisboa 4.ª Secção N.º 3558

DGTC 1210\*05 20593

Sede Executiva  
Av. Barbosa du Bocage, 5  
1049-039 Lisboa, Portugal

Telefone (351) 21 355 84 57  
Fax (351) 21 357 49 08



Metropolitano de Lisboa, E.P.

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

Data 2005-10-24  
N/Ref. 398238  
V/Ref.

**Assunto:** "Auditoria ao Projecto/Medida "Empreendimento Campo Grande/Odivelas" do Programa PIDDAC "Redes de Metropolitano"

Relativamente ao teor do v/ofício ref. 13867 de 6 de Outubro de 2005, Proc. nº20/05-Audit DA 111.1, que anexava um exemplar do "Relato de Auditoria" vimos, para efeitos do exercício do princípio do contraditório, pronunciar-nos sobre o seu conteúdo.

Por razões de deontologia e de solidariedade institucional, julgamos importante referir que, na sequência de informação solicitada oralmente, aquando da entrega formal do Relato em causa, fomos informados que, por decisão do Tribunal de Contas (TC), este direito apenas poderá ser exercido pela Empresa visada, no caso o Metropolitano de Lisboa, EP, razão pela qual os anteriores Conselhos de Gerência que se encontravam em funções no período sobre o qual recai a auditoria, não poderão ter essa oportunidade.

Foi, pois, com a maior atenção que este Conselho de Gerência se inteirou do citado Relato, o qual aborda questões e alegadas desconformidades processuais e de actuação que, no essencial, também têm constituído fonte de preocupação desta administração, que entrou em funções no dia 14 de Outubro de 2003, e as quais, conforme é do conhecimento do Tribunal de Contas, têm sido combatidas através da adopção de medidas concretas que as visam corrigir e, sobretudo, evitar que voltem a ocorrer.



Sede Social  
Av. Fontes Pereira de Melo, 28  
1069-095 Lisboa Portugal

1/20

Contribuinte nº 500 192 855  
Matriculada na Conservatória do Registo  
Comercial de Lisboa, sob o nº 121



## **A. Considerações introdutórias**

Muito embora constem do presente Relato observações que não podem ter a nossa concordância, manifestamos, no entanto, o nosso acordo, em termos gerais, ao seu conteúdo. Dele ressaltam, entre outras, as consequências da opção, em tempo, tomada pelo ML, de entregar o projecto, fiscalização e coordenação dos seus empreendimentos à Ferconsult, abdicando de ter uma estrutura técnica própria que lhe permitisse assegurar e desempenhar o seu inalienável papel de "dono de obra", modelo que, como está comprovado, veio a revelar-se, de certo modo e parcialmente, um insucesso, com repercussões no desempenho e na imagem das duas empresas, fundamentalmente, pela inexistência de mecanismos de articulação e de controlo.

Sobre este aspecto e dado que discordamos, em grande parte, do modelo que era seguido e que temos criticado e, por isso, logo no início do nosso mandato corrigimos, estamos perfeitamente à vontade para aceitar as constatações e os reparos que são formulados tanto ao ML, como à Ferconsult, SA.

De certo modo, este Relato até não constitui surpresa, pois já tínhamos tido oportunidade de constatar a situação existente, pautada por alguma falta de organização e a incapacidade de, pelo menos atempadamente, serem cumpridos alguns procedimentos legalmente impostos, pelo que tudo temos feito para inverter a situação que encontramos.

O atraso sistemático na tramitação e na efectivação processual, alguma inércia no exercício de determinadas funções e a dispersão documental, estão na origem da impossibilidade de encerramento de processos de obra, há muito concluídas, o que tem obrigado este Conselho, por inúmeras vezes, a formalizar actos administrativos para legalização de situações consumadas.

Temos pois de reconhecer, como já o fizemos em anteriores contactos com o Tribunal de Contas, que o ML não tinha, em nosso entender, plenas condições para assumir e controlar os seus investimentos, conforme tem sido sucessivamente referido nas diversas auditorias que têm sido realizadas pelas mais diversas entidades, dado não ter existido na Empresa uma estrutura técnica, com competências e subordinação hierárquica, em condições de garantir o correcto acompanhamento dos investimentos públicos que promovemos e de controlar e coordenar as contratações do ML e a actividade da Ferconsult..



A estrutura técnica do ML estava desresponsabilizada e ausente de participação, organizada e sistemática, no apoio à condução dos seus investimentos, sem que participasse, de uma forma responsabilizada, no exercício das competências de "Dono de Obra" a que a Lei obriga.

Este aspecto tornou-se cada vez mais evidente, e basta referir questões tão fundamentais como a incapacidade (ou dificuldade) de se proceder ao fecho de contas e ao encerramento de empreitadas finalizadas há vários anos, (como é o caso mais recente da extensão a Odivelas), já que a informação se encontrava dispersa pela Ferconsult e pelo Metro.

Por estas razões, em 14/4/2004, o Conselho de Gerência também deliberou a criação da sub área de **Gestão de Projectos e Obras de Expansão e Modernização da Rede (GIP)**, dentro da GI, procurando adequar a estrutura interna para controlo efectivo do enorme volume de grandes obras públicas que o ML promove.

As actividades desenvolvidas pela Ferconsult para o ML, de projectista e, simultaneamente, de fiscalização das obras que projecta, deontologicamente questionáveis por incompatibilidade, classificada de "promíscua" por entidades auditoras, levou-nos a impôr regras que, hoje, impedem a sua continuação.

Todos estas constatações foram já objecto de medidas correctivas das razões que as motivaram, que temos tido a preocupação de transmitir ao Tribunal de Contas ,conforme foi publicamente reconhecido pelo seu Presidente.

Neste quadro, sendo a Ferconsult uma empresa instrumental detida a 100% pelo ML, cuja orientação gestonária e organizacional lhe compete, é evidente que o Metropolitano de Lisboa tem de assumir as responsabilidades pelo funcionamento da relação e pelo desempenho da Ferconsult, enquanto empresa que contratou, ou a quem cometeu, o desempenho de determinadas prestações de serviços.

Hoje, independentemente das fragilidades ainda existentes, é, pelo menos, certo que nas novas empreitadas, lançadas e agora conduzidas sob a alçada do GIP, já não se verificam as situações atrás descritas.

Paralelamente, desde 2003 que o Conselho de Gerência vem emitindo Ordens de Serviço (24 no total) que visam corrigir e disciplinar procedimentos dentro da Empresa e na articulação com as suas participadas, acabando com as desconformidades ou lacunas estruturais de relacionamento que foi detectando, ou que as auditorias detectaram.





Embora cientes de que o Relato de Auditoria incide sobre o período 1994-2004 (31 de Dezembro é a data de *cut-off*) e sem procurarmos pronunciar-nos de forma exaustiva sobre o seu conteúdo, o que certamente constituiria tarefa não compaginável com o escasso tempo que nos é dado para este exercício, achamos, todavia, que existem alguns aspectos que merecem o nosso esclarecimento ou, pelo menos, o nosso contributo com vista a uma melhor interpretação das conclusões do Relato.

Neste quadro, pretendemos também transmitir o facto de, por este Conselho de Gerência, terem sido tomadas decisões e, formalmente, definidos procedimentos que atestam que a maioria dos aspectos comentados no Relatório do TC e que estão na génese das alegadas desconformidades, já tinham sido por nós identificados antes da presente auditoria, conforme referido.

Permitimo-nos enfatizar este aspecto dado que, sobre este assunto, nada é referido no Relato de auditoria em causa, muito embora nas reuniões que tivemos com os auditores do TC tivéssemos sempre tido a preocupação de demonstrar que este C.G., para além de identificar os problemas ou as desconformidades, também já tomou medidas no sentido de os corrigir e que têm sido comunicadas a esse Douto Tribunal

Percebemos, contudo, que a Auditoria apenas recai sobre o período e sobre os processos em causa, analisando-os e avaliando-os e que, nesse contexto, algumas correctivas tomadas "à posteriori" não possam, por razões temporais, ser aí enquadradas ou mencionadas.

No entanto, essas medidas correctivas já existem e a informação sobre as mesmas foi facultada à equipa de auditoria.

Achamos, por termos tido essa preocupação e uma actuação em conformidade, que seria justo reconhecer que, hoje, as coisas já não estão no mesmo estado em que se encontravam no período em análise, sendo difícil que as situações referidas como incorrectas no Relato, possam vir a repetir-se.

Por outro lado, o Relato de Auditoria detecta outros aspectos que podem enfermar de alguma gravidade, já que estão em causa comportamentos questionáveis.

Tratando-se de uma empresa pública, entendemos que questões desta natureza não podem ser desvalorizadas. já que, pelo menos, a suspeita ficou lançada.



É o caso das seguintes alusões:

- a) *"As Comissões de Análise das Propostas procederam, na maioria dos concursos, à densificação dos factores do critério de adjudicação e à definição de metodologias para a sua aplicação, estabelecendo por vezes subfactores não previstos no aviso e no programa de concurso e alterando o sistema classificativo previsto, referindo apenas no relatório de análise de propostas tê-lo efectuado previamente e sem que dos processos conste acta datada ou sequer referência que indique que esse procedimento tenha tido lugar em momento anterior à abertura e conhecimento do teor das propostas. Esta actuação viola os princípios da transparência, da estabilidade e da igualdade." (vidé pag.39 – pto 3.4.10)*

Embora este procedimento já tivesse sido detectado pela nossa parte, o que motivou, como adiante referido, duas Ordens de Serviço (OS), não deixa de ser estranho que, embora tivesse sido um comportamento adoptado na "maioria dos concursos", violador dos mais elementares princípios da concorrência, nunca tenha existido qualquer reclamação por parte de eventuais lesados.

- b) *"A indemnização de maior valor, de 850.000.000\$00 (€ 4.239.782,13), com exclusão do IVA, foi acordada com a Província Portuguesa da Companhia de Jesus, na qualidade de proprietária do Colégio S. João de Brito e do Centro Universitário Padre António Vieira, como contrapartida pelas ocupações provisórias e definitivas dos espaços necessários à construção da Estação Lumiar. O acordo foi aprovado por deliberação do CG, de 1 de Julho de 1999, e formalizado pelo contrato ML 39/99, em 14 de Outubro de 1999.*

*A construção do edifício que foi demolido, pertencente ao Colégio S. João de Brito, não tinha sido objecto de licenciamento municipal nem de inscrição na matriz predial, não tendo esse facto sido levado em conta na determinação do montante acordado. As demolições efectuadas não foram objecto de licenciamento, apesar deste ser obrigatório.*

*O pagamento desta indemnização foi efectuado pelo ML directamente ao empreiteiro Alves Ribeiro, S.A., que procedeu às obras de construção de novas instalações para o Jardim Infantil e 1.º ciclo do Ensino Básico, com uma área de 5 187 m<sup>2</sup>, e à reparação dos edifícios afectados pelas obras." (vidé pág. 48 do Relato)*





Não se percebem, pois não são juntos mais esclarecimentos, quais os contornos do eventual acordo que terá existido, sendo certo que fica expressa a afirmação de que uma indemnização atribuída, em Julho de 1999, à Província Portuguesa da Companhia de Jesus, terá sido paga a um empreiteiro, estando em causa uma construção que alegadamente *"...não tinha sido objecto de licenciamento municipal nem de inscrição na matriz predial..."*

- c) *"Verificou-se ainda que as propostas apresentadas pelos 3 concorrentes na consulta apresentavam os mesmos erros nas quantidades de dois artigos do orçamento, "perfuração para "jet-grouting"" e "tratamento de terreno por "jet-grouting"", sendo que "as quantidades indicadas pelos concorrentes não são iguais, nem às do concurso público, nem às da presente consulta para ajuste prévio", como consta do Relatório de Análise das Propostas. Apesar de tal facto constituir indício de situação lesiva da concorrência, que a confirmar-se seria susceptível de acarretar a nulidade das propostas, devendo as mesmas ser rejeitadas e os concorrentes excluídos, conforme determina o n.º 1 do artigo 58.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, a Comissão de Análise não extraiu outra consequência que não aquela com que concluiu o relatório: "Assim, no contrato, deverá ser efectuada previamente a correcção do valor global da empreitada, resultante da correcção daqueles dois itens" ". (vidé pág. 59)*

Neste caso, fica a insinuação de que terá havido conluio entre os concorrentes e que a Empresa, a começar pela Comissão de Análise das Propostas, nada terá feito para o evitar.

É, pois, com espírito colaborante e de complementaridade que nos iremos pronunciar.

## **B. Exercício do princípio contraditório**

Como referido, a auditoria recai sobre o **Projecto/Medida "Empreendimento Campo Grande/Odivelas" do Programa PIDDAC "Redes de Metropolitano"**, sendo que o período abrangido vai desde 1994 até 31 de Dezembro de 2004.

Para melhor enquadramento do que segue, recorde-se que quando este Conselho de Gerência iniciou funções já tinha sido publicamente anunciado que a extensão da Linha Amarela seria inaugurada no dia 29 de Dezembro de 2003 (dia de aniversário do Metro), o que só acabou por ser possível, embora ainda de forma apressada, em 29 de Março de 2004.

O Relato da Auditoria encontra-se organizado de forma específica, dele constando "à cabeça" as Conclusões (Págs.7 a 11) e as Recomendações (Págs. 12 e 13).



Assim, para além do já exposto em **A. Considerações introdutórias** e que aqui se dá por integralmente reproduzido, temos, ainda, a referir:

## **a) Quanto ao Ponto 1.1 - Conclusões da Auditoria**

### **1.1.1 Quanto ao enquadramento económico- financeiro do Projecto auditado**

Por se tratar de matéria dirigida essencialmente ao accionista Estado, através das entidades tutelares, apenas nos referiremos ao Pto 6 relativo a "*eficiência e controlo de custos (1) da gestão corrente (2) da gestão de obras e infra-estruturas (3) da gestão estratégica do Grupo e suas participações e (4) das prestações de serviços entre participadas podem, todavia, continuar a ser melhorados (cf. ponto 3.1.1)*", aspectos que, como adiante se verá, já foram objecto de oportuna e adequada decisão, sendo amplamente abordados no texto do presente documento.

### **1.1.2 Quanto ao Projecto auditado**

- 1- Trata-se de matéria factual;
- 2- Trata-se de opinião e comentários dos auditores que registamos positivamente;
- 3- Conforme é do conhecimento da equipa de auditoria, o ML, já por orientações do actual Conselho de Gerência e antes do interesse manifestado pelo TC, decidiu reactivar a adesão a uma organização internacional, a NOVA Benchmarking, a qual tinha abandonado há alguns anos, com vista a obter acesso e a sistematizar a avaliação dos mais diversos indicadores.  
Não foi de facto possível, no prazo dado pela equipa de Auditoria (cerca de 3 semanas) fornecer elementos consistentes. Com efeito, atenta a complexidade do tema, abstivemo-nos de enviar elementos não credíveis, correndo, conscientemente, o risco da crítica que agora transparece em assunto que pensávamos ter ficado esclarecido no quadro da correspondência então trocada.  
Não obstante, cabe-nos referir, com especial ênfase, a particular atenção que temos dado aos custos das empreitadas e fornecimentos que temos lançado de raiz, por forma a evitar situações como algumas das descritas e outras que não foram objecto da presente auditoria, e de que, informalmente, demos conhecimento à equipa do TC.





Esta atitude tem sido recompensada, já que os estímulos que temos dado originaram uma maior e mais franca concorrência que resultou em ganhos evidentes para a Empresa, nomeadamente a nível de uma significativa redução nos valores de adjudicação, sem que tivesse havido perda de qualidade da oferta.

No que respeita aos custos de fiscalização e honorários de projectos praticados pela Ferconsult, será certamente do conhecimento dos Auditores que esta Empresa tem um estatuto especial, já que se trata de uma *empresa instrumental* do Metropolitano de Lisboa (ML), cujo capital é por este detido a 100%, e que as taxas horárias e outros preços a praticar, ao longo de cada exercício, são objecto de prévia fixação, aprovada pelos Conselhos de Administração e de Gerência das respectivas empresas.

Comparar os seus preços com o mercado seria um exercício académico interessante, cujas conclusões conhecemos, sendo justificável que sejam mais caros, dada a sua génese e enquadramento. O contrário é que seria uma surpresa.

A questão que se coloca, bem mais complexa, passa pela necessidade de reorganizar e estruturar todo um conjunto de serviços e valências à luz do que hoje são as efectivas necessidades do ML, avaliando também as consequências das decisões de alteração que possam vir a ser tomadas.

Estamos no sector público e, por vezes, as auditorias parecem querer esquecer este pequeno pormenor, como se ele não fosse sobejamente importante ou irrelevante para os juízos que formulam.

Como informámos, estamos, há já algum tempo, a caminhar nesse sentido, por entendermos ser a única saída para a situação actual.

4. Aplicável o já referido no ponto anterior, muito embora devam ser precisados alguns aspectos.

As afirmações que são feitas e, sobretudo, o modo como as coisas são ditas, poderão induzir que até pode ter havido má vontade por parte do ML na obtenção de dados internacionais para comparação.

Na verdade, as bases de dados internacionais fiáveis não abundam, como erroneamente é referido, e as que existem não são facilmente comparáveis com os valores do ML, pois os indicadores que nos são fornecidos não incluem as mesmas



componentes da obra e, por essa razão, corre-se o risco de estarmos, perdoe-se a expressão, "a comparar alhos com bugalhos".

O esforço que o ML fez junto de algumas empresas congéneres foi no sentido de explicitar exactamente o conteúdo da informação que pretendíamos obter para efeitos de posterior comparação e, mesmo assim, ou fomos mal compreendidos ou, então, as empresas não estão interessadas em veicular, de forma aberta, este tipo de informação;

- 5- Trata-se também de uma conclusão dos senhores auditores, em nosso entender injusta, pois o ML procura incansável e incessantemente renegociar os seus financiamentos e a prova disso é que, apesar do aumento do endividamento, tem sido possível baixar os custos financeiros, como se indica:

Ano	Custos
2001	86.695.439,0
2002	82.580.758,0
2003	81.856.253,0
2004	75.106.874,0

Esta situação só tem sido possível, precisamente pelo facto do ML actuar em permanência no mercado de Derivados de Taxa de Juro, reestruturando a sua dívida, através de operações de "swap", que visam a redução do custo de "funding" e que, simultaneamente, permitam a cobertura do risco de taxa de juro. Tal é o caso do empréstimo BEI, referente ao empreendimento em causa.

Este financiamento BEI, foi utilizado nas seguintes condições:

		Valor (M€)		Taxa
1ª	Dez-99	26,9		4,88%
2ª	Abr-00	25,0	75,0	4,83%
3ª	Nov-00	50,0		5,33%
4ª	Jul-01	25,0	54,7	4,42%
5ª	Set-01	29,7		4,09%

Em 15 de Setembro de 2003, o ML fechou uma operação de "swap" de taxa de juro, fixando a taxa em 3,8075%, até ao final da maturidade (15 de Setembro de 2018), podendo, eventualmente, ainda actuar sobre esta situação, caso haja oportunidade de mercado.





O recurso a este tipo de mercado é, pois, uma actividade que o ML desenvolveu com regularidade ao longo dos últimos 3 anos, com resultados claramente positivos.

- 6- A observação formulada sobre alegadas ineficiências da Ferconsult nas funções para que foi contratada constitui uma opinião dos Auditores e não nos pode, como tal, merecer qualquer comentário, para além dos que, sobre o assunto, já efectuámos nas Considerações introdutórias e, ainda, o facto de não nos parecer ter sido tomada em linha de conta, pela equipa de auditoria, a imprevisibilidade e complexidade das empreitadas principais que, como é sabido, se desenvolvem em subsolo e motivam normalmente alterações de projecto durante a execução da obra, com repercussões na sua gestão.

No que respeita ao rigor negocial remetemos a nosso contraditório para o que já foi referido nos parágrafo 5º e 6º do anterior Pto 3., que transcrevemos:

*"No que respeita aos custos de fiscalização e honorários de projectos praticados pela Ferconsult, será certamente do conhecimento dos Auditores que esta Empresa tem um estatuto especial, já que se trata de uma empresa instrumental do Metropolitano de Lisboa (ML), cujo capital é por este detido a 100%, e que as taxas horárias e outros preços a praticar, ao longo de cada exercício, são objecto de prévia fixação, aprovada pelos Conselhos de Administração e de Gerência das respectivas empresas.*

*Comparar os seus preços com o mercado seria um exercício académico interessante, cujas conclusões conhecemos, sendo justificável que sejam mais caros, dada a sua génese e enquadramento. O contrário é que seria uma surpresa"*

Quanto à falta de controlo sobre os custos facturados pela Ferconsult é matéria que merece, em parte, o nosso acordo já que, na altura, tal era impossível de assegurar, dado que o ML, como é sabido, não tinha estrutura capaz de acompanhar os seus investimentos.

Como é sabido, esta situação foi ultrapassada quer a nível do ML, quer pela reorganização da própria Ferconsult.



**7-** A concentração de funções de projectista e fiscalização foi um aspecto já anteriormente identificado e que foi objecto de decisões deste CG em 20 de Abril de 2004, tendo o exercício simultâneo destas duas actividades, num mesmo empreendimento, ficado interdito nos novos empreendimentos (vidé Anexo 7 - Reorientação das atribuições da Ferconsult);

**8-** Trata-se de opinião e comentários dos auditores.

No entanto, e como já referido, não nos parece que a equipa de auditoria tivesse, de alguma forma, considerado a imprevisibilidade, a especificidade e a complexidade deste tipo de empreitadas que, como é sabido, se desenvolvem em subsolo e motivam normalmente alterações de projecto durante a execução da obra, com repercussões na sua gestão;

**9-** Trata-se de opinião dos auditores, sendo certo que o atrás referido (Pto. 8) também possa aqui ser invocado;

**10-** Trata-se de opinião e comentários dos auditores.

No entanto, caso o TC tenha conhecimento da existência, no nosso país, de algum caso de experiência comprovada na "implementação de mecanismos de responsabilização dos projectistas", muito gostaríamos de a poder partilhar e passar a aplicá-la.

Infelizmente, a nossa já longa experiência nesta área, permite-nos recear que esta intenção não tenha passado de um desafio inglório, começando pela fracassada exigência de seguros de projecto.

A alternativa que habitualmente resta é a de não voltar a trabalhar com o projectista envolvido em tais problemas, (no fundo, colocá-lo numa lista negra) o que neste caso não se nos afigura de fácil decisão, embora existam alternativas;

**11-** Trata-se de matéria factual, portanto, não passível de comentários. Informa-se, no entanto, que já foram introduzidos mecanismos que visam acabar com estas situações e melhorar os mecanismos de controlo;

**12-** A questão da imputação ao adjudicatário de encargos com horas extraordinárias de fiscalização irá ser objecto de regulamentação específica e de eventual revisão dos Cadernos de Encargos, por forma a clarificar a sua aplicação.

No entanto, refira-se que o carácter ininterrupto da maior parte das obras do ML não pode levar a conclusões generalizadas sobre esta matéria;





- 13-** Trata-se de opinião e comentários dos auditores que procuraremos averiguar e corrigir, se for caso disso;
- 14-** Trata-se de opinião dos auditores, a nosso ver sem fundamento e que nos abstermos de comentar já que a intenção não terá sido certamente a de assegurar "*uma mera transferência interna de custos*";
- 15-** Complementarmente ao que atrás referimos sobre este mesmo assunto, e apesar de, junto da estrutura técnica do Metro, ter sido formalmente reiterada a necessidade de absoluto cumprimento da Lei, também oportunamente explicitámos os princípios por que se devem pautar as actuações das Comissões de Apreciação (vidé OS nº 5/2003 de 27/11/2003, OS nº 9/04 de 10/12/2004 e OS nº 9/2005 de 15/9/2005);
- 16-** Trata-se de opinião dos Auditores decorrente da análise de matéria factual;
- 17-** Trata-se de opinião dos Auditores, decorrente da análise matéria factual;
- 18-** Trata-se de opinião dos Auditores decorrente da análise realizada. No Pto 31 tecemos alguns comentários sobre este assunto;
- 19-** Trata-se de opinião dos Auditores, que nos permitimos contestar pois, afirmar que "*em geral, os trabalhos a mais tornaram-se necessários, fundamentalmente, em consequência de fragilidades originárias dos projectos e de insuficiências das campanhas de sondagens geotécnicas*", é pôr em causa todas as outras razões que o próprio Relato invoca, bem como ignorar a imprevisibilidade, a especificidade e a complexidade deste tipo de empreitadas;
- 20-** Trata-se opinião decorrente da análise efectuada a matéria factual, sendo certo que o Conselho de Gerência tem procurado não só formalizar, mas também estabelecer um modelo de funcionamento e articulação que impeça a ocorrência de outras situações similares;
- 21-** Trata-se de matéria factual, portanto, não passível de comentários;



**22-** Não é correcta esta afirmação. As Contas finais estão a ser elaboradas, com grande atraso, é certo, e reconhecemos a incapacidade (ou dificuldade) de se proceder ao fecho de contas e ao encerramento de empreitadas finalizadas há vários anos, (como é o caso mais recente da extensão a Odivelas), já que a informação se encontra dispersa pela Ferconsult e pelo Metro, o que dificulta, e até tem impedido, o encerramento de alguns processos.

São do conhecimento do TC as medidas entretanto tomadas, sendo certo que nas novas empreitadas em curso esta situação já não voltará a ocorrer;

**23-** Trata-se de matéria factual, portanto, não passível de comentários e que merece o nosso acordo pois corresponde à realidade e que se enquadra no que referimos em 22.

Com efeito tem sido normal no Metro, que o fecho de contas seja só acompanhado por propostas de celebração de adicionais finais, para regularização de assuntos pendentes, situação que está identificada e que temos procurado corrigir;

**24-** Trata-se de opinião dos auditores não passível, enquanto tal, de comentários. No entanto parece –nos não ter sido tida em devida conta , uma vez mais, a imprevisibilidade, a especificidade e a complexidade deste tipo de empreitadas e até, por vezes, imposições de entidades externas que podem determinar este tipo de alterações de projecto;

**25-** Trata-se de matéria factual, decorrente da análise e opinião dos Auditores, que também se encontra parcialmente contraditada no ponto 31;

**26-** Trata-se de matéria factual, portanto, não passível de comentários. Esta situação irá, de imediato, ser corrigida;

**27-** Trata-se de matéria factual, portanto, não passível de comentários, que já tinha sido identificada e que temos procurado corrigir, como comprovado;

**28-** Trata-se de matéria factual, portanto, não passível de comentários, que já se encontra corrigida desde 2004;





**29-** O pagamento de revisões de preços em excesso, no montante de € 355.585,99 + IVA, detectado pela Auditoria na empreitada ML586/00, foi objecto de recente solicitação de devolução, conforme referido no Relato. Acresce que, caso esta não se verifique, foi também notificado o empreiteiro de que será accionada a correspondente garantia bancária;

**30-** Trata-se de matéria factual, à qual já nos referimos nas **Considerações introdutórias**;

**31-** Trata-se, em primeiro lugar, das conclusões dos auditores na decorrência da análise efectuada em que é alegado terem existido violação das regras nacionais e comunitárias relativas à concorrência e adjudicação de contratos públicos.

Dado que algumas das empreitadas e fornecimentos referidos no quadro 15 (ponto 3.4.12 do Relato – Pág. 47), não foram, nem serão, objecto de pedido de participação comunitária a conclusão ( eventual perda de financiamento comunitário) não será, pois, aplicável nestes casos, ou seja ao contrato 135/03, ao 4º Adicional da empreitada 583/00 (adicional relativo a arranjos exteriores)e ao contrato 90/2002

Acresce que, no que diz respeito ao contrato 135/2003, as circunstâncias inerentes à sua celebração são detalhadamente expostas na alínea d) do ponto **D.- Outros Aspectos** do presente contraditório e que aqui se dão como integralmente reproduzidas.

No que se refere ao 4º adicional da empreitada 583/00, relativo a "Arranjos exteriores da estação Ameixoeira", celebrado em 16 de Julho de 2004, a sua legalidade foi aferida por parecer do Gabinete Jurídico e de Contencioso (GJC) do ML, n.º 313171, de 2004.05.26, prévio à decisão do CG sobre o assunto.

A interpretação jurídica da Equipa de Auditoria, embora, como já vimos, sem repercussões ao nível do FEDER, é assim diversa do parecer que serviu de base à decisão pelo que, caso se confirme, iremos dar nota ao GJC com vista à revisão do entendimento em futuros assuntos semelhantes.

Excluindo a divergência relativamente a matérias jurídicas, que cabe aos especialistas, e não a nós, avaliar, entendemos que, do ponto de vista gestor, a celebração do Adicional em questão foi correcta tendo presente que :



- A obra da estação só ficaria concluída depois de realizados os respectivos arranjos exteriores;
- A conclusão do projecto respectivo dependeu de indicações de várias entidades, exteriores ao ML, estando então a estação em funcionamento precário desde a inauguração da extensão Campo Grande/Odivelas;
- O Empreiteiro ainda dispunha de estaleiro no local, situação que conflituava com a realização dos trabalhos por terceiro;
- Fica por demonstrar se um eventual concurso que, porventura, tivesse tido lugar, não acarretaria maiores custos para o ML;
- As condições de intermodalidade com a Carris estavam afectadas no local pelo que, também por este facto, havia que encontrar uma solução rápida;

Relativamente às restantes situações referenciadas no Quadro 15, a Empresa acrescenta o seguinte:

- No caso da empreitada ML 583/00 – Contrato 05/2005 e muito embora se refira a existência de parecer jurídico do Gabinete Jurídico e de Contencioso do próprio Metro, que concluía pela ilegalidade da alteração do projecto contratado e, conseqüentemente, do respectivo adicional, é certo que o Conselho de Gerência em exercício à data, certamente na presunção da defesa de melhores interesses e, seguramente, no pressuposto de que o objecto contratado se mantinha no essencial, decidiu a sua formalização sem o recurso a novo procedimento concursal, que certamente acarretaria atrasos importantes e que colidiriam com o caminho crítico do empreendimento.
- No caso da empreitada ML 586/00 – Contrato 61/2001 e face às conclusões e referências dos auditores, a Empresa nada tem a referir.
- No caso da empreitada ML 615 – Contrato 76/2002 terão sido certamente as razões que se prendem com a alteração da legislação sobre o ruído, “superveniente relativamente à celebração do contrato da empreitada” ML 586/00, que, conjugadamente, com a *forte conveniência na realização*





*desses dois tipos de trabalhos por uma mesma e única entidade”, que determinaram o procedimento então adoptado;*

- No caso das empreitadas ML 629/03 – Contrato 78/2003 e ML 635/03 – Contrato 125/2003, as justificações para os ajustes directos, tomadas em 7/4/2003 e 6/10/2003 respectivamente, prenderam-se, muito provavelmente, com o prazo então avançado para abertura à exploração, O facto da referida abertura do empreendimento à exploração não se ter verificado na data que foi anunciada (29/12/2003), não invalida que, à data, tenha sido a base da justificação para o ajuste directo;
- Relativamente ao Adicional de 8/Maio/2003 ao Contrato 92/2002, não foi apresentada qualquer despesa para comparticipação pelo FEDER, tendo apenas sido apresentadas despesas relativas ao troço Campo Grande/Odivelas relativas ao contrato base

### **C. Recomendações**

A implementação de procedimentos inerentes à generalidade das Recomendações formuladas no Pto 1.2 do Relato (Pág. 12 e 13), aspectos que, genericamente, já tinham sido identificados quer pelo Conselho de Gerência, quer em sede de outras auditorias e que, portanto, já eram do nosso conhecimento, já está em curso.

Nestes termos, é natural que a maior parte das **Recomendações** sejam acolhidas, como se segue:

1. Acolhida na íntegra por já terem sido implementados mecanismos de gestão e controlo que visam ultrapassar as limitações e desconformidades detectadas (vidé a totalidade dos Anexos);
2. Acolhida na íntegra por já terem sido implementados mecanismos de gestão e controlo que visam ultrapassar as limitações e desconformidades detectadas (Vidé Anexos, designadamente a OS n.º 5/2004 de 26/4/2004)



3. Acolhida e implementada. Faz parte, desde a 1ª hora, das normas de funcionamento deste Conselho de Gerência e do seu relacionamento com as áreas competentes;

4. Acolhida, dentro do razoável, muito embora já estivesse a ser feito um esforço de controlo de custos, quer a nível dos Delegados do ML e do GIP, quer dentro da Ferconsult, SA.

Recorda-se, no entanto, que no caso do ML pretender lançar um concurso para contratação de uma empresa privada para prestação dos mesmos serviços de Fiscalização, esse concurso só poderia ser lançado com base, resumidamente, em três parâmetros:

- Categorias profissionais a afectar;
- Preços homem/hora ou homem/dia, c/ horas extra à parte;
- Estimativa da duração da prestação de serviço;

Estamos, pois, sempre a falar de valores estimados, não conhecemos outra forma de o fazer e apenas a existência mecanismos de controlo, a jusante, permitirão gerir estes contratos;

5. Acolhida, dentro das limitações normais inerentes ao tipo de obras em apreço;

6. Acolhida e, em parte, já implementada, dado que já iniciámos a obrigatoriedade de introdução de mecanismos de revisão dos projectos, por uma terceira entidade, pois os custos desta decisão são irrelevantes face ao que, comprovadamente, se pode poupar. O 1º caso foi o do projecto da extensão Oriente- Aeroporto.

Procuraremos averiguar quais as experiências nacionais, bem sucedidas, em matéria de penalização dos projectistas por erros de sua responsabilidade, dado que não conhecemos nenhuma, sendo certo que, internamente, também estudaremos normativos nesse sentido;

7. Acolhida na íntegra por já terem sido implementados mecanismos de gestão e controlo que visam ultrapassar as situações e desconformidades detectadas.

Todas as datas de referência, utilizadas pela Ferconsult, para efeitos de cálculo de revisão de preços, foram comunicadas, em 15 de Setembro, ao GIP, que assegura o controlo e conferência dos pressupostos de cálculo;





8. O conjunto de recomendações que é formulado neste ponto, encontra-se naturalmente acolhido dado que, desde 2003, o Conselho de Gerência tem produzido abundantes normativos que no seu conjunto cobrem a totalidade da matéria focada e que originaram o estabelecimento de novas atitudes e comportamentos que visam assegurar o natural cumprimento da Lei.

No entanto, iremos reiterar as nossas anteriores deliberações (vidé OS n.º 3/2003 de 6/11/2003, OS n.º 4/2003 de 13/11/2003, OS n.º 5/2003 de 27/11/2003, OS n.º 1/2004 de 4/3/2004, OS n.º 3/2004 de 14/4/2004, OS n.º 4/2004 de 14/4/2004, OS n.º 5/2004 de 26/4/2004, OS n.º 6/2004 de 10/8/2004, OS n.º 09/04 de 10/12/2004, OS n.º 09/05 de 15/9/2005, e, ainda, o documento intitulado "Reorientação das atribuições da Ferconsult" de 20/04/2005, que constituem anexos).

#### D. - Outros aspectos

- a) Não corresponde à verdade a afirmação produzida no ponto 3.1 de que a totalidade dos proveitos da Ferconsult resulte de trabalhos adjudicados pelo ML. Ao longo da sua história é possível identificar clientes como a BRISA, CML, GIL, Metro do Porto, Metro de Fortaleza, RAVE e, mais recentemente, o Metro de Argel, entre outros, não obstante a sua carteira de encomendas estar fortemente dependente do ML;

- b) No Pto **3.1. Caracterização do Grupo e associadas**, é referido que "A Metrocom é uma subsidiária para a exploração de espaços comerciais em que as vantagens da autonomização empresarial, para a actividade que desenvolve, estão por evidenciar".

É evidente que não podemos concordar com esta afirmação gratuita, que só pode ter sido proferida por desconhecimento das últimas evoluções da situação da sociedade.

A METROCOM, SA tem como missão a prestação a exploração dos espaços comerciais da rede do ML e a concomitante captação de proveitos suplementares, e desempenha um papel para o qual o ML não está vocacionado e onde ganhou uma experiência relevante.



Acresce que também tem um quadro de colaboradores bastante reduzido.

A sociedade viu recentemente alterado o seu Conselho de Administração e, de imediato, foram denunciados os subcontratos de prestação de serviços existentes e o conjunto de inexplicáveis avenças aí praticadas, tendo sido também corrigidos salários aí praticados.

Simultaneamente, foi proposta à Tutela a aquisição da participação detida pela PROMOMETRO, SA (do grupo da RATP), a qual já foi superiormente aprovada, indo concretizar-se a operação de aquisição no próximo dia 28 de Outubro. O Metro passará assim a deter 80% da sociedade, sendo certo que, por força das medidas tomadas, os resultados da empresa irão melhorar, bem como os dividendos a auferir pelo ML.

- c) No caso da FERNAVE, SA é referido que "entre as associadas é de destacar, pela negativa, o caso da Fernave, empresa consagrada à formação do pessoal, cuja falência técnica se arrasta na completa dependência do sector público dos transportes, designadamente do ML."

A **FERNAVE, SA** encontra-se, apesar dos esforços e empenho que têm sido feitos pelo seu actual Conselho de Administração, numa situação bastante grave para a qual se procura encontrar uma solução.

O ML já manifestou, em sede de Assembleia Geral, a sua intenção de alienar a participação que detém na sociedade, conjuntamente com a CP, STCP, Transtejo, Ferbritas e Carris, ressalvando esta posição, caso a nossa manutenção na estrutura accionista vier a ser considerada imprescindível ou estratégica para o Estado.

- d) É referido, entre os contratos que, alegadamente, teriam violado as normas de contratação pública, o contrato 135/2003, assinado em 2003.10.16, dois dias após a tomada de posse do actual CG.

Neste assunto, compete-nos, no entanto, referir que a decisão de adjudicação tinha já sido formalizada junto do fornecedor, em 2003.08.21, por decisão do anterior Conselho de Gerência, através da carta ML refº262436, tendo, à data do nosso início de funções, já sido aprovada a respectiva minuta de contrato, pelo que, mesmo que o actual CG não quisesse honrar o compromisso, a não assinatura do contrato acarretaria, com elevada probabilidade, custos acrescidos para o ML, nomeadamente, induzindo ainda maiores atrasos na inauguração do empreendimento.



Para quem chega, também seria um mau princípio paralisar e questionar todos os processos que vinham de trás, sendo que, ao contrário do que sucedeu noutras situações, o valor do contrato e o conteúdo da adjudicação não nos motivaram para tal.

Também é certo que não nos parece ter havido uma intenção de proceder ao fraccionamento da despesa com o fim de facilitar procedimentos ou violar, de forma deliberada, a Lei, mas antes o aproveitamento circunstancial, por motivos de urgência da conclusão do empreendimento, de extensão de uma situação contratual que já existia.

- e) Tomamos boa nota da interpretação subjacente do Tribunal de Contas na pag. 51 do Relato, ao custo adicional de € 63.421,19 relativo a sondagens adicionais na empreitada 568/99 (contrato 49/2000), que o ML aprovou considerando-as como não fazendo parte dos trabalhos contratados.

Caso se confirme a validade do entendimento, o ML não deixará de impor a necessária correcção no fecho de contas, ainda por efectuar.

Com os melhores cumprimentos ,

O Presidente do Conselho de Gerência

Carlos Mineiro Aires

**ANEXOS:**

1. OS n.º 3/2003 de 6/11/2003;
2. OS n.º 4/2003 de 13/11/2003;
3. OS n.º 5/2003 de 27/11/2003;
4. OS n.º 1/2004 de 4/3/2004;
5. OS n.º 3/2004 de 14/4/2004;
6. OS n.º 4/2004 de 14/4/2004;
7. "Reorientação das atribuições da Ferconsult" de 20/04/2005
8. OS n.º 5/2004 de 26/4/2004;
9. OS n.º 6/2004 de 10/8/2004;
10. OS n.º 09/2004 de 10/12/2004;
11. OS n.º 09/2005 de 15/9/2005;



DTGTC 25 10'05 21321

20/20



## FERCONSULT

Consultoria, Estudos e Projectos de Engenharia de Transportes, S.A.  
Rua Xavier Araújo - Edif. Estação Laranjeiras • 1600-226 Lisboa • Portugal • Tel. 21 720 6000 • Fax 21 727 5516

Grupo Metropolitano de Lisboa

Ex.mo Senhor  
Director Geral do Tribunal de Contas  
Avda Barbosa du Bocage, 61  
1069 – 045 Lisboa

2005.10.24  
N/ Ref<sup>a</sup>.: 4037

Assunto: **“Auditoria ao Projecto/Medida “Empreendimento Campo Grande/Odivelas” do Programa PIDDAC “Redes de Metropolitano”**

*Senhor Director Geral*

Relativamente ao teor do v/ofício ref<sup>a</sup>. 13104, de 7 de Outubro de 2005, Proc. n.º20/05-Audit DA 111.1, que anexava um exemplar do “Relato de Auditoria ” ao Projecto/Medida “Empreendimento Campo Grande / Odivelas”, do Programa PIDDAC “Redes de Metropolitano”, cuja gestão e execução foi da responsabilidade do Metropolitano de Lisboa, EP (ML), vimos, para efeitos do princípio do contraditório, pronunciar-nos sobre o seu conteúdo, nos termos que se seguem.

À semelhança do também referido no contraditório do Metropolitano de Lisboa (ML), que subscrevemos pelo seu Conselho de Gerência, também agora na qualidade do Conselho de Administração da Ferconsult, devemos referir que, na sequência de informação solicitada oralmente, aquando da entrega formal do Relato em causa, fomos oportunamente informados que, por decisão do Tribunal de Contas (TC), o direito deste exercício será apenas exercido pela Empresa visada, no caso a Ferconsult, SA, pelo que anteriores Conselhos de Administração, que se encontravam em funções no período sobre o qual recai a auditoria, não terão essa oportunidade.

1/5



## FERCONSULT

Consultoria, Estudos e Projectos de Engenharia de Transportes, S.A.  
Rua Xavier Araújo - Edif. Estação Laranjeiras • 1600-226 Lisboa • Portugal • Tel. 21 720 6000 • Fax 21 727 5516

**Grupo Metropolitano de Lisboa**

Relativamente a todos os pontos do Relato, a Ferconsult entende não se pronunciar sobre qualquer aspecto relativo ao enquadramento jurídico e legal de qualquer das fases dos processos de relacionamento com outras entidades (contratos, expropriações, indemnizações, concursos e apreciações das respectivas propostas, adjudicações, análise jurídica de enquadramento legal e contratual de trabalhos a mais, etc.) dado serem actos, validações e apreciações que, no período em análise, foram sempre da exclusiva competência do ML, quer através do seu Conselho de Gerência (CG), quer através do seu Gabinete Jurídico e de Contencioso ou, quando existiam, dos seus Delegados de obra .

Como é do conhecimento de V.Ex.as, a Ferconsult é uma empresa instrumental do ML, detida a 100% por este, que, quer como Accionista, quer como Cliente, quer ainda através da liderança e participação nos órgãos de gestão, tem a capacidade de poder conduzir, da forma como entender, a sua actividade e determinar, em cada momento, os modelos de funcionamento e relacionamento, bem como as prioridades de actuação da Empresa.

Assim, entendemos que, no caso em apreço, o contraditório não pode, nem deve, entrar em conflito com o Accionista e Cliente, já que o seu exercício pleno poderia, de alguma forma, colocar em causa a sua condução e as orientações recebidas, o que não nos parece compatível com a natureza instrumental da Ferconsult.

Com pleno direito, atento o carácter instrumental da Empresa, estatutariamente consagrado, e sem qualquer juízo de valor, é de referir que a condução das intervenções da Ferconsult nos empreendimentos ML, bem como a definição de prioridades, foi, até 2003 (com especial incidência no período entre 1997 e 2003), determinada directamente pelos sucessivos CG do ML, designadamente através da intervenção empenhada, esforçada, directa e permanente, dos respectivos Vogais do ML, com o pelouro das ILDs, que, assim e simultaneamente, exerceram funções de accionista, gestores e clientes, e, ainda, em todas as questões importantes relacionadas com o empreendimento auditado, com a orientação dos recursos desta Empresa.



## FERCONSULT

Consultoria, Estudos e Projectos de Engenharia de Transportes, S.A.  
Rua Xavier Araújo - Edif. Estação Laranjeiras • 1600-226 Lisboa • Portugal • Tel. 21 720 6000 • Fax 21 727 5516

**Grupo Metropolitano de Lisboa**

Este quadro de relacionamento não deixou, certamente, de ter repercussões, quer na atitude da Ferconsult, quer na do ML.

Como se infere do que anteriormente já expusemos, é, pois, matéria que não compete à Ferconsult avaliar.

Por outro lado, como o accionista reconhece no seu contraditório, no período atrás referido (até 2003) não se verificou uma intervenção, organizada e sistemática, da estrutura técnica do ML, pelo que na ausência de um elo forte de coordenação na relação, admitimos que os resultados das mesmas possam não ter sido, por vezes, os melhores.

Não obstante, os rápidos *timings* de decisão que o ML pretendeu implementar poderão ter justificado o modelo então adoptado, matéria sobre a qual também entendemos não dever ser a Ferconsult a pronunciar-se.

Esta situação, como é do Vosso conhecimento, hoje já não se verifica dado que, à semelhança do que acontece com os nossos outros Clientes, o ML alterou, a partir dos finais de 2003, o modelo de relacionamento e dispõe actualmente de uma estrutura técnica de acompanhamento e controle, que se relaciona com a Ferconsult, sem que o CG do ML ou qualquer dos seus membros integrantes do CA da Ferconsult, sejam agentes ou intermediários neste relacionamento técnico.

A alteração do modelo de relacionamento implementada em 2004 pelo ML permitiu uma efectiva reorganização da Ferconsult, onde hoje estão clara e formalmente definidas competências, responsabilidades e hierarquias (vidé O. S. nºs 3/2004 e 6/2004 e última versão do Manual de Organização, aprovado pelo Conselho de Administração, e "Reorientação das atribuições da Ferconsult" de 20/04/2005, que se anexam).



## FERCONSULT

Consultoria, Estudos e Projectos de Engenharia de Transportes, S.A.  
Rua Xavier Araújo - Edif. Estação Laranjeiras • 1600-226 Lisboa • Portugal • Tel. 21 720 6000 • Fax 21 727 5516

Grupo Metropolitano de Lisboa

Este modelo, só tornado possível pela separação funcional clara entre Dono da Obra e Consultor, permitirá, estamos convictos, uma melhoria dos serviços prestados e, também, contribuir para uma melhor performance global da Ferconsult.

Não obstante, não podemos deixar de referir que, no empreendimento em análise, e enfatizando que não cabe a esta Empresa emitir quaisquer juízos sobre os procedimentos de adjudicação do ML, a evolução pós-contratual dos valores contratados nas empreitadas, ficou, tanto quanto julgamos saber, dentro dos limites que a legislação impunha para cada caso, resultado que não transparece no Relato de Auditoria e contrasta com muitos outros que se verificam neste tipo de obras.

É certo que erros e omissões se verificaram. No entanto, atenta a complexidade e imprevisibilidades atinentes ao tipo de obras executadas, consideramos que, apesar das especiais características de relacionamento, interno ao Grupo ML, inerentes ao anterior modelo, o resultado global foi, em grande parte, positivo e, como tal, entendemos poderem ser, de alguma forma, injustas para a Ferconsult algumas das "**Conclusões**" do relato, designadamente as nº **6, 7 e 8**, bem como os pontos **3.4.6 e 3.4.7**, no que se referem a esta Empresa .

Para além da já referida especial complexidade e imprevisibilidade deste tipo de obras (de que, no modelo de contratação adoptado, não conhecemos nenhum caso similar, mesmo noutros empreendimentos de outros donos de obra, onde não se tenham verificado desvios), é também de referir que as alegadas "deficiências" de projecto, fiscalização e coordenação ("**Conclusões**" **18, 19 e 20**, pontos **3.4.6 e 3.4.7**) também se radicam nos *timings* e prioridades definidos a esta Empresa e nas várias alterações que, no período em análise, se verificaram no projecto, muitas vezes em resultado de intervenções exteriores junto do Cliente, mas que este não terá podido evitar, com posterior repercussão na performance global.



## FERCONSULT

Consultoria, Estudos e Projectos de Engenharia de Transportes, S.A.  
Rua Xavier Araújo - Edif. Estação Laranjeiras • 1600-226 Lisboa • Portugal • Tel. 21 720 6000 • Fax 21 727 5516

Grupo Metropolitano de Lisboa

Por último, cabe-nos corrigir a afirmação, constante no ponto **3.1** do Relato, de que a totalidade dos proveitos da Ferconsult resulta dos trabalhos que o ML lhe adjudica. Com efeito, ao longo da história da Empresa é possível identificar clientes como a BRISA, CML, GIL, Metro do Porto, Metro de Fortaleza, RAVE e, mais recentemente, o Metro de Argel, entre outros, não obstante a sua carteira de encomendas estar sempre fortemente dependente do ML.

Com os melhores cumprimentos

O Presidente do Conselho de Administração

Carlos Mineiro Aires

ANEXOS :

1. O.S. 3/2004, de 21 de Maio de 2004;
2. O.S. 6/2004, de 13 de Dezembro de 2004;
3. Manual de Organização (última versão, aprovada em 4 de Outubro de 2005);
4. "Reorientação das atribuições da Ferconsult" de 20/04/2005



CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Ao  
Tribunal de Contas  
A/C.: Senhor Auditor Coordenador  
Dr. Abílio Augusto Pereira de Matos  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

N. Ref.: 254/Adm/fb05

Lisboa, 25 de Outubro 2005

**Assunto:** Auditoria ao Projecto / Medida Empreendimento Campo Grande / Odivelas”  
do Programa PIDDAC “Redes de Metropolitano”  
Exercício do contraditório.

Em resposta ao vosso ofício de 5 de Outubro do corrente ano, proc. n.º 20/05-Audit DA III.1, cumpre-nos, no exercício do contraditório, esclarecer os seguinte aspectos:

Na pág. 17 do mencionado relato faz-se referência a esta empresa nos seguintes termos:

“Entre as associadas é de destacar, pela negativa, o caso da Fernave, empresa consagrada à formação do pessoal, cuja falência técnica se arrasta na completa dependência do sector público dos transportes, designadamente do Metropolitano de Lisboa”

Nesta oportunidade e porque todos os accionistas da Fernave integram o sector público dos transportes não nos parece curial comentar a imputação do Metropolitano de Lisboa no parágrafo atrás referido.

Limitar-nos-emos assim a expor a perspectiva do Conselho de Administração ao termo “falência técnica” expresso no relato.

Em boa verdade este Conselho de Administração tomou posse em 18 de Março de 2002 e foi confrontado com uma situação económico-financeira de total rotura com ausência de pagamentos ao Fisco e Segurança Social, desde 1999 e com a exigência de restituição quase imediata de avultadas verbas ao Fundo Social Europeu.

A esta situação de total descontrolo e ausência de indicadores de gestão, acrescia que as contas não correspondiam à realidade económico-financeira da empresa.

(Vide pág. 41 e 56 do Relatório & Contas de 2003)

A confirmar esta degradação junta-se em anexo requerimento ao Senhor Secretário de Estado das Finanças em que se explicita os excessos de proveitos que não se materializaram nos exercícios anteriores e que apresentam de uma forma inequívoca a dimensão do descontrolo na contabilização dos proveitos

(Anexo I - Requerimento efectuado ao Senhor Secretário de Estado das Finanças).

A utilização de métodos Contabilísticos correctos fez com que fosse evidenciado como resultados transitados o valor de 4.021.847 euros e 100.883 euros com efeitos desfavoráveis nos capitais próprios no primeiro caso e no resultado apurado no exercício no segundo caso.

A adopção de em 2003 utilizar o método da Equivalência Patrimonial provocou um impacto desfavorável nos capitais próprios da Sociedade em 827.313 euros.

A contabilização em resultados transitados de notas de crédito relativas a prestações do exercício do ano anterior no montante de 488120 euros e o reconhecimento como imobilizado corpóreo do edifício do Entroncamento, afectou negativamente os Resultados Transitados em 37.674 euros.

Para além do exposto a regularização de dívidas perante o Estado que remontavam a 1999 e totalizavam 1,700 mil euros (vide pg. 1 do Relatório & Contas de 2002).

Este esforço de regularização das dívidas ao Estado foi extensivo a todas as empresas participadas pela Fernave, envolvendo verbas significativas.

Como corolário deste processo os accionistas da Fernave prestaram suprimentos no montante global de 17,343 mil euros, ficando por realizar 1,371 mil da STCP (Sociedade de Transportes Colectivos do Porto SA.) que não subscreveram o programa de saneamento financeiro de Novembro de 2002).

(Anexo II – Suprimentos)

O Conselho de Administração consciente e atento à gravidade e delicadeza desta situação colocou à consideração dos accionistas desta empresa nas Assembleias Gerais de 16 de Dezembro de 2003, 23 de Abril de 2004 e 22 de Abril de 2005, a necessidade de Recomposição de Capitais da Fernave.

(Anexo III – Ordem de Trabalho das Assembleias Gerais)

No final do exercício de 2003 foi apresentada uma proposta de Recomposição dos Capitais da Sociedade através de uma "Operação harmónio", validada pela BDO, por forma a dar cumprimento ao disposto no art.º 35 do CSC.

(Anexo IV – Proposta de Recomposição dos Capitais)

Os accionistas votaram em 23 de Abril de 2004 a transformação dos suprimentos em Capital Social sujeita a autorização da tutela.

(Anexo V – Cópia da Acta)

9 f



Como é do conhecimento público as sucessivas alterações verificadas na tutela e a recomposição do Conselho de Gerência da CP- Caminhos de Ferro Portugueses, EP, accionista de referência, conjugada com a alteração da redacção do disposto no art.º 35 do CSC não permitiram até esta data a evolução, análise e decisão deste processo.

Com os pressupostos agora enunciados parece-nos que o conceito de - falência técnica - tal como vem expresso no relato, não corresponde exactamente à situação da Fernave.

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho de Administração

Anexo: Os Relatório & Contas de 2002, 2003 e 2004

- I – Requerimento efectuado ao Senhor Secretário de Estado das Finanças
- II – Quadro de Suprimentos
- III – Ordem de trabalhos das Assembleias Gerais
- IV – Proposta de Recomposição dos Capitais
- V – Cópia da Acta n.º

DGTC 2510\*05 21352

Exmº Senhor  
Director-Geral do Tribunal de Contas  
Avª Barbosa do Bocage, 61  
1050-186 Lisboa

<u>S/Referência</u>	<u>S/Comunicação</u>	<u>N/Referência</u>	<u>Data</u>
		781/05/IOT	2005.10.21

**Assunto: Auditoria ao projecto “Prolongamento da Linha Amarela: Campo Grande – Odivelas”, do Metro de Lisboa**

Com referência ao relatório remetido através do ofício de V. Exª nº 13107 de 7 de Outubro de 2005, informo o seguinte:

1. No que respeita às situações relatadas sobre a epígrafe “Incompatibilidade com o financiamento por Fundos Comunitários” decorrente de procedimentos de contratação pública explanados nos pontos 3.4.10 e 3.4.11, entendemos que compete ao Metropolitano de Lisboa a justificação das opções e procedimentos realizados.

Assim, esta entidade de gestão aguardará o desenvolvimento do processo de contraditório por parte daquela entidade executora, para apreciação de eventuais consequências em matéria de elegibilidade de despesas, no âmbito do financiamento comunitário ao projecto.

2. Tendo em consideração as recomendações formuladas, informa-se que as mesmas têm vindo a constituir preocupação da gestão do POAT e que as medidas que respeitam ao âmbito de actuação desta gestão têm sido objecto de orientações transmitidas aos executores.

Na sequência da recomendação referenciada em 8.5 será diligenciado junto do executor o envio para publicação dos anúncios relativos aos contratos celebrados.

Com os melhores cumprimentos,

A Gestora da Intervenção Operacional de  
Acessibilidades e Transportes,



Maria do Carmo Vasconcelos