

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 12/08

PROC. N.º 7/2006 - 1.ª SECÇÃO



Túnel do Rego

**TRIBUNAL
DE CONTAS
LISBOA
2008**

**ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE
À CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA
NO ÂMBITO DO 1.º ADICIONAL AO
CONTRATO REFERENTE À EMPREITADA N.º
6/DCV/02 - TÚNEL DO REGO E REDE
RODOVIÁRIA DE ACESSO**



Tribunal de Contas

ÍNDICE

Siglas	3
PARTE I - ENQUADRAMENTO DA ACÇÃO	
I – INTRODUÇÃO	5
II - ÂMBITO E OBJECTIVOS	5
III - METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS	5
PARTE II - ANTECEDENTES GERAIS	
I - HISTÓRICO DA EMPREITADA	7
II - 1.º CONTRATO ADICIONAL: TRABALHOS E RESPECTIVOS ENCARGOS FINANCEIROS	12
PARTE III - APRECIACÃO GLOBAL	17
I – ENQUADRAMENTO LEGAL DOS TRABALHOS OBJECTO DO 1.º ADICIONAL	17
II - RAZÕES SUBJACENTES AOS TRABALHOS OBJECTO DO 1.º ADICIONAL	19
2.1. Existência do empreendimento PER e de um empreendimento particular (da Bela Vista)	20
2.2. Previsão de um futuro loteamento municipal (do Rêgo)	23
2.3. Construção da Rotunda 2	25
2.4. Realização de mais trabalhos no âmbito dos projectos relativos ao “Traçado Viário” e “Estruturas e Fundações” vs deficiências no projecto originário	28
2.5. Existência de edificações nos terrenos de implantação da Obra	37
2.6. Realização de mais trabalhos no âmbito do projecto de “Arquitectura/Acabamentos”	39
2.7. Realização de mais trabalhos no âmbito do projecto de “Arranjos Exteriores”	41
2.8. Outros trabalhos realizados no âmbito da Empreitada	42
III – ILEGALIDADES INDICIADAS	43
PARTE IV - ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO	45
I – ALEGAÇÕES DO GRUPO A	46
II – ALEGAÇÕES DO GRUPO B	47
PARTE V – CONCLUSÕES	57
PARTE VI – RECOMENDAÇÕES	59
PARTE VII – EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS EVIDENCIADAS	
I – INTRODUÇÃO	60
II – RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA	60
PARTE VIII – PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO	62
PARTE IX - DECISÃO	63



Tribunal de Contas

FICHA TÉCNICA	67
---------------------	----

ANEXOS:

❖ Anexo A – Mapa de Eventuais Infracções Financeiras	69
❖ Anexo B - Moldura sancionatória da infracção financeira evidenciada	73
❖ Anexo C - Quadro comparativo dos trabalhos contratuais com os objecto do 1.º Adicional	77
❖ Anexo D - Quadro descritivo dos trabalhos compreendidos no Cap. X da listagem de TBM	81
❖ Anexo E - Especificação de trabalhos suprimidos e aditados no âmbito do projecto inicial de “Arquitectura/Acabamentos”	85
❖ Anexo F - Alegações dos Responsáveis	89



Tribunal de Contas

SIGLAS

Ac.	Acórdão
Cap.	Capítulo
CE	Caderno de Encargos
CGC	Cláusulas Gerais e Complementares
CML	Câmara Municipal de Lisboa
CPA	Código do Procedimento Administrativo ⁽¹⁾
CRP	Constituição da República Portuguesa
DAI	Departamento de Auditoria Interna
DAJAF	Departamento de Apoio Jurídico à Actividade Financeira
DCC	Departamento de Controlo Concomitante
DCV	Departamento de Construção de Vias
DCCIEM	Departamento de Construção e Conservação de Instalações Eléctricas e Mecânicas
DDU	Divisão de Desenvolvimento Urbano
Delib.	Deliberação
DEPSO	Departamento de Empreitadas, Prevenção e Segurança de Obras
DGOA	Divisão de Gestão de Obras de Arte
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-Lei
DLEPC	Divisão de Lançamento de Empreitadas e Procedimentos Concursais
DMIS	Direcção Municipal de Infra-Estruturas e Saneamento
DMPCST	Direcção Municipal de Protecção Civil, Segurança e Tráfego
DMPO	Direcção Municipal de Projectos e Obras
DOIS	Departamento de Obras de Infra-estruturas e Saneamento
DPI	Departamento do Património Imobiliário
DPIS	Divisão de Projectos de Infra-estruturas e Saneamento
DPU	Departamento de Planeamento Urbano
DSEM	Departamento de Serviços Eléctricos e Mecânicos
DSRT	Departamento de Segurança Rodoviária e de Tráfego
DR	Diário da República
Inf.	Informação
IVA	Imposto Sobre o Valor Acrescentado
LAL	Lei das Autarquias Locais ⁽²⁾
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ⁽³⁾
LPU	Lista de Preços Unitários
MDJ	Memória Descritiva e Justificativa
Of.	Ofício
PER	Programa Especial de Realojamento
p.	Ponto
Proc.	Processo
Prop.	Proposta
pub.	Publicado
RJEOP	Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas ⁽⁴⁾
RO	Recurso Ordinário
subp.	Subponto
TBM	Trabalhos a Mais
TBm	Trabalhos a Menos
TC	Tribunal de Contas
UC	Unidade de conta processual

⁽¹⁾ DL n.º 442/91, de 15.11, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 6/96, de 31.01.

⁽²⁾ Lei n.º 169/99, de 18.09, alterada pela Lei n.º 5-A/02, de 11.01.

⁽³⁾ Lei n.º 98/97, de 26.08, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31.12, 1/01, de 04.01, 48/06, de 29.08 e 35/07, de 13.08.

⁽⁴⁾ DL n.º 59/99, de 02.03, alterado pela Lei n.º 163/99, de 14.09, DL n.º 159/00, de 27.07 e DL n.º 13/02, de 19.02.



PARTE I

ENQUADRAMENTO DA ACÇÃO

I - INTRODUÇÃO

Em Maio de 2006 a Câmara Municipal de Lisboa (CML) remeteu ao Tribunal de Contas, para fiscalização prévia, um contrato Adicional (proc. de visto 856/06⁽⁵⁾) ao contrato referente à “Empreitada n.º 6/DCV/02 - Túnel do Rego e Rede Rodoviária de Acesso”⁽⁶⁾, anteriormente celebrado com a *Construtora do Tâmega, S.A.*, no valor de € 755.378,20 sem IVA.

Face à isenção dos contratos adicionais a fiscalização prévia do TC por força da 4.ª alteração à Lei n.º 98/97, de 26.08, operada pela Lei n.º 48/06, de 29.08 entretanto publicada, a 1.ª Secção (em subsecção) do Tribunal decidiu, ao abrigo do disposto nos art.ºs 47.º n.º 2 e 49.º n.º 1 al. a) da citada lei, remeter o processo ao DCC da DGTC (cf. Decisão n.º 551/06 no proc. de visto n.º 856/06). Na sequência de um estudo preliminar ao contrato Adicional efectuado pelo DCC, o Plenário da 1.ª Secção do TC deliberou, em 11.10.2006, aprovar a realização de uma *Acção* de Fiscalização concomitante ao referido Adicional (Proc. Audit. n.º 7/2006).

II – ÂMBITO E OBJECTIVOS

De acordo com o teor do *Plano Global da Acção de Fiscalização*⁽⁷⁾, os objectivos da presente *Acção* consistem, essencialmente, na análise da conformidade legal do acto adjudicatório que antecedeu a celebração do Adicional ao contrato relativo à “Empreitada n.º 6/DCV/02 - Túnel do Rego e Rede Rodoviária de Acesso” e dos actos materiais e financeiros decorrentes da execução daquele.

III – METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS

Visando o cumprimento dos objectivos atrás enunciados, a *Acção* desenvolveu-se segundo as seguintes fases⁽⁸⁾:

- Planeamento da *Acção*;
- Trabalho de Campo;

⁽⁵⁾ Posteriormente instruído com os elementos anexos ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06, de 11.08.2006, em cumprimento do solicitado no Of. da DGTC com a ref.ª DECOP/UAT I/3743/06, de 02.06.2006.

⁽⁶⁾ Contrato visado pela 1.ª Secção (em subsecção) do TC em 19.03.2004, cf. Decisão n.º 272/04, proferida no processo de visto n.º 293/2004.

⁽⁷⁾ Detalhado na Inf. n.º 49/06 - DCC (de 17.10.2006), aprovado em 09.11.2006 pelo Juiz Conselheiro responsável, cf. despacho exarado sobre a dita Inf.

⁽⁸⁾ Todos os trabalhos compreendidos nas fases indicadas no texto supra decorreram nas instalações da DGTC.



- Elaboração do Relato;
- Audição dos responsáveis.

Os trabalhos compreendidos no planeamento da *Acção* consistiram, fundamentalmente, na recolha de informação pertinente disponível na DGTC⁽⁹⁾ e sua subsequente análise. Seguiu-se o trabalho de campo que se centrou, essencialmente no estudo dos esclarecimentos e documentação anexa aos ofícios da CML n.ºs 309/DAJAF/DAT/NTC/06, de 22.12.2006, 29/DAJAF/NTC/07, de 19.03.2007, 34/DAJAF/NTC/07, de 03.04.2007 e OF/1722/07/GP/CML, de 28.05.2007.

Concluído o trabalho de campo procedeu-se à análise jurídica de todos os elementos recolhidos nas fases anteriores, tendo-se formulado, na sua sequência, um conjunto de observações, condensadas no Relato, o qual foi notificado aos responsáveis ali indicados para os efeitos previstos no art.º 13.º n.º 1 da LOPTC⁽¹⁰⁾.

Seguiu-se o estudo da resposta ao contraditório, secundado pela elaboração do Relatório em apreço, em que as recomendações inseridas na Parte VI surgem assim como corolário lógico da apreciação global (ou conclusões) expendida na Parte precedente (v), elaborada com base nos elementos escritos coligidos do decurso da *Acção*. São ainda enunciadas as ilegalidades passíveis de gerar responsabilidade financeira nos termos previstos na Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

De assinalar que o texto apresentado em destacado (ou “*Bold*”) é da iniciativa dos autores do presente documento salvo indicação em contrário.

⁽⁹⁾ Designadamente a consulta dos procs. de visto n.ºs 293/04 (contrato de empreitada inicial), 856/06 (Adicional objecto da *Acção*), 13758/99 (relativo à “*Empreitada n.º 2039/97/DCH - Lotes A e B - Construção de 160 fogos de carácter social e de equipamento, estacionamento subterrâneo, infra-estruturas e espaços exteriores, no Rego, Zona A*”) e 3937/00 (atinentes à “*Empreitada n.º 2164/99/DCH - Construção de 140 fogos de carácter social com equipamento e estacionamento (lotes B1 a B11), infra-estruturas, espaços exteriores e iluminação pública, no Rego, Zona B*”).

⁽¹⁰⁾ Como documentado nos ofícios da DGTC n.ºs 11.445 a 11.461, todos de 19.07.2007.



PARTE II

ANTECEDENTES GERAIS

Na presente Parte procede-se à exposição de algumas situações necessárias ao correcto enquadramento da matéria versada na subsequente Parte III.

I - HISTÓRICO DA EMPREITADA

Em reunião de 02.10.2002 a CML aprovou a Prop. n.º 459/2002 (de 24.09.2002) na qual se propunha o lançamento do concurso público internacional para a realização da “Empreitada n.º 6/DCV/2002 - Túnel do Rego e Rede Rodoviária de Acesso”, pelo preço base de € 7.125.684,76 (sem IVA).

Posteriormente as diversas peças do processo do concurso foram objecto de reformulação, realizada por diversas unidades orgânicas do Município, nomeadamente pela DPIS que sugeriu a alteração do preço base do concurso para € 8.500.000 “*dado o tempo decorrido desde a altura em que foi elaborada a estimativa orçamental*”, cf. Inf. da CML n.º 77/DPIS/2003, de 10.04.2003. Face às referidas alterações tornou-se necessário submeter o processo do concurso a nova apreciação do órgão executivo do Município⁽¹¹⁾. Entretanto o então Presidente do referido órgão colegial determinara, por despacho de 08.05.2003, a instauração de um processo de inquérito destinado a averiguar o motivo pelo qual o concurso ainda não tinha sido publicitado atento o período de tempo já decorrido desde a aprovação da Prop. n.º 459/2002.

Na reunião da CML de 28.05.2003 foi submetida a discussão a Prop. n.º 236/2003 (datada de “*Maio de 2003*”), apresentada pelo seu Presidente, nos termos da qual se solicitava autorização para o “*lançamento do Concurso Público para adjudicação da empreitada N.º 6/DCV/2002 - Túnel do Rego e Rede Rodoviária de Acesso, pelo valor base de 7.500.000,00 € + IVA, nos termos do projecto anexo e ao abrigo do disposto nos art.º 47.º e 48.º do Dec-Lei n.º 59/99, de 2 de Março*”. O proposto foi aprovado por maioria como documentado na acta narrativa (n.º 51) da mencionada reunião (Delib. n.º 236/CM/2003), na qual alguns Vereadores manifestaram reservas face à “*explicação dada na proposta*”⁽¹²⁾ como registado na mesma acta.

⁽¹¹⁾ Cf. teor da Inf. da CML n.º 130/03/DEPSO/DLEPC, de 09.05.2003.

⁽¹²⁾ Referência a um documento anexo à Prop. n.º 236/2003 supra identificada no texto. Tal documento não se encontra datado nem assinado mas tem (também) como título “*Proposta n.º 236/2003 - Concurso Público para a Empreitada n.º 6/DCV/2002, Túnel do Rego e Rede Rodoviária de Acesso*”. Apesar daquele (documento) se encontrar anexado à Prop. n.º 236/2003 assinada pelo então Presidente da CML (Pedro Santana Lopes) não integra esta última, como se depreende da intervenção do Presidente da Autarquia na reunião da Câmara de 28.05.2003, seguidamente reproduzida: “*O Sr. Presidente afirmou desconhecer o autor da explicação dada na proposta, referindo que se o conhecesse, o mesmo seria convenientemente responsabilizado*”. No dito documento propõe-se, em síntese, que o preço base do concurso se situe nos € 7.500.000 em detrimento dos € 8.500.000 anteriormente propostos.



No mencionado processo do concurso estabeleceram-se como condições, entre outras, a não admissão de propostas variantes ao projecto patenteado e de propostas condicionadas⁽¹³⁾, bem como a de que o concorrente seleccionado seria remunerado por preço global⁽¹⁴⁾.

Nas CGC (p. 1.5.1) do Caderno de Encargos (CE) determinava-se que *“O projecto a considerar para a realização da empreitada será o patenteado no concurso (salvo o disposto nos pontos 2.1.3 e 2.1.4)”*. O p. 2.1.3 das CGC do CE estipulava, por sua vez, o seguinte:

“Nota importante: exceptua-se, expressamente, do disposto nos pontos anteriores e do disposto no ponto 1.5 o seguinte:

“Não fazem parte da presente empreitada os trabalhos relativos à Av. Santos Dumont (Rua 4) e os trabalhos relativos à construção da rotunda e sua ligações às Ruas 2, 3 e 4, os quais já foram realizados mas, não obstante, constam dos desenhos, dos documentos escritos dos projectos e do caderno de encargos.

As menções nos desenhos, nos documentos escritos dos projectos e no caderno de encargos relativas à Av. Santos Dumont e à parte da rotunda acima referida têm-se como não escritas para todos os legais efeitos, designadamente para efeitos de definição do objecto da presente empreitada.

Assim, no que respeita à rotunda, apenas será objecto desta empreitada a sua ligação à Rua 1.

A presente disposição prevalece sobre qualquer outra constante dos documentos que fazem parte deste concurso”.

A obra objecto do contrato de empreitada pode ser sumariamente caracterizada⁽¹⁵⁾ nos seguintes termos:

- RUA 1: via nova, de ligação da Rua da Beneficência à Rua Sousa Lopes, com cerca de 480 m de extensão, 260 m dos quais em Túnel (um troço fechado e outro a céu aberto⁽¹⁶⁾) atravessando a linha férrea junto à estação do Rego em Lisboa. Os referidos 260 m incluem 55 m já construídos no passado⁽¹⁷⁾ (em termos gerais, planeou-se recuperar a parte do Túnel já existente e prolongá-lo em extensão);
- RUA 2 (Rua da Beneficência): execução de trabalhos de beneficiação (alargamento da faixa de rodagem em 0,5 m para cada lado);

⁽¹³⁾ Cf. p. II, n.º 1.10 do anúncio pub. no JOCE, série S, n.º 114, de 17.06.2003; p. 14 do anúncio pub. no DR, 3.ª Série, n.º 144, de 25.06.2003; p. 14 do anúncio pub. no “Boletim Municipal”, n.º 490 de 10.07.2003 e pontos 11 e 12 do Programa do Concurso.

⁽¹⁴⁾ Cf. p. III, n.º 1.2 do anúncio pub. no JOCE, série S, n.º 114, de 17.06.2003; p. 9 do anúncio pub. no DR, 3.ª Série, n.º 144, de 25.06.2003; p. 9 do anúncio pub. no “Boletim Municipal”, n.º 490 de 10.07.2003; p. 10.1 do Programa do Concurso e p. 2.2.1 das CGC do CE.

⁽¹⁵⁾ Caracterização efectuada de acordo com o teor do projecto (de execução) patenteado no concurso, nomeadamente, os projectos relativos ao Traçado Viário (Vol. I, de Outubro 2000), Estruturas e Fundações (Vol. II, de Dezembro de 2000), Arquitectura/Acabamentos (Vol. III, de Outubro 2000) e Arranjos Exteriores (Vol. VII, de Outubro de 2000), enviados pela CML em anexo ao seu Of. n.º 309/DAJAF/DAT/NTC/06, de 22.12.2006, em cumprimento do solicitado no p. 2 do Of. da DGTC n.º 889, de 15.11.2006.

⁽¹⁶⁾ Do Km 0+120 ao Km 0+328 troço em secção fechada com laje de tecto, desenvolvendo-se a partir do túnel existente; do Km 0+328 ao Km 0+428 troço em secção aberta, com estacas funcionando em geral em consola à saída da zona coberta e com muros laterais em consola no troço final - cf. p. 3 da MDJ do projecto de execução de Estruturas e Fundações (Vol. II, datado de Dezembro de 2000) patenteado no concurso.

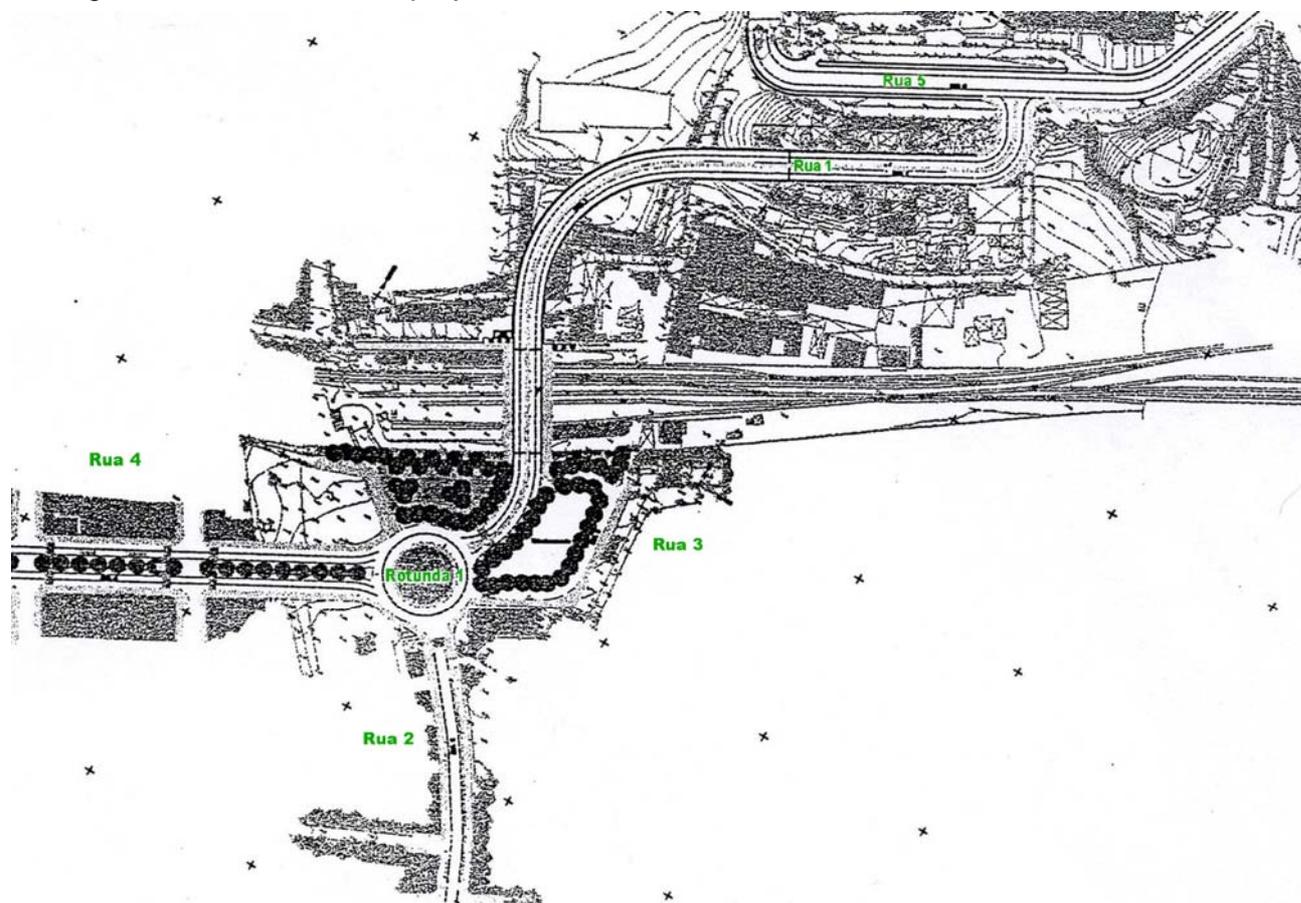
⁽¹⁷⁾ Trata-se de uma “obra da REFER executada em 1997, que consistiu na execução do túnel aquando das obras de duplicação das linhas férreas”, como referido no p. B.9 do Memorando anexo à INF/71/DGOA/06, de 06.03.2006.



Tribunal de Contas

- RUA 3: construção de um arruamento unidireccional *ex novo* (com início na Rua 1 e fim da Rotunda, em “*lacete*”) de 2 vias; trata-se de um arruamento local de acesso ao parque de estacionamento existente à superfície e à Morgue;
- RUA 4 (Av. Santos Dumond): não se projectou qualquer intervenção;
- RUA 5 (Rua Sousa Lopes): execução de trabalhos de beneficiação correspondentes à construção, no seu troço final (entre os Kms 0+175 e 0+280), de uma faixa adicional (de 5,0 m de largura no seu lado esquerdo) destinada a estacionamento;
- ROTUNDA 1 (efectua as ligações entre as Ruas 1, 2, 3 e 4): não se projectou qualquer intervenção.

A imagem infra ilustra a obra projectada:



No decurso do prazo fixado para a apresentação de propostas, alguns interessados formularam pedidos de esclarecimento sobre as peças do projecto patenteado, os quais foram satisfeitos pela CML em 14 e 20 de Agosto de 2003, determinando o adiamento do referido prazo. O teor dos esclarecimentos prestados pelo Município revela que as mencionadas peças do projecto apresentavam incompatibilidades entre si e outras deficiências tais como a duplicação (em diferentes peças do projecto) dos trabalhos relativos à pintura do tecto e pilares do Túnel e a inscrição (nos Mapas de Quantidades relativos a diferentes especialidades) de dois itens relativos à montagem e desmontagem do estaleiro.



Tribunal de Contas

O concurso culminou com a adjudicação⁽¹⁸⁾ da empreitada à empresa *Construtora do Tâmega, S.A.* (doravante identificada por empreiteiro) nos termos da sua proposta (de 15.09.2003) pelo valor global de € 4.141.000,00 € (sem IVA), a concretizar no prazo de 35 semanas. Segundo a LPU naquela inserta, a execução da obra envolvia os seguintes trabalhos (e encargos respectivos sem IVA):

Quadro n.º 1

ITEM	DESIGNAÇÃO DOS TRABALHOS	VALORES PARCIAIS	VALORES TOTAIS (s/IVA)
0	ESTALEIRO		123.734,71
I	TRAÇADO VIÁRIO		873.963,05
II	ESTRUTURAS E FUNDAÇÕES		1.838.857,66
III	INSTALAÇÕES ELÉCTRICAS		540.891,61
IV	INSTALAÇÕES DE VENTILAÇÃO		31.219,80
V	REDE DE DRENAGEM		140.965,57
VI	SISTEMA DE EXTINÇÃO DE INCÊNDIOS		11.461,52
VII	ESPAÇOS EXTERIORES		170.416,30
VIII	ARQUITECTURA/ACABAMENTOS		389.838,54
IX	SERVIÇOS AFECTADOS		19.651,24
IX.1	REDE DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA	5.306,94	
IX.2	REDE DE DRENAGEM	14.344,30	
TOTAL:			4.141.000,00

Em 10.02.2004, as partes outorgaram o respectivo contrato de empreitada, posteriormente submetido a fiscalização prévia do TC o qual, em subsecção da 1.ª Secção de 19.03.2004, concedeu o visto ao dito contrato (cf. Decisão n.º 272/04 proferida no proc. de visto n.º 293/2004).

A subsequente execução do contrato viria a sofrer diversas vicissitudes — como a realização de 4 consignações parciais (em 12.03.2004, 06.12.2004, 12.05.2005 e 13.05.2005) devido a atrasos verificados na expropriação de terrenos particulares — salientando-se ainda as seguintes:

1. Cerca de 1 mês após a 1.ª consignação parcial (ocorrida em 12.03.2004, no lado Sul) o empreiteiro apresentou à CML uma reclamação contra erros e omissões do projecto no valor de € 857.567,58⁽¹⁹⁾; tais erros e omissões foram fixados em € 496.869,33⁽²⁰⁾ por acordo entre as partes em Outubro de 2005 (cf. p. A.3 do Memorando anexo à Inf. n.º 71/DGOA/06, de 06.03.2006);
2. Existência de edificações (ocupadas) pertencentes a um único proprietário particular na zona de implantação da obra (cf. p. B.1 do mesmo Memorando);
3. Incompatibilidades do projecto concursado com (a) um empreendimento particular (da Bela Vista) em fase de aprovação pela CML, (b) arruamentos inseridos num futuro loteamento municipal (do Rêgo) e (c) com os já executados pela Autarquia no âmbito de um empreendimento de habitação social, constatadas entre a 1.ª consignação

⁽¹⁸⁾ Cf. deliberação da CML em reunião de 28.01.2004.

⁽¹⁹⁾ Cf. carta da *Construtora do Tâmega, S.A.* com a Ref.ª n.º LM/REGO/005/2004, de 14.04.2004.

⁽²⁰⁾ Verba incluída no 1.º contrato Adicional adiante apresentado.



Tribunal de Contas

parcial e a conclusão dos respectivos trabalhos (cf. pontos B.2 e B.7 do Memorando antes referenciado);

4. Divergências entre o previsto no projecto do túnel já construído, fornecido pela REFER⁽²¹⁾ e a realidade, detectadas após a 2.ª consignação parcial efectuada em 06.12.2004, no lado Norte (cf. pontos B.8 e B.9 do Memorando);
5. Suspensão parcial dos trabalhos de 24 de Janeiro a 12 de Maio de 2005 (cf. teor da Inf. 4053/DEPSO/06, de 20.11.2006);
6. Realização da última consignação em 13.05.2005 após a libertação dos terrenos indicados no anterior n.º 2 mediante despejo administrativo (cf. p. B.13 do referido Memorando) tendo a obra sido provisoriamente recepcionada em 15.12.2005.

As vicissitudes sumariadas interferiram com a regular execução física e financeira da obra concorrendo, em maior ou menor grau, para a verificação das seguintes situações:

- a) Ampliação do prazo de execução inicial em mais 352 dias⁽²²⁾ ao abrigo de 3 autorizações de prorrogação do referido prazo;
- b) Concessão de uma indemnização ao empreiteiro, no valor de € 620.101,12 (sem IVA) por sobrecustos decorrentes do retardamento e fraccionamento da consignação da obra, autorizada pela CML em reunião de 13.12.2006 na sequência da aprovação da Prop. n.º 587/06 (de 06.12.2006)⁽²³⁾;
- c) Introdução de alterações ao projecto divulgado em sede concursal com reflexos financeiros no preço inicial da empreitada, conduzindo à modificação do conteúdo do respectivo contrato através da celebração de um 1.º Adicional, no valor de € 755.378,20 (sem IVA), descrito no ponto seguinte.

⁽²¹⁾ Entidade criada pelo DL n.º 104/97, de 29.04, responsável pela gestão da infra-estrutura (a qual compreende vários elementos como terrenos, estrutura e plataforma da via, pontes, túneis, balastro, etc., cf. Anexo II do mencionado DL n.º 104/97) integrada na rede ferroviária nacional.

⁽²²⁾ Como indicado no Mapa Anexo II (referido no art.º 22.º n.º 2 da Resolução n.º 7/98, de 19.05.1998, da 1.ª Secção do TC) remetido pela CML no âmbito do proc. de visto n.º 856/06 a coberto do seu Of. n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06, de 11.08.2006.

⁽²³⁾ Segundo o teor da citada Prop. n.º 587/06, o pedido indemnizatório formulado pelo empreiteiro (ao abrigo do n.º 2 dos art.ºs 154.º e 160.º do RJEOP) foi objecto de pareceres consubstanciados nas informações n.ºs 985/DEPSO/06, 1876/DEPSO/06, 2100/DEPSO/06 e 4053/DEPSO/06. Na Inf. 4053/DEPSO/06 (de 20.11.2006) pode ler-se, com interesse, o seguinte: *"Estava prevista contratualmente uma única consignação mas devido a dificuldades no início das frentes de trabalho, designadamente, por não estarem disponibilizados os terrenos particulares indispensáveis para a execução da empreitada, tiveram que ocorrer, em diferentes momentos, quatro consignações parciais (...). Em função da evolução desses trabalhos era necessário a disponibilização dos restantes terrenos para o normal desenvolvimento dos trabalhos. Como esse facto não ocorreu, foi necessário proceder, a 24 de Janeiro de 2005, à suspensão parcial da obra; Esta situação só foi desbloqueada a 12 e 13 de Maio de 2005, datas em que foram efectuadas, respectivamente, a 3.ª e 4.ª consignações parciais da empreitada, ficando, nessa altura, finalmente libertos todos os locais previstos para a realização da obra (...). Para além das perturbações impostas pelo atraso na libertação das frentes de trabalho (...) o projecto inicial, posto a concurso, revelou-se parcialmente desadequado para executar a obra do Túnel do Rego, na sequência de variadas situações supervenientes à data da concepção do projecto (...)"*.



II - 1.º CONTRATO ADICIONAL: TRABALHOS E RESPECTIVOS ENCARGOS FINANCEIROS

Em reunião de 22.03.2006 (cf. Acta n.º 15) a CML aprovou a Prop. n.º 115/2006 (de 15.03.2006) subscrita pelo Vereador responsável pelo pelouro das Obras Municipais⁽²⁴⁾, nos termos da qual se propunha a celebração do 1.º Adicional à empreitada n.º 6/DCV/2002, no valor de € 755.378,20 (sem IVA) e a aprovação da respectiva minuta do contrato Adicional.

Apesar da Prop. n.º 115/2006 ter sido aprovada por maioria dos membros do mencionado órgão colegial, alguns deles⁽²⁵⁾ manifestaram dúvidas sobre o seu teor, como ilustrado pela seguinte intervenção de um Vereador da CDU: “(...) situação, onde se verificava que alguns serviços da Câmara tinham actuado de determinada forma, e outros serviços de forma diferente, não sendo claro que a responsabilidade pelos dois anos de paralisação entre dois mil e dois e dois mil e quatro não fosse consequência daquilo. Disse recear que o Tribunal de Contas colocasse objecções àqueles trabalhos a mais, e reiterou que aquele processo era um excelente exemplo daquilo que não deveria acontecer. (...) Sublinhou que embora considerando que o Sr. Vereador Pedro Feist não poderia fazer outra coisa senão resolver a questão, e porque tinham algumas dúvidas, se iriam abster”. De registar também que na sequência da intervenção de uma Vereadora do PS, o Vereador responsável pelo pelouro das Obras Municipais informou que “aquele processo estava a ser objecto de uma auditoria interna”.

Impõe-se um breve parêntesis alusivo à referida “auditoria interna”, efectuada pelo Departamento de Auditoria Interna (DAI) da CML à “Empreitada n.º 6/DCV/2002”, o qual, no termo daquela, elaborou o respectivo Relatório Final (consubstanciado na sua Inf. n.º 35/2006/DAPA/DAI, de 25.07.2006⁽²⁶⁾), no qual se dá conta da execução física e financeira da empreitada apurada.

Prosseguindo na exposição da matéria de facto, a citada Prop. n.º 115/2006 foi apresentada ante as várias situações nela narradas bem como as “detalhadamente descritas nos documentos anexos a este processo, nomeadamente na INF/71/DGOA/06 e todos os

⁽²⁴⁾ Dr. Pedro José Del-Negro Feist, cf. Desp. n.º 509/P/2005, de 15.11.2005 (pub. no 2.º Suplemento do BM da CML n.º 613, de 17/11/2005), alterado pelos Despachos n.ºs 730/P/2005 e 72/P/2006 de, respectivamente, 23.12.2005 e 20.01.2006, tendo sido republicado em anexo ao mencionado Desp. n.º 72/P/2006 (pub. no BM da CML n.º 626, de 16/02/2006).

⁽²⁵⁾ Em concreto, os Vereadores Ruben Luís Tristão de Carvalho e Silva, Maria Isabel de Albuquerque Carvalho Seabra e José Paixão Moreira Sá Fernandes, que se abstiveram na votação da citada Prop. 115/2006, o mesmo se verificando relativamente aos Vereadores Manuel Maria Ferreira Carrilho, Nuno Ricardo Gaioso Jorge Ribeiro, Natalina Nunes Esteves Pires Tavares de Moura, António Manuel Dias Baptista e Rita Conceição Carraça Magrinho.

⁽²⁶⁾ Anote-se ainda que, por despacho de 28.07.2006 do então Vice-Presidente da CML, o Relatório identificado no texto supra foi enviado ao Vereador responsável pelo pelouro das Obras Municipais (Dr. Pedro José Del-Negro Feist) e ao Director da DMPO (Eng.º José Fernando da Silva Ferreira).



Tribunal de Contas

pareceres anexos”, considerando ainda que o estudo previsto no n.º 2 do art.º 45.º do RJEOP poderia ser dispensado “conforme explanado na INF/945/DEPSO/06”⁽²⁷⁾.

No quadro inserto no Anexo C do Relatório indicam-se os trabalhos previstos no contrato inicial da empreitada, os adjudicados na sequência da aprovação da citada Prop. n.º 115/2006 e, no âmbito destes últimos, os resultantes de “*Erros e Omissões*” do projecto e os de “*Trabalhos Imprevistos*” (TBM); nas duas últimas colunas especifica-se o tratamento contabilístico (compensação do valor dos trabalhos dentro do mesmo item ou capítulo) dos aludidos “*Trabalhos Imprevistos*” considerado pela CML.

Do confronto dos valores constantes no referido quadro com o inscrito no contrato Adicional (€ 755.378,20 sem IVA) conclui-se que a Autarquia, no cálculo do custo total dos trabalhos ora adjudicados, não observou o regime remuneratório da empreitada (preço global) fixado no contrato.

Tal regime imporia que, depois de corrigido o valor da adjudicação inicial nos termos do art.º 15.º n.º 1 do RJEOP em função do montante total dos “*Erros e Omissões*” reclamados (e aprovados pelo Dono da Obra) e dos trabalhos suprimidos previstos no art.º 28.º do RJEOP, deveria crescer o montante global dos trabalhos não previstos no projecto concursado (“*trabalhos a mais*” na acepção do art.º 26.º n.º 1 do RJEOP), independentemente daquele montante compreender trabalhos a preços contratuais ou preços novos (cf. art.ºs 26.º n.º 5 e 27.º do RJEOP). Se assim tivesse procedido o valor dos “*Trabalhos a Mais*” (€ 1.114.102,42 sem compensação) representaria 25,86% do valor do contrato inicial corrigido (€ 4.308.430,42⁽²⁸⁾) se tal correcção se revelasse conforme aos requisitos exigidos nas als. a) e b) do n.º 1 do art.º 14.º do RJEOP, e a despesa a realizar ascenderia a € 1.610.971,75 (sem IVA)⁽²⁹⁾. Refira-se aliás que a aplicação deste regime foi ensaiada pelo Município como resulta da anotação⁽³⁰⁾ ao “*Quadro 2*” anexo ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06 (de 11.08.2006) e do teor do Relatório Final⁽³¹⁾ produzido pelo DAI (atrás citado), sendo igualmente referenciado num dos articulados⁽³²⁾ apresentados em sede de contraditório. Anote-se que os citados documentos municipais concluem por diferentes valores percentuais (22,38% e 23,53%) dos “*Trabalhos a Mais*” em causa em relação ao valor da adjudicação corrigido (também diverso nos 2 documentos) o que ilustra bem as dificuldades que a matéria suscita. Porém tais valores percentuais — assim como o acima indicado (25,86%) — apenas poderiam ser objecto de análise se

⁽²⁷⁾ A mencionada INF/945/DEPSO/06 versa, no essencial, sobre a obrigatoriedade de realizar o estudo previsto no art.º 45.º n.º 2 do RJEOP, concluindo pela sua dispensabilidade ao abrigo do disposto no n.º 3 do mesmo preceito legal.

⁽²⁸⁾ Valor correspondente ao resultado da soma de € 4.141.000,00 (valor da adjudicação inicial) com € 496.869,33 (valor dos “erros e omissões”), deduzida a verba de € 329.438,91 (valor dos TBM).

⁽²⁹⁾ Valor equivalente ao resultado da soma de € 1.114.102,42 (TBM) com € 496.869,33 (valor dos “erros e omissões”).

⁽³⁰⁾ Da qual resulta que o valor da adjudicação corrigido fixar-se-ia em € 4.430.967,04, calculado nos seguintes termos: € 4.141.000,00 (valor da adjudicação inicial) + € 496.869,33 (valor dos “erros e omissões”) - € 206.902,29 (TBM). O valor dos TBM equivaleria a € 991.565,80 €, correspondentes a 22,38% do montante da adjudicação corrigido.

⁽³¹⁾ Cf. pág. 13 do referido Relatório (corporizado na Inf. n.º 35/2006/DAPA/DAI, de 25.07.2006) onde se conclui que o montante dos TBM não compensados com os dos TBM (€ 271.871,04) representa 23,53% do valor da adjudicação corrigido, o qual equivaleria a € 4.366.028,29. Este valor foi determinado nos seguintes termos: valor do contrato inicial (€ 4.141.000,00) + valor dos “*Erros e Omissões*” (€ 496.869,33) - valor dos TBM (€ 271.871,04).

⁽³²⁾ Alusão ao articulado subscrito por 15 (dos 17) responsáveis indicados, pub. em anexo ao presente Relatório. Nos artigos 20.º a 28.º do articulado é retomada a “*fórmula*” de cálculo do custo total dos trabalhos objecto do Adicional perfilhada no Relatório Final do DAI, descrita na anterior nota de rodapé.



Tribunal de Contas

a qualificação jurídica dos trabalhos integrados nos alegados “*Erros e Omissões*” e nos “*Trabalhos a Mais*” não suscitasse dúvidas o que, como adiante se verá, não é o caso.

Na verdade, a determinação do valor (€ 755.378,20 sem IVA) dos trabalhos adjudicados na reunião da CML de 22.03.2006 processou-se antes segundo um critério de trabalhos a “*preços contratuais*” e trabalhos a “*preços novos*” nos termos infra especificados⁽³³⁾:

Quadro n.º 2

CAP	DESIGNAÇÃO DOS TRABALHOS	TRABALHOS A PREÇOS CONTRATUAIS (€)		TRABALHOS A PREÇOS NOVOS (€)	VALOR DO ADICIONAL (€)
		TBM	TBm		
I	Traçado Viário	461.106,68	71.729,75	26.333,12	415.710,05
II	Estruturas e Fundações	166.181,65	526,43	184.596,83	350.252,05
III/IV	Instalações Eléctricas/de Ventilação	8.642,02	394.126,03	169.194,84	- 216.289,17
V	Rede de Drenagem	79.697,34	13.390,06	23.238,60	89.545,88
VI	Sistema de Extinção de Incêndios	3.996,85		9.930,46	13.927,31
VII	Espaços Exteriores	2.347,40	36.514,27	48.512,32	14.345,45
VIII	Arquitectura/Acabamentos	15.758,41	324.127,05	241.844,64	- 66.524,00
IX	Serviços Afectados (Redes de Abast. de Água e de Drenagem)	1.198,48	12.723,99	28.112,72	16.587,21
X	Diversos			116.117,62	116.117,62
	(XIV) Trabalhos não contratuais realizados no âmbito da empreitada			21.705,97	21.705,97
Totais:		738.928,83	853.137,58	869.587,12	755.378,37

Como se observa do quadro anterior o compromisso financeiro *sub judice* reparte-se pela:

- Execução de mais € 738.928,83 de trabalhos a preços contratuais (=17,84% do valor do contrato inicial);
- Supressão de € 853.137,58 de trabalhos previstos no contrato (= 20,6% do seu valor);
- Realização de € 869.587,12 respeitantes a novos trabalhos (=20,99% do valor do contrato inicial).

Objectivamente verifica-se que foram eliminados 20,6% dos trabalhos primitivamente contratados e executaram-se mais 38,83% (=1.608.515,95 €⁽³⁴⁾) de trabalhos do que os previstos no projecto originário, o que representa a realização de alterações (para mais e para menos) na ordem dos 59,43% (=20,6% + 38,83%), indiciando uma significativa descaracterização do objecto do contrato inicial da empreitada. Do referido observa-se também que a maior parcela da despesa respeita a trabalhos novos (€ 869.587,12) e, de entre estes, os respeitantes a “Arquitectura/Acabamentos” são os que apresentam maior expressão financeira (€ 241.844,64).

⁽³³⁾ O quadro supra foi construído a partir dos elementos inscritos no “Quadro 1” anexo ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06, de 11.08.2006.

⁽³⁴⁾ Resultado da soma de € 738.928,83 (trabalhos a preços contratuais) e € 869.587,12 (trabalhos a preços novos).



Tribunal de Contas

Do quadro antecedente destaca-se ainda a existência de um capítulo ou item de trabalhos (X, “*Diversos*”, no valor total de € 137.823,59⁽³⁵⁾) que não encontra correspondência na LPU⁽³⁶⁾ inserta na proposta inicial do empreiteiro pelo que se apresenta, no quadro representado no Anexo D do Relatório, a descrição dos trabalhos naquele integrados.

Em 10.05.2006 as partes celebraram o correspondente contrato Adicional pelo montante de € 755.378,20 (sem IVA), posteriormente submetido pelo Município a fiscalização prévia do TC (proc. de visto n.º 856/06) e cujos desenvolvimentos ulteriores já se deu conta na parte introdutória do sumário executivo.

Por último cabe referir que em 18.05.2006 o empreiteiro emitiu a factura n.º 153/A/2006 respeitante à liquidação dos trabalhos objecto do Adicional, na importância de € 793.147,11 com IVA, a qual, em 20.12.2006, ainda não tinha sido paga como informado⁽³⁷⁾ pela Autarquia.

⁽³⁵⁾ Resultado da soma de € 116.117,62 com € 21.705,97, cf. valores registados sob o Cap. X detalhado no anterior quadro n.º 2.

⁽³⁶⁾ LPU representada no quadro n.º 1 do p. I da Parte II do Relatório.

⁽³⁷⁾ No p. 10 dos esclarecimentos anexos ao Of. OF/56/DGOA/06, de 20.12.2006, que acompanhou o Of. da CML n.º 309/DAJAF/DAT/NTC/06, de 22.12.2006.



PARTE III

APRECIÇÃO GLOBAL

As observações formuladas na presente Parte resultaram da análise dos elementos coligidos no decurso da Acção, bem como das alegações deduzidas pela entidade auditada em sede de contraditório, comentadas na Parte subsequente (IV). De registar que a matéria seguidamente relatada não foi, naquela sede, objecto de quaisquer reparos, correcções ou complementada com novos factos, ressalvadas certas situações referenciadas no subp. 2.4 do p. II, adiante descrito.

I - ENQUADRAMENTO LEGAL DOS TRABALHOS OBJECTO DO 1.º ADICIONAL

O enquadramento legal do ajuste directo dos trabalhos objecto do Adicional deliberado na reunião da CML de 22.03.2006 é afluído na INF/945/DEPSO/06⁽³⁸⁾ (de 15.03.2006), citada na Prop. n.º 115/2006 apresentada à apreciação da Câmara na dita reunião. Na sequência da solicitação⁽³⁹⁾ de esclarecimentos no âmbito do proc. de visto n.º 856/06 a Autarquia clarificou que “os trabalhos que constam do presente adicional têm enquadramento no Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, nomeadamente, no artigo 14.º (erros e omissões) e no artigo 26.º do mesmo diploma”, cf. documento anexo ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06, de 11.08.2006 (pág. 9).

Dispõe o n.º 1 do art.º 14.º do RJEOP que “No prazo de 66 dias, ou no que for para o efeito estabelecido no caderno de encargos, de acordo com a dimensão e complexidade da obra, mas não inferior a 15 dias, contados da data da consignação, o empreiteiro poderá reclamar:

- a) *Contra erros ou omissões do projecto, relativos à natureza ou volume dos trabalhos, por se verificarem diferenças entre as condições locais existentes e as previstas ou entre os dados em que o projecto se baseia e a realidade;*
- b) *Contra erros de cálculo, erros materiais e outros erros ou omissões das folhas de medições discriminadas e referenciadas e respectivos mapas-resumo de quantidades de trabalhos, por se verificarem divergências entre estas e o que resulta das restantes peças do projecto”.*

A norma transcrita não compreende assim defeitos do projecto por violação de regras técnicas (*legis artis*) consagradas em legislação avulsa que definem especificidades a observar na edificação de obras, soluções de projecto técnica e ou conceptualmente desajustadas aos dados que serviram de base à elaboração desse mesmo projecto,

⁽³⁸⁾ Na parte em que refere que “A formalização do presente contrato de adicional obedece às disposições conjugadas do n.º 1 do art.º 15.º, do n.º 7 do artigo 26.º e do n.º 5 do artigo 119.º, do Decreto-Lei 59/99, de 2 de Março”.

⁽³⁹⁾ No p. 1 do documento anexo ao Of. da DGTC com a ref.º DECOP/UAT I/3743/06, de 02.06.2006.



Tribunal de Contas

introdução de melhorias (por razões funcionais, estéticas, etc) ou ainda erros ou omissões grosseiras do projecto, ainda que atinentes aos pressupostos indicados nas alíneas a) e b) do n.º 1 do art.º 14.º. Tal resulta não só da sua letra como da articulação com o regime remuneratório em que é aplicável — nas empreitadas por “Preço Global”. E, quanto a estas o art.º 10.º do RJEOP postula que *“O dono da obra definirá, com a maior precisão possível, nos elementos escritos e desenhados do projecto e no caderno de encargos, as características da obra e as condições técnicas da sua execução, bem como a qualidade dos materiais a aplicar, e apresentará mapas-resumo de quantidades de trabalhos”*.

Quanto aos “Trabalhos a Mais” estabelece o art.º 26.º n.º 1 do RJEOP que *“1 - 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 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”*.

Os pressupostos mais exigentes do citado artigo respeitam:

- a) *“à realização da mesma empreitada”* excluindo assim *“obras novas”* ou *“trabalhos extracontratuais”*⁽⁴⁰⁾;
- b) à *“circunstância imprevista”*, isto é, *“toda a circunstância que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor não podia nem devia ter previsto. Equivale isto a dizer que se a circunstância podia e devia ter sido prevista, o que se verifica é erro do decisor público”*⁽⁴¹⁾ como tem sido considerado de forma uniforme pela jurisprudência da 1.ª Secção do TC.

Anote-se que à data (22.03.2006) da adjudicação dos trabalhos compreendidos no Adicional a entidade auditada conhecia a posição da 1.ª Secção deste Tribunal relativa ao sentido conferido à expressão *“circunstância imprevista”*, embora numa formulação diversa — mas próxima — da reproduzida na al. b) supra. Como se apurou, pelo Ac. n.º 31/05, de 21.11, a 1.ª Secção (em Plenário) recusou o visto ao 1.º Adicional (incluso no proc. de visto n.º 1591/05) a um outro contrato de empreitada outorgado pela CML; no dito

⁽⁴⁰⁾ A jurisprudência da 1.ª Secção do TC tem delimitado o mencionado conceito por interpretação *à contrario* do positivado no art.º 26.º n.º 1 do RJEOP. Vide neste sentido Acs. de 1.ª instância da 1.ª Secção do TC n.ºs 127/06 (de 19 de Abril), 162/06 e 164/06 (de 11 de Maio), 190/06 (de 6 de Junho), 192/06 (de 14 de Junho), 194/06 (de 20 de Junho) e 94/06 (de 21 de Junho), disponíveis *on line* no site do TC (<http://www.tcontas.pt>). No parecer (n.º 40/87) do conselho consultivo da Procuradoria-Geral da República (pub. no DR, 2.ª Série, n.º 219, de 23.09.1987) considera-se como *“obra nova”*, no quadro legal do DL n.º 48871, de 19.02, *“obras novas que, embora tendo uma certa relação ou conexão com a obra, não são necessárias à sua completa ou melhor execução, nem entram no plano da mesma, mas são, na sua objectividade, obras com uma individualidade distinta da da obra originária; têm carácter por assim dizer autónomo e consistem quase sempre em obras complementares, estranhas ao plano originário da obra considerada, não só objectivamente, mas também em relação ao contrato celebrado entre as partes”*.

⁽⁴¹⁾ Cf. Acs. de 1.ª instância da 1.ª Secção do TC n.ºs 2/06 (de 9 de Janeiro), 47/06 (de 7 de Fevereiro), 49/06 e 52/06 e 53/06 (todos de 14 de Fevereiro), 73/06 (de 3 de Março), 94/06 (de 21 de Março), 121/06 (de 4 de Abril), 127/06 e 128/06 (ambos de 19 de Abril), 164/06 e 165/06 (ambos de 11 de Maio), 166/06, 167/06 e 168/06 (todos de 16 de Maio), 171/06 (de 23 de Maio) e 190/06 (de 6 de Junho).



Tribunal de Contas

Aresto refere-se, sobre a redacção do art.º 26.º n.º 1 do RJEOP, o seguinte: “*Como se vê, este preceito faz depender a realização de trabalhos a mais, entre outros, dos seguintes requisitos, de verificação cumulativa: (i) destinarem-se à realização da mesma empreitada; (ii) os mesmos se terem tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista surgida no decurso da obra; e (iii) esses trabalhos não possam ser técnica ou economicamente separados do contrato, sem inconveniente grave para o dono da obra*”. Mais clara no aspecto em referência foi a decisão da 1.ª Secção vertida no Ac. n.º 205/05, de 06.12, que incidiu igualmente sobre a legalidade de um outro Adicional (proc. de visto n.º 2496/05) a uma empreitada contratualizada pela Autarquia, concluindo pela recusa do visto. Naquele Ac. pode ler-se que a 1.ª Secção considera como “*«circunstância imprevista» o acontecimento, o facto ou algo de inopinado, de inesperado que surge durante a realização da empreitada e que o normal decisor não podia nem devia prever até ao lançamento do procedimento concursal*”⁽⁴²⁾.

II - RAZÕES SUBJACENTES AOS TRABALHOS OBJECTO DO 1.º ADICIONAL

Enunciada a base legal em que se alicerçou o ajuste directo dos trabalhos integrados no Adicional em apreço proceder-se-á, nos sub-pontos seguintes, à exposição e subsequente análise da fundamentação apresentada para a sua contratação, a qual se encontra dispersa pelos seguintes documentos do Município:

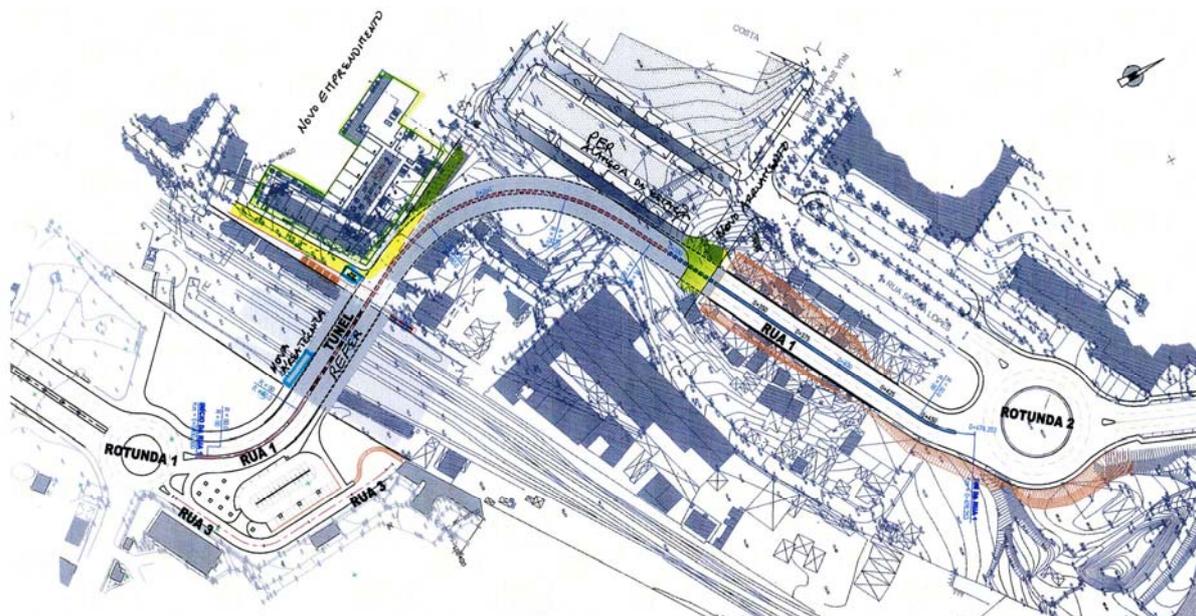
- a) Prop. n.º 115/2006, de 15 de Março, subscrita pelo Vereador responsável pelo pelouro das Obras Municipais (Vereador Pedro José Del-Negro Feist);
- b) Informação INF/71/DGOA/06, de 06.03.2006 (subscrita pela Eng.ª Margarida Neves);
- c) Documentos anexos à referida INF/71/DGOA/06, em particular o “Memorando” (não datado) subscrito pelo Director do DOIS (Eng.º António Mousinho) e pela Chefe da DGOA (Eng.ª Assunção Alves);
- d) Documento anexo ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06, de 11.08.2006 (esclarecimentos prestados no proc. de visto 856/06);
- e) Documento apenso ao OF/56/DGOA/06, de 20.12.2006 (anexo ao Of. da CML n.º 309/DAJAF/DAT/NTC/06, de 22.12.2006) subscrito em 20.12.2006 pelo Director do DOIS (Eng.º António Mousinho) e pela Chefe da DGOA (Eng.ª Assunção Alves) e anexos ao mesmo.

Para melhor compreensão das alterações consequentes dos trabalhos aditados apresenta-se, no mapa⁽⁴³⁾ seguinte, a configuração final da obra da qual se salienta a construção de uma rotunda (designada “Rotunda 2” com extensão de 193,750 m), a diminuição

⁽⁴²⁾ De registar que o mencionado Ac. n.º 205/05 foi revogado pelo Plenário da 1.ª Secção, em sede de recurso ordinário (n.º 4/2006), cf. teor do Douro Ac. n.º 34/06, de 16.05.2006.

⁽⁴³⁾ Reprodução do Mapa anexo ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06, de 11.08.2006.

da extensão da Rua 1 (de 480 m para 476,253 m) e a ampliação da extensão do Túnel (de 260 m para 265 m) naquela implantado⁽⁴⁴⁾.



2.1. EXISTÊNCIA DO EMPREENDIMENTO PER E DE UM EMPREENDIMENTO PARTICULAR (DA BELA VISTA)

Da análise da documentação consultada verifica-se que uma das “*situações imprevistas/alterações*” (cf. p. 1.B, als. b) e c), págs. 2 e 3 do documento anexo ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06, de 11.08.2006) conducentes à realização de mais trabalhos correspondeu à existência/previsão de dois empreendimentos nos terrenos de edificação da obra. Consequentemente o projecto concursado revelava incompatibilidades com:

- a) Arruamentos integrados num empreendimento de habitação social promovido pela Divisão Municipal de Habitação (DMH) o que impôs a adopção de um novo processo de escavação no limite do Túnel com o referido empreendimento (cf. pontos B.2 al. c) e B.4 al. d) do “Memorando” anexo à INF/71/DGOA/06). Tal vicissitude encontra-se melhor explicitada no p. 1.B al. c) do documento (pág. 3) anexo ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06 (de 11.08.2006) seguidamente transcrita: “*Na zona vizinha do túnel, concretamente na Alameda da Estação, foi entretanto construído um novo Bairro PER, cuja implantação abrangia a área de influência de escavação para a construção do túnel o que obrigou a um processo de escavação/contenção diferente e à conseqüente reposição dos pavimentos e órgãos de drenagem existentes*”. E “*por não ter sido possível realizar a obra de acordo com o projecto nesta zona (...) tornou-se necessário realizar a modelação provisória do terreno e a drenagem das águas pluviais a Norte das linhas da*

⁽⁴⁴⁾ As dimensões dos elementos construtivos (Rotunda 2, Rua 1 e Túnel) citados no texto supra foram fornecidos pela CML, cf. p. 3 do documento apenso ao OF/56/DGOA/06, de 20.12.2006 (anexo ao Of. da CML n.º 309/DAJAF/DAT/NTC/06, de 22.12.2006) subscrito pelo Director do DOIS e pela Chefe da DGOA.



Tribunal de Contas

REFER⁽⁴⁵⁾, de modo a garantir que não houvesse escorregamento de terras para as linhas-férreas e que a água fosse conduzida a um colector, enquanto não é urbanizada toda a zona envolvente” cf. último parágrafo do p. 1.B al. b) (pág. 3) do documento anexo ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06 (de 11.08.2006). Posteriormente procedeu-se à **“Reconstituição da Alameda da Estação, cujos trabalhos não foram considerados no projecto inicial, pelo facto daquela Alameda não existir”** como afirmado no n.º 1 da INF/71/DGOA/06 (de 06.03.2006), pág. 5;

- b) Um empreendimento particular (da Bela Vista) em fase de aprovação⁽⁴⁶⁾ pela CML cuja proximidade das suas caves com o Túnel a executar impôs o aumento do comprimento das suas estacas (centrais e laterais) de 12 m para 16 m⁽⁴⁷⁾ (cf. mencionado na Prop. n.º 115/2006 e especificado nos pontos B.2 al. a) e B.4 al. b) do “Memorando”). A interferência do referido empreendimento determinou igualmente a execução do(a) *“desempeno/reparação das barretas centrais do túnel construído pela REFER”*⁽⁴⁸⁾, *“cortina drenante e geodreno no troço de túnel da REFER”*⁽⁴⁹⁾, *“enchimento com betão entre a parede de alvenaria e as barretas laterais do Túnel da REFER, incluindo ferrolhos de ligação”*⁽⁵⁰⁾, *“aplicação de betão poroso para enchimento dos espaços entre barretas laterais no Túnel da REFER”*⁽⁵¹⁾, *“pregagens nas paredes do Túnel”*⁽⁵²⁾ e *“trabalhos de drenagem no tardos das barretas executadas pela REFER”*⁽⁵³⁾, cf. p. 1.B al. b) (pág. 2), p. II (págs. 6 e 7) e p. X (pág. 8) do documento anexo ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06 (de 11.08.2006). Em consequência do dito empreendimento prever a construção de um arruamento sobreposto ao túnel (de ligação à Rua da Beneficência) não era viável construir a rampa pedonal prevista no projecto inicial (cf. p. B.4 al. e) do “Memorando”).

A compatibilização do projecto com os mencionados empreendimentos bem como com o loteamento municipal indicado no subp. seguinte (2.2) determinou ainda a eliminação das escadas previstas para um dos lados do Túnel (cf. p. B.11 do “Memorando”) optando-se pela construção de uma única escada e pela execução de *“uma laje provisória de modo a vedar a sua entrada, ao nível do actual terreno. A sua conclusão ficará a cargo do promotor do novo empreendimento, quando construir o arruamento. De qualquer modo, esta escada não*

⁽⁴⁵⁾ Trabalhos cuja execução ascendeu a € 23.423,74 (sem IVA), cf. especificado no quadro inserto no Anexo D do Relatório.

⁽⁴⁶⁾ Tendo-se solicitado à CML (no p. 5 do Of. da DGTC n.º 889, de 15.11.2006) que indicasse quando é que os projectos de loteamento e construção relativos à Urbanização da Bela Vista tinham sido aprovados aquela informou que *“não é possível fornecer estes elementos de momento, uma vez que estes se encontram junto aos Autos da Acção Administrativa Especial que corre pelo 2.º juízo, 3.ª Unidade Orgânica, do Tribunal Administrativo e Fiscal de Lisboa (...)”* como expresso no p. 5 do documento apenso ao OF/56/DGOA/06, de 20.12.2006 (anexo ao Of. da CML n.º 309/DAJAF/DAT/NTC/06, de 22.12.2006). No Of. da CML n.º 5361/INT/2006, de 06.12.2006 (anexo ao referido documento) refere-se ainda que *“foi já solicitada a confiança do processo àquele Tribunal, pelo que, quando o mesmo estiver disponível, será fornecida a informação pretendida”*.

⁽⁴⁷⁾ Trabalhos no valor de € 15.887,53 (sem IVA), cf. Cap. II (Estruturas e Fundações), item 2.1 da listagem de *“Trabalhos Contratuais – A Mais e a Menos”* anexa ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06, de 11.08.2006.

⁽⁴⁸⁾ Trabalhos no valor de € 5.503,32 (sem IVA), cf. Cap. II (Estruturas e Fundações), item PN 10 da listagem de *“Trabalhos a Mais a Preços Novos”* anexa ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06, de 11.08.2006.

⁽⁴⁹⁾ Trabalhos no valor total de € 10.024,30 (sem IVA), cf. Cap. II (Estruturas e Fundações), itens PN 8 e PN 9 da listagem indicada na nota anterior.

⁽⁵⁰⁾ Trabalhos no valor de € 7.307,03 (sem IVA), cf. Cap. II (Estruturas e Fundações), item PN 11 da listagem de *“Trabalhos a Mais a Preços Novos”* anexa ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06, de 11.08.2006.

⁽⁵¹⁾ Trabalhos no valor de € 9.360,00, cf. Cap. II (Estruturas e Fundações), item PN 5 da listagem mencionada na nota anterior.

⁽⁵²⁾ Trabalhos no valor de € 5.050,38, cf. Cap. II (Estruturas e Fundações), item PN 7 da listagem de *“Trabalhos a Mais a Preços Novos”* anexa ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06, de 11.08.2006.

⁽⁵³⁾ Trabalhos no montante de € 1.400,00 (sem IVA), identificados no quadro reproduzido no Anexo D do Relatório.



poderia ser terminada, dado existir ainda no local as instalações da Elesa (...)” como declarado no p. 1.B al. b) (pág. 3) do documento anexo ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06, de 11.08.2006.

Porém a documentação consultada revela não só que os opositores ao concurso público internacional que precedeu a celebração do contrato de empreitada inicial tinham conhecimento da existência dos dois empreendimentos (PER e Bela Vista), como ainda que o empreendimento PER já havia sido concluído (Maio de 2001) em data anterior à da autorização (em 28.05.2003) de abertura do referido concurso. Assim:

- Na MDJ do projecto de execução referente à especialidade de “Estruturas e Fundações” (Vol. II, de Dezembro de 2000) patenteado no concurso advertia-se que a obra *“terá uma construção faseada, principalmente em função do desenvolvimento da **Urbanização da Bela Vista e da Urbanização da zona PER**, previstas para a envolvente do Túnel e dos arruamentos de acesso”*. O texto transcrito foi posteriormente reproduzido pelo empreiteiro na sua proposta (datada de 15.09.2003), como se alcança do teor da MDJ (pág. 13) naquela inclusa;
- O empreendimento PER foi promovido pela própria Autarquia através da celebração de um contrato de empreitada⁽⁵⁴⁾ cuja obra se iniciou em Outubro de 1999 e foi finalizada em Maio de 2001⁽⁵⁵⁾.

Face ao exposto não se afigura possível qualificar como *“trabalhos a mais”*, para os fins previstos no art.º 26.º n.º 1 do RJEOP, os trabalhos supra referenciados considerando que não se divisam quaisquer alterações factuais verificadas no decurso da execução da empreitada que não pudessem ter sido oportunamente equacionadas pela CML no projecto integrado no processo de concurso desencadeado em Maio de 2003. As alegadas incompatibilidades do projecto, ou a sua maioria, resultam fundamentalmente de deficiências daquele que o seu autor (a CML) poderia ter obviado antes de lançado o citado concurso como adiante evidenciado (p. 2.4).

Observe-se que não é possível determinar, com suficiente rigor e segurança jurídica, o montante total da despesa subjacente aos TBM (e TBm) consequentes da adaptação do projecto originário às condicionantes impostas pelos empreendimentos citados atendendo a que o Município, no documento anexo ao seu ofício n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06, de 11.08.2006, indica os valores totais (dos TBM) por *capítulos*

⁽⁵⁴⁾ Designada *“Empreitada n.º 2039/97/DCH - Lotes A e B - Construção de 160 fogos de carácter social e de equipamento, estacionamento subterrâneo, infra-estruturas e espaços exteriores, no Rego, Zona A”* como informado pela CML no p. 7 do documento apenso ao OF/56/DGOA/06, de 20.12.2006 (anexo ao Of. da CML n.º 309/DAJAF/DAT/NTC/06, de 22.12.2006) subscrito pelo Director do DOIS e pela Chefe da DGOA. O referido contrato, celebrado com a empresa *Teixeira Duarte - Engenharia e Construções, SA*, foi submetido a fiscalização prévia do TC (proc. de visto n.º 13758/99), o qual foi declarado conforme em 02.12.1999.

⁽⁵⁵⁾ Cf. declarado pela CML no p. 6 do documento apenso ao OF/56/DGOA/06, de 20.12.2006 (anexo ao Of. da CML n.º 309/DAJAF/DAT/NTC/06, de 22.12.2006) subscrito pelo Director do DOIS e pela Chefe da DGOA.



Tribunal de Contas

de trabalhos⁽⁵⁶⁾ sem individualizar os respectivos valores parcelares em função da justificação mencionada para a sua execução⁽⁵⁷⁾.

2.2. PREVISÃO DE UM FUTURO LOTEAMENTO MUNICIPAL (DO RÊGO)

Na Prop. n.º 115/2006 consta que *“De acordo com o plano da CML para a zona, do qual se veio a ter conhecimento, se encontravam previstos arruamentos que atravessarão o Túnel, o que obrigou ao rebaixamento deste, relativamente à cota inicialmente prevista”*. E no p. 1.B al. a) (pág. 2) do documento anexo ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06 (de 11.08.2006) volta a referir-se, a propósito da *“Implicação de empreendimentos não previstos no projecto”* que *“Um dos empreendimentos previa a construção de um novo arruamento perpendicular ao túnel o que obrigou ao rebaixamento da rasante do túnel”*. O “Memorando” anexo à INF/71/DGOA/06 alude igualmente ao mencionado rebaixamento da rasante do Túnel, necessário em consequência de incompatibilidades do projecto lançado a concurso com *“arruamentos inseridos num loteamento paralelo à linha do comboio (zona do estaleiro) a ser estudado pela CML”* (pontos B.2 al. b) e B.4 al. a)). Em anexo (n.º 3) àquele “Memorando” é junta a Inf. n.º 202/DMPU/DPU/04, de 31.05.2004, elaborada por um funcionário⁽⁵⁸⁾ da DDU do DPU, a qual consubstancia um parecer sobre uma proposta apresentada⁽⁵⁹⁾ pelo DOIS, atinente a uma solução alternativa à prevista no projecto de execução da empreitada em apreço.

Na citada Inf. n.º 202/DMPU/DPU/04 declara-se que *“A propósito dum loteamento municipal em parte localizado entre a Rua Sousa Lopes e a «Via do Túnel» (...) foi elaborada pela signatária em 15 de Setembro de 2003 a informação 253/DMPU/DPU/03 (processo 5271/DPUR/DIV/03) a qual anexava um documento de trabalho designado «Reavaliação da situação do Loteamento Municipal do Rêgo», (anexo 2 da presente informação) transcrevendo-se: da análise do Projecto de Execução que integra a «empreitada 06/DCV/2002 Túnel do Rego e Rede Rodoviária de Acesso» - cuja construção se apresenta determinante para a área do Loteamento - constataram-se «incoerências» no sistema de vias proposto, as quais, para além de comprometerem claramente a construção dos edifícios que integram o loteamento, interferem significativamente na envolvente próxima construída e na concretização de propostas do Plano que, pese embora o mesmo não se encontrar aprovado, em nossa opinião continuam a ser determinantes para esta área;”* (destacado original; sublinhado nosso). Refira-se ainda que face à solução alternativa acima mencionada foi determinado⁽⁶⁰⁾, em 31.05.2004, que se procedesse à revisão do projecto do loteamento municipal do Rêgo.

⁽⁵⁶⁾ Correspondentes aos valores constantes na última coluna do quadro n.º 2 do p. II da Parte II do Relatório.

⁽⁵⁷⁾ Cf. p. I a X (págs. 6 a 8) do documento anexo ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06, de 11.08.2006. O empreendimento PER é apontado como causa da execução de TBM no “Traçado Viário” (p. I), “Rede de drenagem” (p. V) e “Diversos” (p. X), enquanto que o empreendimento da Bela Vista terá gerado trabalhos nas “Estruturas e Fundações” (p. II), “Arquitetura/Acabamentos” (p. VIII) e “Diversos” (p. X).

⁽⁵⁸⁾ A Arq.ª Maria Rosa Leitão.

⁽⁵⁹⁾ Em reunião ocorrida em 21 ou 22 de Abril de 2004, como mencionado na supra citada Inf. n.º 202/DMPU/DPU/04.

⁽⁶⁰⁾ Pelo Director do DPU, cf. teor do seu despacho de 01.06.2004, proferido sobre a Inf. n.º 202/DMPU/DPU/04, de 31.05.2004.



Tribunal de Contas

Face aos factos narrados na documentação referenciada não se pode considerar que a não ponderação do futuro loteamento municipal no projecto de execução concursado constitui uma omissão ou que o desenvolvimento, pelos competentes serviços camarários, do citado projecto de loteamento constitui uma “*circunstância imprevista*” à execução da obra atendendo ao seguinte:

- a) Nos termos do art.º 26.º n.º 1 do RJEOP são “*Trabalhos a Mais*” aqueles que se revelem necessários à realização da empreitada na sequência da verificação de uma “*circunstância imprevista*”, superveniente à celebração do respectivo contrato. Sucede porém que à data da alegada Inf. n.º 253/DMPU/DPU/03 — “*15 de Setembro de 2003*” — o concurso público internacional promovido pela CML ainda se encontrava em curso⁽⁶¹⁾, só atingindo o seu termo em 28.01.2004 (data do acto adjudicatório). Se o estudo do loteamento municipal configurasse um constrangimento inesperado à concretização da futura obra então a edilidade deveria ter interrompido o concurso e proceder à revisão do projecto patenteado podendo posteriormente retomá-lo, como resulta do disposto no art.º 107.º n.ºs 1 al. d) e 3 do RJEOP;
- b) Para que uma omissão seja relevante o art.º 14.º n.º 1 al. a) do RJEOP exige que se verifiquem divergências entre o previsto no projecto e as condições locais existentes ou a realidade. Ora, quer durante a pendência do concurso quer em momento posterior (à celebração do contrato e 1.ª consignação parcial) a realidade não sofre quaisquer alterações, isto é, os serviços municipais com atribuições na área do urbanismo tinham e continuaram a desenvolver um projecto de loteamento para a zona do Rêgo.

À semelhança do observado no ponto anterior (p. 2.1) afigura-se que os trabalhos inerentes ao rebaixamento da rasante do Túnel podiam, *ab initio*, ter sido incluídos no projecto concursado se aquele tivesse sido objecto de uma correcção/revisão cuidada por parte da CML, o que não terá sucedido como o indiciam os factos adiante apresentados (p. 2.4).

Por último saliente-se que pelas razões mencionadas no último parágrafo do p. 2.1 não é possível determinar a importância dos TBM executados na sequência da compatibilização do projecto inicial com os arruamentos inseridos no referido loteamento municipal. Apurou-se apenas que foram realizados mais trabalhos de escavação e executado o “*prolongamento dos muros laterais do túnel em consola*” como referenciado nos p. I (“Traçado Viário”) e II (“Estruturas e Fundações”) do documento anexo ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06 (de 11.08.2006).

⁽⁶¹⁾ Refira-se que o dia seguinte a 15 de Setembro de 2003 correspondeu ao último dia em que os eventuais interessados em contratar podiam apresentar as suas propostas de preço (cf. aviso publicado no DR, 3.ª S, n.º 197, de 27.08.2003) tendo o acto público ocorrido em 17.09.2003.



Tribunal de Contas

2.3. CONSTRUÇÃO DA ROTUNDA 2

O acréscimo da despesa inicialmente contratada resulta igualmente da inclusão de um novo elemento na rede rodoviária de acesso ao Túnel não previsto no projecto originário: a Rotunda 2 (na zona norte), com uma extensão total de 193,750 m, *“de modo a permitir uma melhor inserção do Túnel com a Rua Sousa Lopes em termos de fluidez e segurança na circulação do trânsito de acesso”*, cf. consta na Prop. 115/2006.

A construção desta rotunda foi proposta pelo Departamento de Segurança Rodoviária e Tráfego (DSRT) do Município já no decurso da execução da obra (cf. teor da citada Prop. 115/2006 e p. B.4 al. c) do “Memorando” anexo à INF/71/DGOA/06). Em consequência da sua construção foram eliminados trabalhos de semaforização (a realizar no cruzamento projectado⁽⁶²⁾) mas realizados outros, designadamente de sinalização (vertical e horizontal), drenagem (cf. p. 1.B al. g) da pág. 5 e p. V da pág. 7 do documento anexo ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06, de 11.08.2006), escavação⁽⁶³⁾ e pavimentação. Não é contudo possível individualizar o custo total da Rotunda 2 atendendo cumulativamente à diversidade do tipo de trabalhos executados (atrás indicados) e à diluição de tal encargo no valor total apresentado pela Autarquia referente às alterações introduzidas ao projecto do “Traçado Viário”⁽⁶⁴⁾. Verifica-se ainda que, em consequência da sua construção, foi necessário realizar os trabalhos indicados nos n.ºs 11, 13 e 20 do Cap. XIV especificados no quadro inserto no Anexo D do Relatório, no valor total de €2.930,02 (sem IVA), cf. resulta do teor da Inf. da CML n.º 84/DGCAT/04, de 12.05.2005⁽⁶⁵⁾.

Questionada⁽⁶⁶⁾ sobre o motivo pelo qual o supra referido projecto não previu a construção da Rotunda 2, a edilidade esclareceu que *“O projecto patenteado a concurso foi lançado pela Direcção Municipal de Infra-Estruturas e Saneamento - Departamento de Construção de Vias. Estes serviços foram reestruturados na altura do lançamento da presente empreitada. A versão do traçado viário desenvolvida e posta a concurso não contemplava a solução de rotunda 2, versão que ficou consolidada na data de 28 de Dezembro de 1999, conforme documentação junta (anexo 3). Todos os projectos de arquitectura e especialidades foram desenvolvidos com base nesta versão viária consolidada em Dezembro de 1999, e assim postos a concurso, à excepção do traçado viário que foi alterado”*, como declarado no p. 8 do documento apenso ao OF/56/DGOA/06, de 20.12.2006 (anexo ao Of. da CML n.º 309/DAJAF/DAT/NTC/06, de 22.12.2006).

⁽⁶²⁾ Cf. resulta do teor da Inf. n.º 84/DGCAT/04, de 12.05.2004, a qual constitui o “Anexo 2” ao “Memorando”.

⁽⁶³⁾ Como resulta do teor do n.º 1 da INF/71/DGOA/06 (de 06.03.2006) seguidamente reproduzido (parte): *“Aumento de escavação e de reposição de terras, para saneamento de solos impróprios no final da Rua 1 e Rotunda 2”*.

⁽⁶⁴⁾ Alterações no valor global de € 415.710,05 sem IVA, destinados a suportar (além da construção da Rotunda) os encargos relativos ao *“saneamento de solos impróprios encontrados ao nível do fundo de caixa no final do túnel - Rua 1 e Rotunda 2”, “Aumento de escavação devido ao rebaixamento das cotas de rasante do túnel no lado Norte”, “Repavimentação da Alameda da Estação”, “Mais modelações de terrenos que as previstas” e “Aumento de sinalização vertical e horizontal”*, cf. p. I da pág. 6 do documento anexo ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06, de 11.08.06.

⁽⁶⁵⁾ Informação apensa ao “Memorando” anexo à INF/71/DGOA/06, de 06.03.2006.

⁽⁶⁶⁾ No p. 8 do Of. da DGTC n.º 889, de 15.11.2006.



Tribunal de Contas

Como resulta do disposto no art.º 26.º n.º 1 do RJEOP a contratação de mais trabalhos por ajuste directo não poderá fundamentar-se em factos ocorridos em momento anterior ao da adjudicação da empreitada (inicial) sob pena de se esvaziar de sentido útil o requisito atinente à da verificação de uma “*circunstância imprevista*”. Como afirmado no Ac. do Plenário da 1.ª Secção n.º 6/04, de 11 de Maio (RO n.º 12/04) “*Se a “circunstância imprevista” exigida pela parte final da norma fosse a não previsão dos trabalhos no projecto inicial, como pretende o recorrente, haveria de se concluir que tal segmento da norma era inútil e redundante uma vez que essa não previsão já se afirma na parte inicial do preceito quando este se refere a trabalhos não incluídos no contrato, “nomeadamente no respectivo projecto”. Como as normas não contêm expressões inúteis, consoante ensinam as mais elementares regras de interpretação, a circunstância imprevista terá de ser algo mais*”. A tal acresce que a admissão de tal possibilidade colidiria com o positivado em diversos normativos do mesmo regime jurídico, em particular com o imperativamente imposto nas alíneas a) e d) do n.º 1 do art.º 107.º, o qual veda a adjudicação de qualquer empreitada “*Quando por circunstâncias supervenientes [o dono da obra] resolva adiar a execução da obra pelo prazo mínimo de um ano*” (al. a)) ou “*Quando, por grave circunstância superveniente, tenha de proceder-se à revisão e alteração do projecto posto a concurso*” (al. d)), em consonância com a obrigação estipulada no art.º 10.º do RJEOP.

Apesar do referido no parágrafo anterior cumpre observar o seguinte:

a) Alega a Autarquia que a versão final do projecto de execução do “Traçado Viário” ficou consolidada em 28.12.1999 tendo desenvolvido os projectos das restantes especialidades a partir dessa versão, cuja responsabilidade coube ao DCV da DMIS, serviços que “*foram reestruturados na altura do lançamento da presente empreitada*”. Apesar do Município não identificar o acto que concretizou a reestruturação *sub judice* afigura-se que se tratará da reorganização aprovada pela Assembleia Municipal de Lisboa em reunião de 12.11.2002, divulgada no aviso n.º 9769-A/02, pub. no DR, 2.ª S., n.º 271, de 23.11.2002 (apêndice n.º 148-A). No que respeita aos serviços em questão constata-se, em termos muito sintéticos, que à DMIS sucedeu-lhe a DMPO a qual integra, entre outros, o DOIS e o DEPSO, inserindo-se neste último a DLEPC. Ainda em relação à estrutura anterior verifica-se que a DMIS agregava, entre outros departamentos (designadamente o DCV) o Departamento de Tráfego que, após a reestruturação transitou para outra direcção municipal (a DMPCST) com a designação de Departamento de Segurança Rodoviária e Tráfego (DSRT), acima referenciado. Em tese, a intervenção da unidade orgânica responsável pelo tráfego seria mais simplificada no âmbito da organização anterior (visto que se integrava na DMIS) do que na actual, ora inserida numa direcção municipal (a SMPCST) distinta da DMPO. Por conseguinte não se divisa qual a relevância do facto do projecto de execução ter sido elaborado no âmbito de uma organização municipal diversa da actual, ao que acresce o assinalado na alínea seguinte;



Tribunal de Contas

b) Ao esclarecimento antes transcrito poderá, eventualmente, subjazer uma alusão implícita ao facto da contratação da empreitada inicial ter sido objecto de duas autorizações de abertura do respectivo procedimento pré-contratual, a primeira das quais deliberada (Delib. n.º 459/CM/2002) pelo executivo camarário em 02.10.2002⁽⁶⁷⁾, data anterior à da mencionada reestruturação dos serviços municipais. Mas em 08.05.2003 o então Presidente da CML determinou (por despacho) a *“instauração de um processo de inquérito destinado a averiguar das razões pelas quais, **decorridos mais de seis meses sobre a data da referida deliberação**, o concurso em apreço ainda não foi lançado”*. Face ao teor dos elementos documentais consultados afigura-se que as razões determinantes da delonga apontada no referido despacho prendem-se, entre outras, com a revisão do processo do concurso na sequência da reestruturação dos serviços autárquicos em referência. Constata-se assim que o projecto de execução foi remetido à DPIS e que o programa de concurso e o CE foram enviados ao DEPSO *“para adaptação à nova estrutura dos serviços”* (cf. Inf. n.º 77/DPIS/2003, de 10.04.2003) tendo aquela divisão (DPIS) sugerido ainda a alteração do preço base do concurso (cf. Inf. n.º 130/03/DEPSO/DLEPC, de 09.05.2003), o que evidencia que após a citada reestruturação o processo de concurso foi reorganizado⁽⁶⁸⁾ e ou revisto nas unidades orgânicas da Autarquia ora competentes. O exposto é corroborado pelo teor da Prop. n.º 236/2003 que, além de propor ao executivo camarário a aprovação de nova autorização de lançamento de concurso (o que veio a suceder na reunião 28.05.2003) refere que *“aquando da **reanálise** das peças a submeter a concurso se constatou a necessidade de introduzir algumas actividades, nomeadamente a montagem e desmontagem do estaleiro, o que tem repercussões no preço da empreitada”*.

Do sintetizado nas alíneas precedentes conclui-se que entre 28.12.1999 e 12.11.2002 o Departamento de Tráfego (da DMIS) poderia ter sugerido que o projecto relativo ao “Traçado Viário” compreendesse uma rotunda, o mesmo se verificando após a citada reestruturação dos serviços (ocorrida em 12.11.2002) atento o lapso de tempo decorrido entre aquela (reestruturação) e a data (28.05.2003) em que o procedimento pré-contratual foi desencadeado, o que efectivamente terá sucedido, ainda que formalmente, no quadro das competências cometidas à DPIS e ao DEPSO.

O descrito evidencia ainda a impossibilidade de se qualificar a não previsão desta rotunda como uma “omissão” do projecto patenteado uma vez que a sua causa não resulta da verificação de *“diferenças entre as condições locais existentes e as previstas”* (art.º 14.º n.º 1 al. a) do RJEOP) nem de divergências entre o definido nas peças escritas e previsto nas peças desenhadas do citado projecto (art.º 14.º n.º 1 al. b) do RJEOP) mas antes de uma decisão posterior da Autarquia.

⁽⁶⁷⁾ Data correspondente à reunião em que a CML aprovou a Prop. n.º 459/2002, de 24.09.2002, de que já se deu conta no p. I da Parte II do Relatório.

⁽⁶⁸⁾ Coisa diferente é se essa reorganização foi realizada pelos respectivos responsáveis com um grau mínimo de diligência no cumprimento dos seus deveres funcionais.



Por último, cumpre determinar se a realização da rotunda em causa consubstanciará uma melhoria da solução inicialmente projectada ou uma “obra nova”, dispensável à concretização do objecto do contrato inicial da empreitada. Anote-se que tal elemento construtivo (rotunda) representa, desde logo, uma inovação face aos demais elementos previstos no projecto originário, decomponíveis na construção de 2 vias (Ruas 1 e 3), na beneficiação de outras 2 (Ruas 2 e 4) e no prolongamento do Túnel existente sob as linhas férreas (vide p. I da Parte II). No projecto inicial a ligação da Rua 1 com a Rua 5 (Rua Sousa Lopes) era assegurada por um cruzamento cujo tráfego seria controlado por um sistema de semaforização⁽⁶⁹⁾. A solução posteriormente adoptada traduz-se numa rotunda com uma extensão de 193,750 m, 3 faixas de rodagem e cujo controlo de tráfego se processa por sinalização vertical e horizontal (marcas rodoviárias). Se na solução inicial o seu fim/objectivo consistia tão só em assegurar a intersecção/ligação entre duas vias, na nova solução acresceu-lhe um outro, correspondente a uma maior “fluidez do tráfego em condições de segurança”. Ante o descrito não se afigura possível considerar que a alteração em apreço se traduziu num mero aperfeiçoamento ou num melhoramento da solução inicialmente projectada, nem de uma variante⁽⁷⁰⁾ àquela.

Pelas razões aduzidas conclui-se que a introdução da mencionada rotunda na rede rodoviária de acesso inicialmente projectada para o Túnel, além de não resultar de um erro ou omissão do projecto originário nem da verificação de uma circunstância imprevista superveniente à celebração do contrato, não era necessária à concretização dessa mesma rede nos termos inicialmente conceptualizados.

2.4. REALIZAÇÃO DE MAIS TRABALHOS NO ÂMBITO DOS PROJECTOS RELATIVOS AO “TRAÇADO VIÁRIO” E “ESTRUTURAS E FUNDAÇÕES” VS DEFICIÊNCIAS NO PROJECTO PATENTEADO

O acréscimo da despesa verificado é também imputado a erros e omissões do projecto patenteado, no valor global de € 496.869,33 (sem IVA)⁽⁷¹⁾. Do conjunto de erros e omissões alegado destacam-se os respeitantes a:

- Erros de medição existentes no projecto do “Traçado Viário”, no montante de € 335.038,39;
- Omissões detectadas no projecto de “Estruturas e Fundações” (do Túnel), no valor de € 123.045,90.

⁽⁶⁹⁾ No valor de € 39.940,14 (sem IVA) cf. artigo 3.3.1 do item I (Traçado Viário) da LPU inserta na proposta (de 15.09.2003) inicial do empreiteiro.

⁽⁷⁰⁾ Atento o conceito de projecto Variante fixado no art.º 1 al. g) das “Instruções para o cálculo dos honorários referentes aos projectos de obras públicas” (aprovadas por Portaria dos Ministérios das Obras Públicas e das Comunicações em 07.02.1972, pub. no Diário do Governo, 2.º S., n.º 35, de 11.02.1972) seguidamente reproduzido: “Projecto variante - projecto elaborado a partir de outro já existente, sem modificação da sua concepção geral e dos seus objectivos principais”.

⁽⁷¹⁾ Cf. indicado no p. 1.A, als a) e b) (pág. 1) do documento anexo ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06, de 11.08.2006.



Tribunal de Contas

ERROS DO PROJECTO RELATIVO AO “TRAÇADO VIÁRIO”:

Em relação ao projecto do “Traçado Viário” a CML refere⁽⁷²⁾ que “*os erros de medição referem-se essencialmente ao acerto das peças escritas com as peças desenhadas e respectiva compatibilização com as restantes especialidades. A divergência de maior relevância referia-se à maior extensão do traçado do túnel (Rua 1) com 647,443 m de extensão nas peças desenhadas e 480,0 m nas peças escritas do mesmo projecto, como clarificado pela edilidade no p. 3 do documento apenso ao OF/56/DGOA/06, de 20.12.2006 (anexo ao Of. da CML n.º 309/DAJAF/DAT/NTC/06, de 22.12.2006).*”

A correcção dos erros de medição (no montante de € 335.038,39) determinou um aumento da sinalização vertical e horizontal, o prolongamento dos muros laterais do Túnel, a execução de mais trabalhos de drenagem (cf. p. I e II da pág. 6 e p. V da pág. 7 do documento anexo ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06, de 11.08.2006) e de escavação (cf. n.º 1 da pág. 5 da INF/71/DGOA/06, de 06.03.2006).

Todavia os elementos documentais consultados indiciam que a maioria dos trabalhos respeitantes ao “Traçado Viário” podia ter sido prevista antes do lançamento do concurso se a CML tivesse agido com a diligência devida na preparação/revisão do referido projecto.

Como mencionado no p. I da Parte II do Relatório, alguns concorrentes solicitaram à CML que clarificasse incoerências detectadas em diferentes peças do processo do concurso; um deles foi a *Teixeira Duarte - Engenharia e Construções, S.A.* através do fax n.º 12866, de 01.08.2003, cujo teor se reproduz: “*O Processo de Concurso apresenta peças desenhadas de dois Projectistas: a GRID para as Estruturas e Fundações do Túnel e restantes especialidades e a Diâmetro para o Traçado Viário. Assim, verificámos que os desenhos do Volume I - Traçado Viário, feitos pela Diâmetro, apresentam um traçado diferente dos desenhos apresentados pela GRID. Nos desenhos da Rede Rodoviária da Diâmetro, estão projectadas as ruas 1A e 1B, que não constam nos desenhos das outras especialidades, verificando-se igualmente um traçado diferente para o fim da rua 1. Por outro lado não existem desenhos da rua 3, que é referida na Memória Descritiva da GRID (...). Do exposto solicitamos que nos seja indicado quais são os desenhos patentes deste concurso, bem como a definição do objecto da empreitada*”. Em resposta a CML informou apenas que “*O esclarecimento à questão apresentada é dado no 2.º parágrafo do ponto 3 do Programa do Concurso, julgando-se que a Rua 4 e a Rotunda não deverão ser incluídas no âmbito da empreitada por já se encontrarem executadas*” (cf. resposta dada à 8.ª questão dos esclarecimentos da CML de 14 e 20 de Agosto de 2003⁽⁷³⁾). No citado parágrafo do p. 3 do Programa do Concurso, assim como no p. 2.1.4 das CGC do CE consta o seguinte: “*Todos os projectos de especialidade*

⁽⁷²⁾ Na al. a) do p. 1.A (pág. 1) do documento anexo ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06, de 11.08.2006.

⁽⁷³⁾ Ambos subscritos pela Directora da DEPSO (Arq.ª Ana Paula Marques).



[patenteados] *deverão ser adaptados ao projecto do “Traçado Viário” da empreitada (Volume I) o qual, em caso de contradição, prevalece sobre aqueles”.*

A obrigação imposta ao futuro adjudicatário — de adaptar todos os projectos da especialidade — conduziu, num primeiro momento, a equacionar a possibilidade de se a referida “adaptação” implicaria (ou não) a introdução de alterações a todos os projectos (exceptuando o do “Traçado Viário”) patenteados o que, na prática, significaria que se estaria, ainda que parcialmente, perante uma empreitada de “*Concepção/Construção*” (prevista no art.º 11.º do RJEOP). Por conseguinte, solicitou-se ao Município que especificasse que projectos deveriam ser adaptados, ao que aquele, depois de esclarecer⁽⁷⁴⁾ que a obra não foi lançada em regime de concepção/construção mas com projecto da sua autoria, referiu que “*Apesar de o caderno de encargos referir nas cláusulas 2.1.3 e 2.1.4 que o adjudicatário deveria realizar a compatibilização das diversas especialidades do projecto com o traçado viário, verificou-se que esse traçado não era o mais adequado por todos os imprevistos surgidos após a consignação da obra (...)*”. Não se tratando de uma “*Concepção/Construção*” nem se admitindo, no concurso promovido, a apresentação de propostas variantes e condicionadas⁽⁷⁵⁾ fica por explicar como é que os concorrentes poderiam proceder à mencionada “*compatibilização das diversas especialidades do projecto com o traçado viário*”.

Recorde-se ainda que na pendência do concurso um elemento da DDU do DPU⁽⁷⁶⁾ apontava “*incoerências ao sistema de vias proposto*”. Decisivo é, porém, o declarado no “Memorando” anexo à INF/71/DGOA/06, de 06.03.2006, cujos pontos A a A.2 se transcrevem na íntegra:

“A - Em primeiro lugar o empreiteiro apresentou à CML um processo de erros e omissões que decorreu essencialmente das seguintes situações:

A.1 O projecto inicial elaborado para⁽⁷⁷⁾ a REFER foi objecto de várias alterações com a inclusão de novos arruamentos sem que tivesse havido compatibilização destas alterações com as restantes peças do processo e as medições respectivas antes de lançado a concurso.

A.2 Também depois do projecto elaborado e entregue à CML houve ordens superiores para se construir a Rotunda Sul [Rotunda 1] e realizar as obras na Av. Santos Dumont, facto este que não foi uma vez mais reflectido no processo posto a concurso”.

⁽⁷⁴⁾ No p. 1 do documento anexo ao Of. da CML n.º OF/56/DGOA/06 de 20.12.2006 (subscrito pelo Director do DOIS e pela Chefe de Divisão da DGOA).

⁽⁷⁵⁾ Cf. p. II, n.º 1.10 do anúncio pub. no JOCE, série S, n.º 114, de 17.06.2003; p. 14 do anúncio pub. no DR, 3.ª Série, n.º 144, de 25.06.2003; p. 14 do anúncio pub. no “Boletim Municipal”, n.º 490 de 10.07.2003 e pontos 11 e 12 do Programa do Concurso.

⁽⁷⁶⁾ Vide Inf. da CML n.º 202/DMPU/DPU/04, de 31.05.2004, cujo teor foi parcialmente reproduzido no subp. 2.2 do p. II da Parte III do Relatório.

⁽⁷⁷⁾ Deverá ser elaborado “*pele*” e não “*para*” a REFER.



Tribunal de Contas

Saliente-se que os trabalhos respeitantes à referida Rotunda 1 e Av. Santos Dumond já haviam sido concretizados pela CML no âmbito da “Empreitada n.º 16/DRCV/00 - Construção e Reconstrução de Arruamentos em Diversos Locais - II” como informado⁽⁷⁸⁾ pela edilidade.

O exposto evidencia que o projecto do “Traçado Viário” patenteado:

- Era, já à data do lançamento do concurso, desajustado à realidade existente na área em que se iriam desenrolar os trabalhos da empreitada por não reflectir os constrangimentos advenientes da construção da Rotunda Sul e de obras efectuadas na Av. Santos Dumond, intervenções realizadas pela CML entre a conclusão da elaboração do projecto e a abertura do mencionado concurso;
- Apresentava contradições não só entre as suas peças (escritas e desenhadas) como com as dos projectos das restantes especialidades. E, apesar de alertada para algumas delas na fase pré-contratual, a CML não procedeu à sua correcção.

OMISSÕES DO PROJECTO DE “ESTRUTURAS E FUNDAÇÕES”:

As omissões detectadas no projecto de “Estruturas e Fundações” conduziram à realização de mais trabalhos cujo preço (€ 123.045,90) — acordado “*ex novo*” entre a CML e o empreiteiro — foi objecto de prévio parecer da *Grid, Lda*⁽⁷⁹⁾, anexo ao seu fax com a ref.ª 477-P316, de 03.08.2005.

A identificação e justificação dos trabalhos em questão consta no p. 1.A al. b) (pág. 1) do documento anexo ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06, de 11.08.2006, seguidamente transcrito:

“b) Estruturas e Fundações/Erros por omissão (+ 123.045,90 €)

No capítulo de estruturas e fundações verificou-se que não estavam contemplados no projecto de execução os seguintes trabalhos:

- *Escavação manual e com equipamento ligeiro entre estacas, visto tratar-se de um tipo de escavação muito específico.*
- *Limpeza manual de estacas, sendo um trabalho fundamental para que as superfícies ficassem limpas e rugosas permitindo assim uma boa aderência do betão projectado.*
- *Execução de camada de forma para a cobertura do túnel, em falta no projecto.*
- *Execução de caleira, entre as estacas moldadas e a parede do túnel, para colectar eventuais águas de infiltração, em falta no projecto”.*

⁽⁷⁸⁾ No p. 2 do documento anexo ao Of. da CML n.º OF/56/DGOA/06, de 20.12.2006 (subscrito pelo Director do DOIS e pela Chefe de Divisão da DGOA). Anote-se que a CML, eventualmente por lapso na designação da empreitada n.º 16/DRCV/00 refere “*diversos locais - II*” quando tal empreitada respeita a “*diversos locais III*” como apurado após consulta da documentação inserta no respectivo proc. de visto (n.º 2905/01). Do seu teor verifica-se que, por contrato celebrado com a autarquia em 05.07.2001 (no valor de € 1.206.807,94 sem IVA), a empresa *Malonga, S.A.* vinculou-se a executar os trabalhos naquele previstos no prazo de 720 dias (2 anos) a contar da data da consignação. O citado contrato foi homologado conforme pela 1.ª Secção do TC em sessão de 20.09.2001.

⁽⁷⁹⁾ Gabinete projectista (*Grid, Consultas, Estudos e Projectos de Engenharia, Lda*) que interveio na elaboração das peças dos vários projectos da especialidade patenteados no concurso promovido pela Autarquia em Maio de 2003, como se conclui quer do facto daquelas (peças escritas) aludirem àquele gabinete, quer ainda do teor da carta da *Grid, Lda* com a ref.ª PC644-P316 (de 28.12.1999) e do Of. da CML 4/DMIS (de 04.01.2000), documentos que acompanharam o Of. do Município com o n.º 309/DAJAF/DAT/NTC/06, de 22.12.2006. Desconhece-se porém se os serviços prestados pela *Grid, Lda* foram contratados pela CML ou pela REFER, E.P.



Tribunal de Contas

Segundo o teor da listagem de “*Trabalhos a Mais a Preços Novos*” anexa ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06, de 11.08.2006, os valores (sem IVA) acordados, no montante global de € 124.313,44 (sem IVA), são os seguintes⁽⁸⁰⁾:

- a) Escavação manual e com equipamento ligeiro entre estacas: € 46.762,80;
- b) Limpeza manual das estacas: € 24.082,53;
- c) Execução da camada de forma para cobertura do túnel: € 48.026,71;
- d) Execução de caleira para colectar eventuais águas de infiltração entre a parede do túnel e estacas moldadas: € 5.441,40.

Anote-se que os montantes totais apresentados na referida listagem (€ 124.313,44) e no documento anexo ao mencionado Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06 (€ 123.045,90) não são coincidentes o que poderá, eventualmente, dever-se a lapso na indicação de um deles ou à dedução do valor de TBm (não identificados) ao citado montante de € 124.313,44.

Relativamente aos trabalhos indicados nas supra alíneas a) e c) a fundamentação (antes reproduzida) apresentada pela edilidade não esclarece se a omissão daqueles resultou da verificação de diferenças entre as condições locais existentes e as previstas no projecto de “Estruturas e Fundações” ou entre os dados em que este se baseou e a realidade encontrada, como o exige o disposto no art.º 14.º n.º 1 al. a) do RJEOP. Quanto aos restantes trabalhos (indicados nas als. b) e d)) afigura-se que a justificação enunciada não só diverge dos pressupostos definidos no mesmo normativo, como indicia que a sua causa radica numa deficiente solução técnica do projecto patenteado no concurso. De referir ainda que, segundo o parecer da *Grid, Lda* (já identificado) os trabalhos indicados na al. a) configurariam um erro (e não uma omissão) do projecto⁽⁸¹⁾ e os da al. b) não seriam os mais adequados (propondo uma lavagem em detrimento da limpeza manual)⁽⁸²⁾.



⁽⁸⁰⁾ Cf. valores registados no Cap. II (Estruturas e Fundações), itens PN 1.4, PN 1.5, PN 6.11 e PN 6.13 da listagem mencionada no texto supra.

⁽⁸¹⁾ Apresentando (sobre o PN 1.4 - Escavação manual e com equipamento ligeiro entre estacas) para o efeito a seguinte argumentação (reprodução parcial): “O art.º 1.1 do mapa de quantidades de trabalho do Projecto de Execução de Estruturas e Fundações «Execução de escavação em terreno de qualquer natureza (complementar à do projecto rodoviário), incluindo implantação, entivação, escoramento, bombagem e esgoto de eventuais águas afluentes, carga, transporte e espalhamento em vazadouro dos produtos de escavação e eventual indemnização por depósito, drenagem provisória e todos os trabalhos acessórios e complementares, de acordo com o Caderno de Encargos», de acordo com o correspondente art.º 3.9 do Caderno de Encargos elaborado pela *Grid* – Condições Especiais para a Execução dos Trabalhos de Escavação - , inclui «... todas as operações destinadas à execução das escavações complementares às consideradas no projecto da rede rodoviária necessárias à completa execução da obra». Com base no Caderno de Encargos que a *Grid* elaborou para este projecto, o n/ parecer é assim o de que não há lugar a preço novo para esta escavação”. Se correctamente interpretado, a *Grid, Lda* entende que, face ao estipulado nos citados documentos, a tais trabalhos seria aplicável o preço unitário previsto no p. 1.1 do Cap. II da LPU inserta na proposta do empreiteiro (= € 4,53) e não os € 70,00 acordados. Aplicando tal preço (€ 4,53) ao acréscimo de trabalhos verificado (+ 668,04 m³), o custo da escavação seria de € 3.026,22 (€ 4,53 x 668,04 m³) e não € 46.762,80. Não é porém possível pronunciar-nos em concreto sobre a interpretação perfilhada pela *Grid, Lda* uma vez que não se localizou, nas cláusulas técnicas gerais e especiais do CE facultado o invocado art.º 3.9”.

⁽⁸²⁾ Cf. parecer sobre o “PN 1.5 – Limpeza manual das estacas”, seguidamente transcrito (parcialmente) “A análise do justificativo apresentado pelo empreiteiro permite verificar que a quantidade total inclui limpeza manual das estacas dos alinhamentos laterais do túnel (...), nos quais o projecto não indica a necessidade de se procederem a operações de limpeza para obtenção de superfícies limpas e rugosas nestas estacas. De facto a eventual ocorrência na superfície tornada aparente destas estacas laterais, de pequenas quantidades de materiais resultantes da escavação, não compromete a sua durabilidade nem constitui problema estético porquanto essas estacas ficam ocultas pela parede de acabamento. Julga-se que será de considerar uma lavagem das referidas superfícies mas não uma limpeza manual nas condições apresentadas pelo empreiteiro (...). É assim n/ parecer que o preço a considerar para as estacas laterais é o de uma lavagem e não o de uma limpeza manual de forma a tornar a superfície limpa e rugosa”.



Tribunal de Contas

Cumpra agora assinalar que as razões subjacentes à realização de alguns dos trabalhos executados em consequência dos empreendimentos indicados no subp. 2.1 do p. II da presente Parte — qualificados pela CML de “Imprevistos/Alterações” — prendem-se com uma deficiente elaboração e ou revisão do projecto de “Estruturas e Fundações” (Vol. II, datado de “Dezembro de 2000”) divulgado no concurso desencadeado em Maio de 2003.

Para o efeito retenha-se que na elaboração do citado projecto (i) terá participado, além da própria Autarquia, a *Grid, Lda* e a REFER, EP⁽⁸³⁾ (a qual havia já executado um “Túnel” com 55 m sob as linhas férreas) e que (ii) foram considerados, entre outros elementos, os “*Desenhos de dimensionamento do Projecto de Execução do troço de Túnel já executado*”⁽⁸⁴⁾, cf. consta no p. 1 da MDJ do dito projecto, posteriormente reproduzido pelo empreiteiro na sua proposta inicial (cf. p. 2.2.1 da respectiva MDJ). Por fim, diversa documentação junta ao processo⁽⁸⁵⁾ revela que a REFER terá também intervindo na fase da execução da respectiva obra de arte (Túnel com 260 m). Tendo em conta o apontado bem como as causas aduzidas para a execução dos trabalhos infra indicados, afigura-se que os mesmos poderiam ter sido previstos no projecto concursado. Tais trabalhos são:

- a) Drenagens (cortina drenante e geodreno) bem como o enchimento com betão entre a parede de alvenaria e as barretas laterais do Túnel da REFER (incluindo ferrolhos de ligação)⁽⁸⁶⁾ devido ao deficiente funcionamento da drenagem lateral executada pela REFER quando construiu o troço de Túnel (55 m), confirmada pelo aparecimento de água nas paredes laterais daquele (Túnel) com a ocorrência das chuvas, cf. p. B.18 do “Memorando” anexo à INF/71/DGOA/06 (de 06.03.2006) e p. 1.B als. b) (pág. 2) e e) (pág. 4) do documento anexo ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06 (de 11.08.2006);
- b) Aplicação de betão poroso para enchimento dos espaços entre barretas laterais e execução de pregagens nas paredes⁽⁸⁷⁾ do Túnel uma vez que, diferentemente do indicado no projecto do “Túnel” da REFER, esta não aplicou o citado betão (cf. p. B.16 do “Memorando” anexo à INF/71/DGOA/06 e p. 1.B al. b) a pág. 2 do documento anexo ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06).

Também devido a errónea indicação da implantação das plataformas das linhas férreas no projecto fornecido pela REFER não foi possível executar a “*rampa de acesso pedonal ao túnel, prevista no projecto*” (cf. p. 1.B al. b) da pág. 2 do documento anexo ao Of. da CML n.º

⁽⁸³⁾ Como se conclui do facto de algumas peças escritas do projecto patenteado apresentarem o logótipo da REFER constatando-se, inclusive, que no projecto de execução do “Traçado Viário” (Vol I, de Outubro de 2000) menciona-se, no p. 14.00.1 das respectivas Condições Técnicas que “*A REFER na qualidade de “dono de obra” ou quem a represente com competência (...)*”.

⁽⁸⁴⁾ Os desenhos citados no texto supra foram remetidos pela CML a coberto do seu Of. n.º 309/DAJAF/DAT/NTC/06, de 22.12.2006, em cumprimento dos documentos solicitados no p. 3 do Of. da DGTC n.º 889, de 15.11.2006.

⁽⁸⁵⁾ Designadamente o disposto no p. 3.2.43.3 das Cláusulas Técnicas Gerais e Especiais do CE, que se transcreve: “*Durante o período de execução dos trabalhos, as despesas relativas aos trabalhos cometidos à C.P., decorrentes da sua própria Fiscalização, bem como as decorrentes da segurança, serão custeadas pelo Empreiteiro, pelo que nos seus preços unitários já se consideram incluídos estes custos*”.

⁽⁸⁶⁾ No valor total de € 10.024,30 resultante da soma dos valores indicados no Cap. II (Estruturas e Fundações), itens PN 8 (€ 3.058,00) e PN 9 (€ 6.966,30) da listagem referente a “*Trabalhos a Mais a Preços Novos*” anexa ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06, de 11.08.2006.

⁽⁸⁷⁾ A execução dos referidos trabalhos ascendeu a € 14.410,38, resultante da soma das verbas inscritas no Cap. II (Estruturas e Fundações), itens PN 5 (€ 9.360,00) e PN 7 (€ 5.050,38) da listagem identificada na nota anterior.



Tribunal de Contas

203/DAJAF/DAT/NTC/06, de 11.08.2006). A desconformidade em referência — detectada cerca de um mês após a 1.^a consignação parcial⁽⁸⁸⁾ — encontra-se melhor explicitada no Of. n.º 476/DOIS, de 19.05.2004⁽⁸⁹⁾ (enviado pela CML à REFER) no qual se refere que “*No projecto inicial que foi lançado a concurso, as linhas férreas encontravam-se afastadas dos muros cerca de 7 m e presentemente andam cerca de 2 m*”.

A grandeza (+ 5 m) da apontada inexactidão permite legitimamente equacionar se o erro constatado não seria evitável se o projecto em causa tivesse sido adequadamente revisto pelo Município na fase preparatória do concurso. Ao referido acresce o facto de, aparentemente, não terem sido considerados todos os elementos necessários à elaboração do dito projecto de “Estruturas e Fundações” patenteado no concurso como indiciado pelo último parágrafo do supra mencionado Of. n.º 476/DOIS (de 19.05.2004), seguidamente reproduzido: “*Solicita-se projecto de execução completo do túnel sob a linha férrea, de modo a que a escavação possa ser executada nas devidas condições*”.

Como descrito no subp. 2.2 do p. II da presente Parte, na sequência do desenvolvimento do estudo de um projecto de loteamento pelos competentes serviços do Município, foram introduzidas alterações ao projecto inicial das “Estruturas e Fundações”, que impuseram a realização de TBM. Considerando que naquele projecto referia-se que na sua elaboração se tinham ponderado, entre outros elementos, um “*Desenho com a implantação dos lotes futuros correspondentes a um plano de urbanização para a zona*” (cf. p. 1 da respectiva MDJ), o mesmo constando na MDJ (p. 2.2.1, pág. 15) inserta na proposta do empreiteiro, solicitou-se à edilidade cópia desse mesmo desenho, cf. n.º 3 do Of. da DGTC n.º 889, de 15.11.2006. Em resposta, a Autarquia esclareceu que “*Não foram disponibilizados, na fase de concurso, quaisquer desenhos referentes aos futuros lotes «correspondentes a um plano de urbanização para a zona», dado não existirem, conforme consta na memória descritiva do projectista no ponto 2.2.1⁽⁹⁰⁾ do capítulo de estruturas e fundações. Não havendo outra definição mais rigorosa do referido plano de urbanização, o adjudicatário salvaguardou a sua posição transcrevendo integralmente a memória descritiva do projectista. A título informativo, junta-se a Planta de Síntese, desenho n.º 4/DDU, datada de Julho de 2006, do loteamento de iniciativa Municipal*”, cf. declarado no p. 3 do documento (pág. 3) apenso ao OF/56/DGOA/06, de 20.12.2006 (anexo ao Of. da CML n.º 309/DAJAF/DAT/NTC/06, de 22.12.2006). Se correctamente interpretada a resposta prestada, apesar de não ter sido disponibilizado (pela CML) ao projectista que elaborou o projecto de “Estruturas e Fundações” patenteado qualquer “*Desenho com a implantação dos lotes futuros correspondentes a um plano de urbanização para a zona*” aquele, no p.

⁽⁸⁸⁾ Como se depreende do facto da reclamação contra erros e omissões do projecto formulada pelo empreiteiro (na sua carta com a ref.ª LM/REGO/005/2004, de 14.04.2004) aludir à diferente implantação das linhas férreas citada no texto supra.

⁽⁸⁹⁾ Ofício integrado no Anexo 4 do documento apenso ao OF/56/DGOA/06, de 20.12.2006 (anexo ao Of. n.º 309/DAJAF/DAT/NTC/06, de 22.12.2006).

⁽⁹⁰⁾ Considerando que na MDJ do projecto de “Estruturas e Fundações” não se divisa um “*ponto 2.2.1*”, presume-se que tal indicação se deve a lapso da CML querendo, eventualmente, aludir ao p. 1 da referida MDJ.



Tribunal de Contas

1 da MDJ do dito projecto, declarou coisa diversa, como se conclui do seu conteúdo, seguidamente reproduzido:

*“Para efeitos do desenvolvimento do **presente** Projecto de Execução de Estruturas e Fundações, foram considerados os seguintes elementos base:*

- ✓ *Levantamento topográfico digitalizado da área de intervenção.*
- ✓ *Projecto de Execução Rodoviário, aprovado pela CML.*
- ✓ *Desenhos de dimensionamento do Projecto de Execução do troço de Túnel já executado.*
- ✓ *Relatório da prospecção geológico-geotécnica realizada na zona de implantação do Túnel e correspondente Estudo Geológico-Geotécnico.*
- ✓ *Desenho com a implantação dos lotes futuros correspondentes a um plano de urbanização para a obra.*
- ✓ *Projecto de Execução das restantes especialidades, designadamente AVAC, arranjos exteriores, drenagem, Electricidade”.*

Tal projecto terá sido aceite pela Autarquia, como se depreende do facto daquele ter sido posteriormente integrado no conjunto de elementos que serviram de base ao concurso. Sublinhe-se ainda que já na MDJ (pág. 2) do projecto atinente aos “Arranjos Exteriores” (Vol. VII, Outubro de 2000) patenteado menciona-se que *“Nas zonas degradadas que irão ser alvo de intervenção de projectos urbanísticos dos quais não temos conhecimento, as concordâncias das vias (...)”*.

Merecem ainda uma breve referência outros trabalhos que, não obstante não respeitarem às especialidades de projecto versadas no presente subp. (“Traçado Viário” e “Estruturas e Fundações”) reforçam a convicção de que a maioria dos encargos adicionais autorizados em reunião da CML de 22.03.2006 se fundamenta em deficiências do projecto inicial que uma análise cuidada do mesmo pelos competentes serviços municipais poderia ter expurgado. Além dos trabalhos identificados no subp. 2.5 (adiante referidos), encontram-se na situação referida os resultantes da(o):

- a) Alteração da localização da área técnica⁽⁹¹⁾, prevista implantar sob o futuro arruamento mas ora transferida para a zona do passeio pedonal no interior do Túnel (cf. p. B.11 do “Memorando” anexo à INF/71/DGOA/06). Além da alteração da localização, determinou-se o *“Aumento da área técnica para equipamento dos operadores de telemóveis”* (cf. p. 1.B al. e) da pág. 4 e p. VIII da pág. 8 do documento anexo ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06, de 11.08.2006) e a instalação de climatização dessa mesma área (omissa no projecto) *“para retirar a carga térmica libertada pelos diversos equipamentos”* como declarado no p. 4.6 da INF/113/04/NE/DCCIEM⁽⁹²⁾, de 28.07.2004. Os referidos trabalhos (telecomunicações e ventilação da área técnica) descritos (nos itens 10 e 13) na listagem denominada *“Trabalhos a Mais a Preços Novos”* anexa ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06, de 11.08.2006, ascendem ao valor total de

⁽⁹¹⁾ Permitida (pelos motivos indicados no subp. 2.1 do presente p. II) devido à não construção das escadas projectadas para um dos lados do Túnel.

⁽⁹²⁾ Informação que consubstancia o anexo 5.4 ao “Memorando” apenso à INF/71/DGOA/06, de 06.03.2006.



€27.293,31 sem IVA. Porém, a necessidade da sua execução prende-se com a tardia revisão do projecto atinente às Instalações Especiais patenteado no concurso, como evidenciado pela parte introdutória da citada INF/113/04/NE/DCCIEM, seguidamente reproduzida: *“Relativamente à obra em execução (Construção do Túnel do Rego adjudicada à empresa CONSTRUTORA DO TÂMEGA, SA) não houve qualquer intervenção do DCCIEM ou do ex-DSEM na elaboração do Caderno de Encargos que deu origem ao projecto, ou em qualquer fase do concurso/adjudicação da actual empreitada. O projecto de instalações eléctricas e mecânicas, que também inclui os sistemas electrónicos de segurança, foi enviado para análise pelo DOIS ao DCCIEM em finais do passado mês de Junho”*;

- b) Fornecimento e montagem de tubos em PVC de diâmetro 315” no âmbito da execução da rede de drenagem⁽⁹³⁾, no valor de € 10.279,73 sem IVA. Tais trabalhos não consubstanciam um erro ou omissão do projecto originário atenta a resposta dada pela Autarquia a uma das questões formulada por um dos opositores ao concurso público promovido em momento anterior, documentada nos esclarecimentos⁽⁹⁴⁾ da CML prestados em 20.08.2003. Assim, face à dúvida (13.ª) de se *“O artigo 2.1, da página 948, referente ao tubo de diâm. 315, apresenta quantidade zero. Deverá mesmo assim ser apresentado o preço unitário?”* o Município informou que *“A descrição do artigo 2.1, na página 948 do Mapa de Quantidades do Caderno de Encargos, deverá permanecer a mesma e ser apresentado, pelos concorrentes, o respectivo preço unitário”*. Em consonância com a resposta prestada, a *Construtora do Tâmega, SA* propôs, na LPU inserta na sua proposta (de 15.09.2003), o preço unitário de €13,96/ml, apesar de tal trabalho não se encontrar quantificado. Conclui-se assim que a CML não procedeu voluntariamente à correcção do volume (zero) daquela espécie de trabalhos indicado no *Mapa de Quantidades* patenteado o que, além de contrariar o disposto nos art.^{os} 9.º n.º 2, 10.º e 63.º n.^{os} 1 e 2 al. b) do RJEOP, afasta por si só a aplicação do regime previsto no art.º 14.º do mesmo diploma legal. Por outro lado, a exigência da apresentação de um preço unitário para a realização dos mencionados trabalhos (carecidos de quantificação) não é conciliável com o conceito de *“circunstância imprevista”* positivado no art.º 26.º n.º 1 do RJEOP.

Observa-se assim que a realização dos trabalhos anteriormente identificados deriva, na sua essência, da necessidade de, já em obra, suprir insuficiências e eliminar incoerências (compatibilização) da informação constante nos vários documentos técnicos (projectos parcelares) patenteados pela Autarquia no concurso público promovido em Maio de 2003, conseqüentes de uma deficiente revisão dos mesmos na fase preparatória daquele (concurso). Refira-se aliás que o teor das intervenções (reproduzidas no p. II da Parte II do Relatório) de alguns Vereadores presentes na reunião (de 22.03.2006) em que foi

⁽⁹³⁾ Descrito no item 2.1 do Cap. V da listagem denominada *“Trabalhos Contratuais - A Mais a Menos”* anexa ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06, de 11.08.2006.

⁽⁹⁴⁾ Incorporados num documento subscrito pela Directora do DEPSO (Arq.ª Ana Paula Marques).



Tribunal de Contas

aprovado o Adicional deixa transparecer, como concausa dos trabalhos naquele incluso, uma descoordenação de alguns serviços da edilidade intervenientes no processo da empreitada n.º 6/DCV/2002.

A exigência dos donos de obra elaborarem projectos rigorosos tem sido aflorada em diversos arestos produzidos pela 1.ª Secção do TC, como nos Acs. n.ºs 116/06 e 104/06, de 4 de Abril (este último mantido pelo Ac. n.º 44/06, de 04.07, proferido no recurso ordinário n.º 28/06) e 150/06, de 9 de Maio nos quais se afirma que *“Só com projectos rigorosos, que definam com clareza o que se quer construir e em que condições, pode funcionar, em termos aceitáveis, a concorrência. De outra forma, com alterações e obras novas, a empreitada a executar fica diferente da que foi submetida a concurso e não se pode obviamente falar de concorrência em relação à obra que está a executar-se”*. *“Ou, dito de outra forma, a elaboração do projecto deve contemplar e prever todas as soluções tidas por mais adequadas, quer do ponto de vista técnico quer do ponto de vista funcional e não deixar para a execução da obra a procura das soluções. Aliás, é preocupação constante nos diplomas que regulam a realização de empreitadas de obras públicas (já o Decreto-Lei n.º 405/93 e mais agora o Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março) que a preparação e estudo da obra, isto é, a elaboração do projecto, do caderno de encargos, do mapa de quantidades e de outras peças pré-contratuais, seja efectuada com todo o rigor e diligência possíveis para defesa do interesse público”*, como declarado pelo Plenário da 1.ª Secção no Ac. n.º 6/04, de 11 de Maio (proferido no Recurso Ordinário n.º 12/04).

2.5. EXISTÊNCIA DE EDIFICAÇÕES NOS TERRENOS DE IMPLANTAÇÃO DA OBRA

Segundo o teor da Prop. 115/2006 uma das situações imprevistas foi *“desde logo o facto de nem todos os terrenos se encontrarem livres e devolutos”*. Na verdade *“Verificou-se que os terrenos não estavam livres na totalidade da obra, havendo uma área propriedade de um único proprietário, ocupada por vários inquilinos. Estas edificações eram inseridas na zona 2 (...) sendo fundamental a sua demolição para a execução do túnel”*, cf. p. B.1 do “Memorando”. Só após *“despejo administrativo tratado pelo Departamento Jurídico e com a intervenção da Polícia Municipal”* foi possível, em 13.05.2005, efectuar a última consignação dos terrenos, cf. p. B.13 do mesmo “Memorando”. A situação descrita terá conduzido à execução dos TBM genericamente designados de “Desocupação de terrenos consignados”, no valor (sem IVA) de € 3.241,28 (vide Cap. XIV, n.º 8 do quadro inserto no Anexo D do Relatório), os quais foram realizados em 12 e 13 de Maio de 2005, como documentado na correspondente parte do livro de registo da obra⁽⁹⁵⁾.

A apontada existência de edificações terá originado ainda a necessidade de executar os “Maiores volumes de escavação” referidos no p. 1.B al. d) do documento (pág. 3) anexo ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06 (de 11.08.2006) seguidamente reproduzido:

⁽⁹⁵⁾ Anote-se que na folha de medições anexa ao registo mencionado no texto supra refere-se (em “Observações”) que *“Foram contabilizados 50% do total de horas de equipamento, devido simultaneamente se terem executado trabalhos contratuais (demolições)”* (sublinhado nosso).



Tribunal de Contas

”Parte da área de construção do túnel inseria-se numa zona onde houve demolição de edificações clandestinas, o que terá justificado o aparecimento de entulhos aquando das escavações. Também se verificou um aumento de volume de escavação em relação ao projecto, o que terá resultado do vazamento clandestino de terras provenientes de outras obras, considerando que se tratou de uma zona expectante durante um determinado período de tempo”.

As causas (existência de edificações e entulhos) determinantes dos TBM em apreço não são susceptíveis de serem qualificadas como erros ou omissões do projecto ou de “*circunstâncias imprevistas*” considerando que:

- a) Constitui obrigação do dono da obra facultar ao empreiteiro os terrenos onde hajam de ser executados os trabalhos (art.º 150.º do RJEOP) podendo proceder a consignações parciais se aqueles não estiverem todos na sua posse no prazo máximo de 22 dias a contar da assinatura do contrato (art.º 152.º n.º 3 do RJEOP). A posse dos restantes terrenos deverá ser assegurada por forma a não conduzir à interrupção da empreitada e ao normal desenvolvimento do plano de trabalhos (art.º 153.º n.º 1 do RJEOP) sob pena de conferir ao empreiteiro o direito a ser indemnizado pelos danos sofridos (art.º 154.º n.º 2 do RJEOP). Da obrigação legal citada - a que poderia juntar-se a prevista no art.º 63.º n.º 4 do RJEOP⁽⁹⁶⁾ - conclui-se que a CML não podia ter deixado de ponderar, nas fases de concepção e aprovação do projecto divulgado em sede concursal, a real situação dos terrenos em que a obra iria ser concretizada, nomeadamente a eventual existência de edificações e outras construções;
- b) No p. 1 da Memória Descritiva do projecto de execução dos “Arranjos Exteriores” (Vol. VII, de Outubro de 2000) patenteado refere-se que “*A saída do túnel estabelece a ligação com a Rua Sousa Lopes até à Av. Álvaro Pais, numa zona da cidade com áreas expectantes e ocupadas actualmente com bairros degradados*”;
- c) Na pendência do prazo fixado para a apresentação de propostas no âmbito do concurso público que antecedeu a celebração do contrato de empreitada inicial, um dos interessados em contratar — a *Somague - Engenharia, S.A.* — solicitou (no seu fax n.º 657/03-DTC-OP, de 29.07.2003) que fosse esclarecido se a demolição de alguns edifícios existentes na área de implantação da obra se incluía (ou não) na empreitada e, na afirmativa, quais os limites dessas demolições. Na sequência de tal pedido (e de outros) foi produzida a Inf. n.º 204/DPIS/2003 (de 06.08.2003) na qual, em resposta à questão formulada por aquele concorrente, o responsável pela DPIS declarou (na dita Inf. n.º 204/DPIS/2003) que “*Foi, no entanto, oficiado o DPI para saber se os terrenos são camarários ou, caso não sejam, para providenciar a respectiva expropriação*” (cf. despacho manuscrito de 11.08.2003). Por fax (n.º 475/DOIS, de 14.08.2003) o Director do DOIS (Eng.º António Argelles Mousinho) comunicou ao DEPSO que “*Quanto às demolições, se não constam do mapa de medições, julgo de não as incluir agora. Quanto aos restantes esclarecimentos prestados pelo Eng.º Fonseca [Chefe da DPIS], mantêm-se válidos*”. No

⁽⁹⁶⁾ O qual determina que o dono da obra defina no projecto as características geológicas dos terrenos onde vão ser executados os trabalhos.



Tribunal de Contas

mesmo fax a Directora do DEPSO (Arq.^a Ana Paula Nobre Marques) informou (em 14.08.2003) que “*Relativamente ao item «Demolições» deverão informar-se os concorrentes que, de acordo com o ponto 1.1.2 do mapa de medições⁽⁹⁷⁾, poderão existir edifícios a demolir, na área de 5.800 m²»*”.

O descrito evidencia que na fase pré-contratual a CML tinha conhecimento da existência de edificações nos terrenos de implantação da obra, conhecimento incompatível com o conceito de imprevisibilidade. E do teor dos despachos dos Directores do DOIS e do DEPSO transcritos na supra al. c) afigura-se legítimo presumir que os trabalhos de demolição das edificações invocadas não foram efectivamente previstos no projecto ou foram-no de forma deficiente (no alegado p. 1.1.2 do *Mapa de Medições*) por, eventualmente, omissão de ulterior confirmação, no terreno, das medições daquela espécie de trabalhos indicada no *Mapa de Medições* patenteadado.

Assinale-se ainda que além da despesa inerente aos presentes TBM, a existência de edificações nos terrenos de execução da obra originou outros encargos financeiros públicos, no valor € 620.101,12 (sem IVA), conferidos ao empreiteiro a título indemnizatório por sobrecustos decorrentes do retardamento e fraccionamento da consignação da obra, como referenciado no p. I da Parte II do Relatório.

2.6. REALIZAÇÃO DE MAIS TRABALHOS NO ÂMBITO DO PROJECTO DE “ARQUITECTURA/ACABAMENTOS”

Como já observado⁽⁹⁸⁾, do conjunto de trabalhos cujo preço se formou à margem do concurso público anteriormente promovido destacam-se, pelo seu valor (€ 241.844,64), os resultantes de alterações introduzidas ao projecto de “Arquitectura/Acabamentos” patenteadado, as quais constituíram um “*dos principais desvios orçamentais deste processo*” assinalados na INF/71/DGOA/06 (de 06.03.2006). De entre as alterações efectuadas ao mencionado projecto salientam-se, pelo seu volume financeiro (€ 170.603,11 como adiante evidenciado) as correspondentes à “*Execução dos muretes laterais, ao longo de todo o túnel, na sequência da alteração do projecto de arquitectura (revestimento das paredes laterais)*”. Esta alteração passa por se ter **optado por uma melhor solução em termos de manutenção e protecção a eventuais embates de veículos**”, cf. consta na pág. 6 da citada INF/71/DGOA/06. A alteração em si encontra-se melhor explicitada no p. VIII da pág. 8 do documento anexo ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06, de 11.08.2006, cujo teor se reproduz: “*Substituição das paredes em alvenaria ao longo do túnel e do seu revestimento em azulejo e capeamentos em pedra calcária, por uma estrutura composta de chapas metálicas*”.

⁽⁹⁷⁾ Observe-se que no projecto de execução relativo ao “Traçado Viário” remetido pela CML (Vol. I, de Outubro de 2000) em cumprimento do solicitado no p. 2 do Of. da DGTC n.º 889, de 15.11.2006, não se divisa a parte respeitante às respectivas medições. No entanto, o p. 1.1.2 referido no texto supra consta na LPU inserta na proposta (datada de 15.09.2003) do empreiteiro sendo a sua descrição a seguinte: “*Limpeza do terreno, incluindo demolição de construções e muros, carga, transporte e colocação dos produtos em vazadouro, e eventual indemnização por depósito*”.

⁽⁹⁸⁾ Comentário ao quadro n.º 2 representado no p. II da Parte II do Relatório.



Tribunal de Contas

*cromáticas assentes em muretes de betão. Esta solução passa por se considerar **uma melhor solução em termos de manutenção e protecção a eventuais embates de veículos**".*

Como infra demonstrado, a substituição em causa representou 70,54% (€ 170.603,11) do valor total (€ 241.844,64) dos trabalhos consequentes das alterações efectuadas ao projecto inicial de "Arquitectura/Acabamentos", cujos preços foram ajustados por acordo com o empreiteiro.

Com base nos trabalhos discriminados nas 2 listagens (de "Trabalhos Contratuais - A Mais e a Menos" e de "Trabalhos a Preços Novos") anexas ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06, de 11.08.2006 e tendo por referência as espécies de trabalhos indicadas no texto antes transcrito, a substituição em apreço implicou:

- A eliminação de € 202.921,96 de trabalhos, nos termos especificados no quadro n.º 1 incluso no Anexo E do Relatório e,
- A realização de € 170.603,11 de trabalhos a "preços novos", identificados no quadro n.º 2 inserto no mesmo Anexo (E).

A alteração em causa suscita as seguintes observações:

- a) Fica por demonstrar que o Município obteve a realização dos TBM nas melhores condições de qualidade e preço uma vez que aqueles não foram sujeitos à concorrência;
- b) A necessidade subjacente à realização dos TBM prende-se com uma melhor solução de protecção contra eventuais embates de veículos o que, por corresponder a uma melhoria segundo as regras da "boa arte" revela não se tratar de trabalhos indispensáveis à execução da obra contratada em virtude de um acontecimento imprevisível cuja ocorrência seja independente da vontade de qualquer um dos contraentes, cf. o exigido no disposto no art.º 26.º n.º 1 do RJEOP. Como afirmado pelo Plenário da 1.ª Secção no Ac. n.º 7/02, de 29 de Janeiro (proferido no Recurso Ordinário n.º 75/01), *"A questão, tendo em conta a letra e o espírito da lei, é outra. É que só podem ser qualificados como "trabalhos a mais", para os fins do disposto no referido art.º 26.º n.º 1, aqueles cuja necessidade resultou de uma circunstância imprevista relacionada com a execução da obra. Dito por outras palavras, (...), circunstâncias imprevistas são aquelas que resultam de alterações factuais consubstanciadas em novas ocorrências de natureza económica, natural, técnica ou outras, mas que sejam independentes da vontade do dono da obra. Este tem obrigação de ser diligente e por isso, antes de pôr uma obra a concurso, deve verificar se tudo quanto é necessário à sua realização está ou não previsto. E se quer introduzir melhorias no projecto deve fazê-lo antes do lançamento do concurso. É que, só a título excepcional (cfr. art.º 136º do mesmo diploma legal) a lei permite o recurso ao ajuste directo. Pelo que este não pode estar dependente da vontade do dono da obra"*.



2.7. REALIZAÇÃO DE MAIS TRABALHOS NO ÂMBITO DO PROJECTO DE “ARRANJOS EXTERIORES”

Parte do compromisso financeiro deliberado pelo executivo camarário em reunião de 22.03.2006 destina-se a suportar custos associados à execução de mais trabalhos consequentes de alterações introduzidas ao projecto de “Arranjos Exteriores” patenteado em sede concursal. Tais alterações foram motivadas pela adopção de *“um novo conceito de projectos nesta área, com vista à poupança de água, ou seja, aumento das zonas de plantação de sequeiro em detrimento de zonas de rega. Simultaneamente surgiu a possibilidade de transplante para a obra de árvores de grande porte, provenientes de uma obra vizinha em terrenos da CML”*, cf. declarado no p. VII do documento (págs. 7 e 8) anexo ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06 (de 11.08.2006). No mesmo p. VII atribui-se a tais trabalhos o valor de € 14.345,45 sem IVA, resultante da adição de TBM a preços novos (no montante de € 48.512,32⁽⁹⁹⁾) a TBM a preços contratuais (no valor de € 2.347,40⁽¹⁰⁰⁾), compensado com o valor dos trabalhos suprimidos à versão inicial do projecto (no valor de € 36.514,27⁽¹⁰¹⁾).

A fim de clarificar alguns aspectos, solicitou-se⁽¹⁰²⁾ ao Município que identificasse a supra referenciada *“obra vizinha”* e que explicitasse o motivo pelo qual não consagrou no projecto inicial maiores zonas de plantação de sequeiro. Em resposta a CML informou que *“A entidade responsável pela obra de onde foram transplantadas as árvores de grande porte para esta obra foi a EPUL (...)”* cf. p. 10 do documento apenso ao OF/56/DGOA/06, de 20.12.2006⁽¹⁰³⁾ (anexo ao Of. da CML n.º 309/DAJAF/DAT/NTC/06, de 22.12.2006). *“Quanto às «maiores zonas de sequeiros» é de esclarecer que esta necessidade resultou de um novo conceito recentemente adoptado em projectos nesta área, com vista à poupança de água. Assim, foram aumentadas as zonas de sementeiras de sequeiro em detrimento das zonas de rega que estavam inicialmente previstas”*, cf. p. 8 do mesmo documento.

Anote-se que segundo o p. 1 da Memória Descritiva inserta no projecto de execução dos “Arranjos Exteriores” (Vol. VII, de Outubro de 2000) patenteado no concurso propôs-se *“a instalação de um sistema de rega automático para que a conservação da vegetação se torne mais fácil e económica”*.

⁽⁹⁹⁾ Cf. valor inscrito no Cap. “VII - Espaços Exteriores”, itens 1 a 17 (págs. 8 a 10) da Lista de “Trabalhos a Mais a Preços Novos” anexa ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06 de 11.08.2006.

⁽¹⁰⁰⁾ Cf. valor inscrito no Cap. “VII - Espaços Exteriores”, itens 1 a 4 (págs. 11 e 12) da “Listagem dos Trabalhos Contratuais - a Mais e a Menos” remetida em anexo ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06 de 11.08.2006.

⁽¹⁰¹⁾ Cf. valor inscrito no Cap. “VII - Espaços Exteriores”, itens 1 a 4 (págs. 11 e 12) da “Listagem dos Trabalhos Contratuais - a Mais e a Menos” remetida em anexo ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06 de 11.08.2006.

⁽¹⁰²⁾ Nos pontos 8 e 10 do Of. da DGTC n.º 889, de 15.11.2006.

⁽¹⁰³⁾ Dos elementos anexos ao supra indicado OF/56/DGOA/06 extrai-se que em reunião de 18.02.2004 o executivo municipal deliberou (Delib. n.º 89/CM/2004) incumbir a Empresa Pública de Urbanização de Lisboa (EPUL) de proceder aos estudos urbanísticos de uma parcela de terreno com a área global de 67.544 m². Em execução do deliberado, a EPUL submeteu à apreciação municipal uma operação de loteamento e a realização das respectivas obras de urbanização, as quais foram aprovadas por despacho da Vereadora responsável pelo pelouro do urbanismo em 02.08.2004 e 20.04.2005, respectivamente (cf. Inf. n.º 12115/INF/DPP/GESTURBE/2005, de 20.04.2005, Prop. n.º 196/2006 aprovada em reunião da CML de 03.05.2006 e Alvará de Loteamento n.º 08/2005) tendo sido posteriormente (21.10.2005) emitido o respectivo Alvará de Loteamento (n.º 08/2005). Tais operações (relativas a uma área de 64.983 m²) desenvolvem-se em terrenos sitos entre a Av. das Forças Armadas, Av. Álvaro Pais e a Rua da Cruz Vermelha, fraccionados em 7 lotes, devendo a EPUL, previamente à realização dos trabalhos de escavação e contenção periférica dos lotes 2 a 6, assegurar junto da Direcção Municipal de Ambiente Urbano (DMAU) o *“transplante das espécies arbóreas viáveis”* cf. consta no citado Alvará.



Do exposto observa-se que:

- Quer a solução consagrada no projecto originário quer a ulteriormente adoptada se fundaram em razões económicas (redução de encargos com a conservação da vegetação vs consumo de água);
- A nova solução de projecto - diminuição das zonas de rega e ampliação das de plantação de sequeiro - *“resultou de um novo conceito recentemente adoptado em projectos desta área”* pelo Município.

A fundamentação apresentada revela que os trabalhos em causa não resultaram de factos inesperados ocorridos durante a execução da obra mas antes de uma decisão da Autarquia o que, sendo legítimo, não se coaduna com o conceito de “circunstância imprevista” exigido no art.º 26.º n.º 1 do RJEOP.

2.8. OUTROS TRABALHOS REALIZADOS NO ÂMBITO DA EMPREITADA

O Adicional em apreço compreende ainda um conjunto de trabalhos cuja conexão com o objecto do contrato de empreitada inicial não se divisa. Encontram-se na situação apontada a maioria dos trabalhos identificados no quadro inserto no Anexo D do Relatório, no valor global de € 106.828,56 (sem IVA)⁽¹⁰⁴⁾ com excepção dos seguintes (no montante de €30.995,04 sem IVA):

- Cap. IX.13 - “Drenagem de água tardos das barretas da REFER” (€ 1.400,00) e Cap. XII - “Modelação de terras e drenagem norte da REFER” (€ 23.423,74), imputáveis à realização dos empreendimentos mencionados no subp. 2.1;
- Cap. XIV, n.º 8 - “Desocupação de terrenos consignados” (€ 3.241,28), consequentes da existência de edificações nos terrenos de implantação da obra, cf. descrito no subp. 2.5;
- Cap. XIV, n.º 11 - “Reformulação do separador central da entrada Estacionamento do C.C. Gemini” (€945,51), n.º 13 - “Arranjo do passeio do Estacionamento do C.C. Gemini” (€1.529,81) e n.º 20 - “Colocação de chapas metálicas em separadores centrais” (€454,70), consequentes da construção da Rotunda 2 descrita no subp. 2.3.

A consideração dos trabalhos indicados no mencionado quadro (com as excepções antes assinaladas) como trabalhos extracontratuais sustenta-se, entre outros, nos seguintes aspectos:

- a) O facto de alguns trabalhos consubstanciarem intervenções em infra-estruturas e ou edificações de outras entidades (responsáveis pela respectiva gestão/conservação) como os relativos à “Vedação da REFER”, “Rampa de acesso pedonal à REFER” e “Remoção de recheio da empresa Mobrinqel”;

⁽¹⁰⁴⁾ Valor correspondente à soma de todos os trabalhos indicados no quadro representado no Anexo D do Relatório depois de deduzido o montante (€ 30.995,04) dos trabalhos excepcionados, identificados no texto supra.



Tribunal de Contas

- b) Execução de trabalhos alheios à realização da empreitada acordada como os atinentes ao “Desmontar de painel publicitário” e “Arranjo do passeio da Entrada da Obra”;
- c) A designação dada pela própria Autarquia ao conjunto de trabalhos integrados no Cap. XIV - “*Trabalhos não contratuais realizados no âmbito da empreitada*”.

Nos elementos analisados apenas se divisou, no p. X (pág. 8) do documento anexo ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06, de 11.08.2006, uma breve menção aos trabalhos em causa, seguidamente reproduzida: “*Neste capítulo dos preços novos estão incluídos diversos trabalhos que se tornaram necessários para a conclusão da obra em que a descrição do artigo define o tipo de trabalhos executado*”. A fundamentação apresentada além de não aludir a factos imprevistos que ditaram a necessidade de executar tais trabalhos no decurso da realização da obra, não se coaduna com o assinalado nas alíneas antecedentes, o que obsta à sua subsunção no regime previsto no art.º 26.º n.º 1 do RJEOP.

III - ILEGALIDADES INDICIADAS

Ao longo do p. II da presente Parte foram descritas algumas alterações à obra objecto do contrato de empreitada inicial integradas no conjunto de trabalhos contratados por ajuste directo ao abrigo dos regimes previstos no n.º 1 dos art.ºs 14.º e 26.º do RJEOP. Porém, este enquadramento jurídico — sufragado pela Autarquia — não se revelou consentâneo com a matéria de facto analisada.

Assim, e como explanado nos subp. 2.1, 2.2, 2.4 e 2.5, parte dos trabalhos objecto da Prop. n.º 115/2006 (de 15.03.2006) aprovada por deliberação da CML em reunião de 22.03.2006 não resultam da verificação de circunstâncias imprevistas supervenientes ao contrato de empreitada celebrado com a *Construtora do Tâmega, S.A.* em 10.02.2004. Também os motivos determinantes dos “*erros e omissões*” invocados (vide subp. 2.4) pré-existiam ao procedimento pré-contratual desencadeado em 28.05.2003, o que obsta a que se possa considerar, em rigor, que os co-respectivos trabalhos resultem da verificação de diferenças entre as condições locais existentes e as previstas no projecto patenteado ou de divergências entre o definido nas suas peças escritas e previsto nas peças desenhadas do mesmo, nos termos previstos nas alíneas a) e b) do n.º 1 do art.º 14.º do RJEOP. Por isso não merece qualquer reparo o facto da Autarquia não ter corrigido o valor da adjudicação inicial em função do valor (€ 496.869,33 sem IVA) dos “*erros e omissões*” alegados, como o importaria o disposto no art.º 15.º n.º 1 do RJEOP (cf. assinalado no p. II da Parte II). Pelos motivos oportunamente indicados não foi possível efectuar uma rigorosa delimitação da despesa inerente aos trabalhos versados



Tribunal de Contas

nos subp. 2.1 e 2.2; em relação aos mencionados nos restantes subp. (2.4 e 2.5), a despesa associada àqueles ascendeu ao montante total de € 461.325,57 (sem IVA)⁽¹⁰⁵⁾.

Pelas razões vertidas nos subp. 2.3, 2.6, 2.7 e 2.8, os pressupostos de facto subjacentes ao ajuste directo dos trabalhos naqueles referenciados — deliberado pelo mesmo órgão colegial autárquico na mencionada reunião de 22.03.2006 — não permitiam o seu enquadramento no regime previsto no art.º 26.º n.º 1 do RJEOP. E, como então assinalado, a formação do preço de todos os trabalhos em questão decorreu à margem de qualquer consulta ao mercado do respectivo sector económico, tendo-se operado mediante acordo entre a Autarquia e a *Construtora do Tâmega, S.A.* A despesa consequente do ajuste directo de tais trabalhos atingiu a quantia de € 328.874,01 (sem IVA), especificada no quadro infra:

Quadro n.º 3

SUBP. DO RELATÓRIO	DESIGNAÇÃO	VALORES (SEM IVA)
2.3	CONSTRUÇÃO DA ROTUNDA 2	2.930,02
2.6	ARQUITECTURA/ACABAMENTOS	170.603,11
2.7	ARRANJOS EXTERIORES	48.512,32
2.8	OUTROS TRABALHOS	106.828,56
TOTAL (SEM IVA):		328.874,01

Saliente-se que o valor supra indicado para a construção da Rotunda 2 é tão só um valor parcial em virtude de, pelos motivos referidos no subp. 2.3, não ter sido viável determinar o seu custo integral.

Ponderada a despesa total quantificada (€ 790.199,58 sem IVA⁽¹⁰⁶⁾), inerente aos trabalhos em apreço (p. 2.3 a 2.8), resulta que a sua adjudicação deveria ter sido precedida de concurso público ou limitado com publicação de anúncio, como decorre do estipulado no art.º 48.º n.º 2 al. a) do RJEOP, procedimento que o TC tem entendido como elemento essencial à correcta formação da vontade contratual da Administração em obediência aos princípios da legalidade, concorrência, igualdade e transparência consagrados nos art.ºs 81.º al. f) e 266.º n.º 2 da CRP, 3.º n.º 1, 5.º e 6.º do CPA⁽¹⁰⁷⁾, 7.º n.º 1 e 10.º do DL n.º 197/99, de 08.06⁽¹⁰⁸⁾. Por conseguinte conclui-se que o acto adjudicatório dos referidos trabalhos inquina de nulidade nos termos do art.º 133.º n.º 1 do CPA, extensível ao subsequente Adicional atento o disposto no art.º 185.º do mesmo Código, por inobservância do positivado no citado art.º 48.º n.º 2 al. a) do RJEOP.

⁽¹⁰⁵⁾ Resultante da soma de € 335.038,39 (erros), € 123.045,90 (omissões) e € 3.241,28 (correspondente aos trabalhos genericamente designados de “Desocupação de terrenos consignados”).

⁽¹⁰⁶⁾ Valor correspondente ao resultado da soma do custo dos trabalhos mencionados nos subp. 2.4 e 2.5 do p. II (€ 461.325,57 sem IVA) ao dos trabalhos mencionados nos subp. 2.3, 2.6, 2.7 e 2.8 do mesmo p. II (€ 328.874,01 sem IVA). A não coincidência do valor apurado (€ 790.199,58) com o valor do Adicional (€ 755.378,37) é explicável pela não imputação de quaisquer importâncias resultantes da supressão de trabalhos (sobre o valor do contrato Adicional vide metodologia adoptada pela CML para o seu apuramento descrita no p. II da Parte II do Relatório).

⁽¹⁰⁷⁾ Sobre os fins que presidem ao concurso público vide Ac. n.º 8/2004, de 08.06, produzido no âmbito do recurso (n.º 35/03-SRM) da Decisão (n.º 24/FP/2003) de recusa proferida no âmbito do proc. de visto n.º 113/2003, pub. no DR, 2.ª Série, n.º 29, de 09.02.2006.

⁽¹⁰⁸⁾ Os preceitos acima indicados do DL n.º 197/99 são aplicáveis às empreitadas de obras públicas por força do disposto no seu art.º 4.º n.º 1 al. a).



PARTE IV

ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO

No sentido de dar cumprimento ao disposto no art.º 13.º n.ºs 1 e 3 da LOPTC, foram os responsáveis identificados no Anexo A do Relatório notificados⁽¹⁰⁹⁾ para esse efeito, tendo-lhes sido remetida cópia do Relato.

Todos os responsáveis se pronunciaram sobre o conteúdo do referido Relato em 2 articulados distintos (vide exemplares no Anexo F), cujos comentários foram merecedores de toda a atenção e análise detalhada. Aqueles que se afiguraram pertinentes foram já considerados na elaboração do texto final do Relatório, reservando-se para a presente Parte a exposição dos motivos que determinaram a manutenção das observações anteriormente descritas (na Parte III) face aos comentários apresentados, bem como a clarificação das razões subjacentes ao afastamento de uma observação preliminarmente formulada no Relato.

Os comentários/alegações apresentadas constam de 2 articulados, produzidos em co-autoria pelos responsáveis infra identificados:

- a) Vereadores *Ruben Luís Tristão de Carvalho e Silva* e *Rita Conceição Carraça Magrinho*: articulado datado de 24.09.2007;
- b) Vereadores *António Pedro de Nobre Carmona Rodrigues*, *Pedro José Del Negro Feist*, *Gabriela Maria Chico de Cardoso Seara* e *José Paixão Moreira Sá Fernandes*, e ex-Vereadores *Carlos Miguel Gomes Fernandes Fontão de Carvalho*, *Marina João da Fonseca Lopes Ferreira*, *António Manuel Pimenta Prôa*, *Sérgio Lipari Garcia Pinto*, *Maria José Pinto da Cunha Avilez Nogueira Pinto*, *Álvaro da Silva Amorim de Sousa Carneiro*, *Manuel Maria Ferreira Carrilho*, *Nuno Ricardo Gaioso Jorge Ribeiro*, *Natalina Nunes Esteves Pires Tavares de Moura*, *António Manuel Dias Baptista* e *Maria Isabel de Albuquerque Carvalho Seabra*: articulado sem data, recepcionado na DGTC em 24.10.2007. Foram ainda anexados ao articulado 2 documentos, correspondentes aos ofícios da CML n.º 1595/DEPSO/05, de 07.04.2005 e da DGTC n.º 247, de 30.05.2005.

Doravante, a referência às alegações dos responsáveis indicados nas supra als. a) e b) passarão a ser referenciadas, respectivamente, por “alegações do grupo A” e “alegações do grupo B”, procedendo-se, de seguida, à sua análise.

⁽¹⁰⁹⁾ Como documentado nos ofícios da DGTC n.ºs 11.445 a 11.461, todos de 19.07.2007. O prazo inicialmente fixado (30 dias) aos responsáveis para se pronunciarem sobre o teor do Relato foi, a requerimento daqueles, objecto de 2 prorrogações, ambas deferidas pelo Exmo. Juiz Conselheiro responsável pela *Acção*. A primeira prorrogação adiou o termo do prazo em referência para 15.10.2007 e a segunda para 24.10.2007, cf. comunicado ao Município nos ofícios da DGTC n.ºs 12.660 (de 02.08.2007), 15.314 e 15.315 (ambos de 15.10.2007).



I – ALEGAÇÕES DO GRUPO A

As alegações *sub judice* incidem tão só sobre a responsabilidade assacada aos responsáveis⁽¹¹⁰⁾ em virtude do sentido do seu voto, expresso na reunião do executivo municipal de 22.03.2006 sobre a matéria objecto da Prop. n.º 115/2006 (de 15.03.2006), apreciada na referida reunião, cf. documentado na respectiva acta (n.º 15) narrativa. Em síntese, alegam aqueles responsáveis que, ao manifestarem em acta as suas dúvidas sobre o versado na dita Prop. 115/2006, e ao se absterem de a votar, estavam convictos de *“estar a votar vencido nos termos do art.º 93.º da Lei n.º 169/99, na redacção dada pela Lei n.º 5.º-A/2002, de 11 de Janeiro”*.

O alegado suscita os seguintes comentários:

- a) Na mencionada reunião de 22.03.2006 a intervenção (já reproduzida no p. II da Parte II) de um dos responsáveis findou da seguinte forma: *“Sublinhou que embora considerando que o Sr. Vereador Pedro Feist não poderia fazer outra coisa senão resolver a questão, e porque tinham algumas dúvidas, se iriam abster”*. O transcrito não traduz uma oposição clara e inequívoca ao teor da Prop. n.º 115/2006; antes se extrai que o responsável em causa, por não ter formado, até ao momento da votação, uma opinião suficientemente esclarecida — favorável ou desfavorável — absteve-se de participar na deliberação;
- b) E tal intervenção, assim como outras, formuladas por outros membros da CML presentes na reunião de 22.03.2006, ficou registada em acta em conformidade com o estatuído no art.º 92.º n.º 1 da LAL⁽¹¹¹⁾, e não por consubstanciar o *“voto de vencido”* a que aludem os n.ºs 1 e 3 do art.º 93.º⁽¹¹²⁾ da mesma lei, seguidamente reproduzidos:

“Artigo 93.º

Registo na acta do voto de vencido

1 - Os membros do órgão podem fazer constar da acta o seu voto de vencido e as razões que o justifiquem.

2 - (...)

3 - O registo na acta do voto de vencido isenta o emissor deste da responsabilidade que eventualmente resulte da deliberação tomada”.

- c) Em termos análogos ao preceito legal antes transcrito, o art.º 11.º do Regimento⁽¹¹³⁾ da Câmara Municipal de Lisboa estatui o seguinte:

⁽¹¹⁰⁾ Vide Capítulos III e VI (p. II, n.º 2.1) do Relato; *ib idem* nas Partes I (p. IV, subp. 4.1) e II (p. II) do presente Relatório.

⁽¹¹¹⁾ O art.º 92.º n.º 1 da LAL estatui que a acta de uma reunião *“contém um resumo do que de essencial nela se tiver passado, indicando, designadamente, a data e o local da reunião, os membros presentes e ausentes, os assuntos apreciados, as decisões e deliberações tomadas e a forma e o resultado das respectivas votações e, bem assim, o facto de a acta ter sido lida e aprovada”*. Por conseguinte, as actas deverão referenciar, entre outros aspectos, uma *“súmula do conteúdo das discussões travadas”* como observado por Mário Esteves de Oliveira e outros em anotação ao n.º 1 do art.º 27.º do CPA (preceito idêntico ao citado art.º 92.º n.º 1) *in* “Código do Procedimento Administrativo” comentado, 2.ª Ed., Almedina (2001), pág. 184.

⁽¹¹²⁾ *Ib idem* no art.º 28.º do CPA.

⁽¹¹³⁾ Regimento aprovado (Delib.686/CM/2005) em reunião da CML realizada em 02.11.2005 e pub. no Boletim Municipal de Lisboa, n.º 612, 2.º suplemento, de 10.11.2005.



Tribunal de Contas

“Artigo 11.º

Declaração de voto

1 - Qualquer membro da Câmara poderá apresentar declarações de voto, as quais serão exclusivamente apresentadas por escrito, no prazo de 24 horas, devendo constar da acta da reunião.

2 - Aqueles que ficarem vencidos na deliberação tomada e fizerem registo da respectiva declaração de voto na acta ficam isentos da responsabilidade que daquela eventualmente resulte.

3 - (...).”

Por todo o exposto o entendimento conferido pelos responsáveis ao sentido do seu voto (“voto de vencido”) não é passível de acolhimento, mantendo-se, conseqüentemente, a sua responsabilidade pelo deliberado⁽¹¹⁴⁾ na mencionada reunião da CML.

Por último, aqueles solicitam que seja relevada a sua responsabilidade pela infracção financeira apontada no Cap. VI (p. II, n.º 2.1) do Relato ao abrigo do disposto no n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC. Apesar de, à data do acto adjudicatório (22.03.2006) dos trabalhos integrados no Adicional objecto da Acção, a entidade auditada já haver sido notificada do teor do Ac.⁽¹¹⁵⁾ do Plenário n.º 31/05 (de 21.11.2005) e Ac. n.º 205/05 (de 06.12.2005) da 1.ª Secção do TC, que explicitam o sentido e alcance do regime previsto no art.º 26.º do RJEOP, inexistem, quanto aos referidos responsáveis, recomendações e condenações anteriores do Tribunal em conformidade com o positivado nas als. b) e c) do n.º 8 do citado art.º 65.º. Por outro lado, a matéria de facto apurada⁽¹¹⁶⁾ não permite concluir, com suficiente certeza e segurança jurídicas, que a referida a infracção só pode ser imputada aos responsáveis a título de dolo.

II – ALEGAÇÕES DO GRUPO B

No articulado oferecido os responsáveis principiam por apontar uma situação que, no seu entender, configura uma “*circunstância imprevista*” relevante para os efeitos previstos no art.º 26.º do RJEOP justificando, por conseguinte, a realização de alguns dos trabalhos incluídos no 1.º Adicional — cf. art.ºs 11.º a 14.º e 17.º do articulado. Tal situação, correspondente à “*nova localização das linhas ferroviárias*”⁽¹¹⁷⁾, *entretanto construídas pela REFER*” (art.º 11.º) era “*desconhecida aquando do lançamento do concurso, uma vez que a REFER nunca veio a informar a Câmara de que havia implementado alterações àquele que foi o projecto por si elaborado, e da sua responsabilidade, entregue a esta edilidade*”

⁽¹¹⁴⁾ Aprovação da Prop. n.º 115/2006, de 15.03.2006, em reunião da CML de 22.03.2006.

⁽¹¹⁵⁾ Acórdãos melhor identificados no p. I da Parte III do Relatório.

⁽¹¹⁶⁾ Em particular, a natureza grosseira de alguns erros e incompatibilidades do projecto inicial da obra, subseqüentemente “*sanados*” com a realização de mais trabalhos adjudicados na mencionada reunião do órgão executivo municipal de 22.03.2006.

⁽¹¹⁷⁾ Referenciada nos p. V do Cap. IV do Relato e subp. 2.4 do p. II da Parte III do Relatório.



(art.º 12.º) o que a impediu de “compatibilizar o projecto patenteado a concurso com as referidas alterações” (art.º 13.º).

O facto invocado — nova localização das linhas férreas — carece de prévia contextualização a fim de averiguar se, efectivamente, poderá ser qualificado como uma “circunstância imprevista”. Para tal há que atentar que por incumbência da REFER, E.P., foram efectuadas obras de duplicação das vias férreas na linha de Sintra e construída uma passagem inferior no Rego (túnel) com “largura total de 41,40 m e desenvolvimento longitudinal de 55,00 m liberta para a utilização rodoviária e pedonal no futuro arruamento (...)”⁽¹¹⁸⁾. Tais obras terão sido concretizadas pelas empresas *Ferrovial Agroman* (grupo Ferrovial) entre 1997⁽¹¹⁹⁾ e 1999⁽¹²⁰⁾ no âmbito da empreitada “Eixo Ferroviário Norte - Sul, Lote A037-A”. E, como se extrai do alegado⁽¹²¹⁾, a informação constante nalgumas peças constitutivas do projecto de execução (doravante “projecto da REFER”) atinente àquela empreitada terá sido utilizada na elaboração de alguns projectos parcelares da obra atinente ao “Túnel do Rego e Rede Rodoviária de Acesso”, mais tarde patenteados no concurso promovido pela edilidade (em Maio de 2003). Porém, nem toda a informação técnica constante no mencionado projecto da REFER estaria correcta, nomeadamente a indicação da implantação da plataforma das linhas férreas, “afastadas dos muros cerca de 7 m e presentemente andam cerca de 2 m”⁽¹²²⁾, como se deu conta no p. V do Cap. IV do Relato, retomado no subp. 2.4 do p. II da Parte III deste Relatório.

Por conseguinte, os responsáveis consideram que a incorrecção apontada é imputável à REFER, E.P. por ter facultado à CML uma versão desactualizada do dito projecto, facto que, no seu entender, é susceptível de configurar uma “circunstância imprevista” nos termos enunciados no n.º 1 do art.º 26.º do RJEOP.

Adiante-se desde já que factos — como o descrito — relacionados com os condicionalismos/termos que rodearam a elaboração os diversos projectos parcelares da empreitada objecto do Adicional não são relevantes para a apreciação da matéria em causa atendendo a que a responsabilidade pela exactidão daqueles cabe, em última instância, à entidade promotora da obra pública (dono de obra)⁽¹²³⁾, *in casu*, a CML que, ao abrigo da competência fixada no art.º 64.º n.º 1 q) da LAL deliberou, em reunião de

⁽¹¹⁸⁾ Cf. consta no p. 2 da MDJ do projecto variante respeitante ao “Lote A037A - Passagem Inferior do Rego”, que acompanhou os “Desenhos de dimensionamento do Projecto de Execução do troço de Túnel já construído” referenciados no p. 1 da MDJ do projecto de “Estruturas e Fundações” atinente à empreitada objecto da Acção. Os “Desenhos” remetidos pela CML (em anexo ao seu Of. n.º 309/DAJAF/DAT/NTC/06, de 22.12.2006) correspondem a peças desenhadas do projecto de execução da obra respeitante à “Passagem Inferior do Rego” promovida pela REFER, E.P., verificando-se que em todas se alude à data da sua elaboração (“10/1997”), ao seu autor (“Ferrovial Agroman”) e à empreitada “Eixo Ferroviário Norte - Sul Lote A037 - A”.

⁽¹¹⁹⁾ Ano expressamente citado no p. B.9 do Memorando anexo à INF/71/DGOA/06, de 06.03.2006.

⁽¹²⁰⁾ Considerando que a exploração do Eixo Ferroviário Norte - Sul (mais conhecido por travessia ferroviária sobre o Tejo) se iniciou em Julho de 1999.

⁽¹²¹⁾ Bem como da referência expressa, no p. 1 da MDJ do projecto de “Estruturas e Fundações” (Vol. II, datado de Dezembro de 2000), aos “Desenhos de dimensionamento do Projecto de Execução do troço de Túnel já construído”.

⁽¹²²⁾ Cf. consta no Of. n.º 476/DOIS, de 19.05.2004.

⁽¹²³⁾ O afirmado alicerça-se numa situação (análoga à versada no texto supra) frequentemente alegada pelas entidades sujeitas a fiscalização prévia do TC para justificar a execução de “Trabalhos a Mais”, correspondente ao entendimento de que aquelas não são responsáveis por eventuais incorrecções dos projectos das obras promovidas quando a elaboração daqueles (projectos) tenha sido encomendada a gabinetes projectistas, exteriores a tais entidades. Contudo, o referido entendimento tem sido sistematicamente rejeitado pela 1.ª Secção do TC, cf. entre outros, Ac. do Plenário n.º 6/04, de 11.05.2004 (proferido no âmbito do RO n.º 12/2004) e Acs. da 1.ª instância n.ºs 121/05, de 28.06.2005, 104/06 e 116/06 (ambos de 04.04.2006).



Tribunal de Contas

28.05.2003, autorizar o lançamento do concurso e aprovar o respectivo projecto da obra, como narrado no p. I da Parte II do Relatório. E, à data da referida reunião, já as obras de duplicação das linhas férreas haviam sido concluídas (1999) pelo que a localização final daquelas não consubstancia qualquer facto imprevisto ou inesperado, superveniente ao início da execução da empreitada, cf. exigido no art.º 26.º n.º 1 do RJEOP. O referido filia-se ainda noutros aspectos apurados no decurso da Acção, não impugnados pelos responsáveis, a saber:

- a) Que *“O projecto inicial elaborado para⁽¹²⁴⁾ a REFER foi objecto de várias alterações com a inclusão de novos arruamentos sem que tivesse havido compatibilização destas alterações com as restantes peças do processo e as medições respectivas antes de lançado a concurso”*, cf. declarado no p. A.1 do “Memorando” anexo à INF/71/DGOA/06, de 06.03.2006
- b) Que as peças desenhadas de um dos projectos cujo teor se sustentou no definido no projecto da REFER — o projecto de “Estruturas e Fundações” (Vol. II, de Dezembro de 2000) —, elaborado pela *Grid, Lda*, apresentava discordâncias com o conteúdo das peças desenhadas do projecto atinente ao “Traçado Viário”, cf. resulta do teor do fax (n.º 12866, de 01.08.2003) da *Teixeira Duarte, S.A.*, parcialmente reproduzido no subp. 2.4 do p. II da Parte III deste Relatório;
- c) Que não foram considerados todos os elementos necessários à elaboração do dito projecto de “Estruturas e Fundações” como indiciado pelo último parágrafo do Of. n.º 476/DOIS (de 19.05.2004), enviado pela CML à REFER, já reproduzido⁽¹²⁵⁾ no mesmo subp. 2.4;
- d) Que a diferente implantação da plataforma das linhas férreas foi detectada cerca de um mês após a 1.ª consignação parcial da obra⁽¹²⁶⁾, aquando dos trabalhos de piquetagem efectuados no âmbito do levantamento topográfico referido no art.º 11.º do articulado;
- d) Que a discrepância da referida implantação ascendeu a mais 5 metros.

A ponderação conjugada de todos os aspectos antes resumidos reforça a convicção de que a divergência *sub judice* seria evitável se o projecto inicial da empreitada *“tivesse sido adequadamente revisto pelo Município na fase preparatória do concurso”* como expresso no p. V do Cap. IV do Relato e reafirmado no subp. 2.4 do p. II da Parte III deste Relatório. Por todo o exposto, a argumentação oferecida pelos responsáveis não se afigura, nesta parte, procedente.

No art.º 14.º do articulado os responsáveis referem a necessidade de *“proceder à execução de um colchão drenante devido à presença de água ao nível de caixa (...)”* sem, contudo, identificar suficientemente o elemento construtivo a que respeita (exs. Túnel de

⁽¹²⁴⁾ “Pela” e não “para” a REFER.

⁽¹²⁵⁾ Mas que se transcreve uma vez mais: *“Solicita-se projecto de execução completo do túnel sob a linha férrea, de modo a que a escavação possa ser executada nas devidas condições”*.

⁽¹²⁶⁾ Nos termos já mencionados no subp. 2.4 do p. II da Parte III do Relatório.



260 m, Rua 2) ou o seu enquadramento no texto do Relato⁽¹²⁷⁾ que lhes foi presente o que inviabiliza a apreciação do argumento apresentado. No art.º 16.º do articulado aludem ainda a “*um processo de erros e omissões, decorrentes de incompatibilidades existentes entre o projecto de estabilidade e alguns projectos de especialidades*” mas não especificam as mencionadas “*incompatibilidades*”, trabalhos consequentes das mesmas e demonstração da correcção do seu enquadramento⁽¹²⁸⁾ normativo.

Quanto às considerações tecidas nos art.ºs 18.º a 28.º do articulado, formuladas a propósito do explanado no Cap. III do Relato (*ib idem* no p. II da Parte II do Relatório), cumpre apenas salientar que no citado Cap. III não se formulou qualquer juízo de censura sobre o “*método*” utilizado pela Autarquia no apuramento do custo total dos trabalhos objecto do Adicional e subsequente ponderação daquele face ao limite fixado no art.º 45.º n.º 1 do RJEOP, uma vez que tal só faria sentido se, como então se disse⁽¹²⁹⁾, “*a qualificação jurídica dos trabalhos integrados nos alegados «Erros e Omissões» e nos «Trabalhos a Mais» não suscitasse dúvidas*” o que não foi o caso. Anote-se ainda que não se perfilha o valor percentual (23,53%) indicado no art.º 28.º do articulado por:

- Ponderar, no seu cálculo, a verba de € 271.841,04⁽¹³⁰⁾ que, porém, difere da indicada (€ 206.902,29) no “*Quadro 2*” anexo ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06, de 11.08.2006 (vide quadro inserto no Anexo C) ;
- Não se divisar como é que a Autarquia apurou o valor dos “*trabalhos a mais*” indicado no art.º 27.º do articulado (€ 1.027.219,41), cuja redacção deixa transparecer a consideração dos “*Erros e Omissões*” verificados (€ 496.869,33), em dissonância com o estatuído no art.º 15.º n.º 1 do RJEOP.

Nos art.ºs 61.º a 76.º do seu articulado os responsáveis desenvolvem um conjunto de observações que, supõe-se, pretende questionar as conclusões expressas no subp. 5.1 do Cap. V do Relato (reiteradas no p. III da Parte III do Relatório). Assim, consideram aqueles que o ajuste directo dos trabalhos objecto do Adicional ao empreiteiro que se encontrava em obra era a única solução exequível e a menos lesiva do ponto de vista financeiro (art.º 61.º do articulado) quando confrontada com a “*solução apontada pelo Tribunal de Contas*” que “*passa pelo lançamento de um concurso público ou limitado com publicação de anúncio, ao abrigo do disposto no Artigo 48.º, n.º 2, alínea a), do RJEOP*” (art.º 62.º do articulado). Adiante-se desde já que a “*solução apontada pelo Tribunal de Contas*” resulta exclusivamente da análise da conformidade do acordo de vontades objecto da Acção

⁽¹²⁷⁾ Em concreto, não foi possível determinar com suficiente segurança e certeza jurídicas se os responsáveis aludiam aos trabalhos de “*Drenagens (cortina drenante e geodreno) (...)*” do túnel da REFER mencionados no p. V do Cap. IV do Relato ou se aos trabalhos de “*Drenagem fundo de caixa*” (no valor de € 54.297,47, cf. indicado no quadro n.º 4 do Relato), objecto de reparo no p. IX do mesmo Cap.

⁽¹²⁸⁾ Dada a referência a “*incompatibilidades*” entre peças do mesmo projecto, tal enquadramento corresponderia, *a priori*, ao previsto na al. b) do n.º 1 do art.º 14.º do RJEOP. Anote-se no entanto que este preceito cinge-se a divergências (o que difere de “*incompatibilidades*”) fundadas em “*erros de cálculo, erros materiais e outros erros ou omissões*”, verificadas entre o definido, *in casu*, no mapa-resumo das quantidades de trabalhos atinente ao projecto de “*estabilidade*” e o constante nas restantes peças (escritas e desenhadas) de “*alguns projectos de especialidades*”.

⁽¹²⁹⁾ *ib idem* no subp. 5.1. do Cap. V do Relato.

⁽¹³⁰⁾ Cf. art.ºs 25.º e 26.º do articulado, verba correspondente a trabalhos contratuais não realizados e não compensados com o valor dos trabalhos objecto do Adicional, imputados (e bem) ao valor inicial do contrato de empreitada.



Tribunal de Contas

com a legislação que o rege, tendo em conta o seu conteúdo e os factos invocados para a sua celebração, em conformidade com a competência fixada à 1.ª Secção do TC nos art.ºs 5.º n.º 1 al. c) e 44.º n.º 1 da LOPTC, nos termos previstos nos art.ºs 49.º n.º 1 al. a) e 77.º n.º 2 al. c) da mesma lei. Se a “*solução*” resultante da aplicação da lei não é — como considerado pelos responsáveis — exequível ou a menos lesiva para o erário público é algo que, face ao princípio constitucional da subordinação da actividade do Tribunal à lei (cf. art.º 203.º da CRP), não é susceptível de ditar uma valoração jurídica do Adicional diversa da efectuada. E a consideração formulada é igualmente válida no quadro da actividade prosseguida pela Administração em geral, a qual, ainda que invoque o “*interesse público*”⁽¹³¹⁾ não pode “*dispensar*” a subordinação daquela (actividade) ao princípio da legalidade, cf. art.ºs 266.º n.º 2 da CRP e 3.º do CPA. Por conseguinte não são susceptíveis de ponderação elementos alheios aos pressupostos enunciados nos art.ºs 14.º e 26.º do RJEOP.

Não obstante o antes referido procede-se, nas alíneas seguintes, a um breve comentário sobre o alegado nos art.ºs 63.º a 75.º do articulado:

- a) Art.ºs 63.º a 67.º: Todas as despesas e constrangimentos acrescidos mencionados nos art.ºs 63.º a 67.º seriam evitáveis se a CML tivesse lançado a concurso uma obra assente num projecto suficientemente preciso/rigoroso e coerente com a realidade então existente como o impunham, entre outros, o disposto nos art.ºs 10.º e 63.º n.º 1 do RJEOP o que, como abundantemente demonstrado na Parte III, não sucedeu. Consequentemente, não podem agora os responsáveis justificar o ajuste directo efectuado invocando eventuais encargos e constrangimentos quando estes, a ocorrerem, são, em última instância, imputáveis a uma conduta anteriormente assumida pelos alegantes desconforme ao estabelecido nos citados preceitos legais⁽¹³²⁾;
- b) Art.º 68.º: A arguição de eventuais dificuldades em apurar responsabilidades de natureza diversa em razão dos trabalhos serem executados por dois empreiteiros distintos não se afigura linear, tudo dependendo da constituição e preparação técnica da equipa designada pelo dono da obra para acompanhar e fiscalizar os trabalhos (cf. art.º 180.º do RJEOP), quer estes sejam realizados por um ou mais empreiteiros. Certo é que a lei permite que uma obra ou partes da mesma sejam executadas por empreiteiros diferentes, seja através da celebração individualizada de vários contratos de empreitada (cf. art.º 53.º n.º 1 do RJEOP), de um único contrato com vários empreiteiros (cf. art.º 57.º do RJEOP) ou ainda de um contrato com um só empreiteiro que subcontrata 75% do valor dos trabalhos convencionados a outro ou outros empreiteiros (cf. art.º 265.º n.º 3 do RJEOP). Dir-se-á assim que o grau de dificuldade da gestão de uma obra onde intervêm vários empreiteiros depende do universo

⁽¹³¹⁾ A que, de resto se encontra vinculada, cf. art.ºs 4.º do CPA e 266.º n.º 1 da CRP.

⁽¹³²⁾ A situação resumida no texto supra aproxima-se da designada “conduta contrária” ou “*venire contra factum proprium*”, vertente da figura do abuso de direito, previsto no art.º 334.º do Código Civil.



- (quantitativo e qualitativo) de recursos humanos disponíveis da entidade auditada e sua subsequente capacidade de coordenação com os diversos representantes daqueles (cf. art.º 178.º n.º 3);
- c) Art.º 69.º a 72.º: Não se subscreve a invocada unidade (ou indissociabilidade) de todos os trabalhos inclusos no Adicional atento o facto de alguns não serem necessários à execução da obra prevista no contrato de empreitada inicial (trabalhos extracontratuais), como é o caso dos versados nos subp. 2.3 e 2.8 do p. II da Parte III do Relatório. Concomitantemente, recorde-se que, nos termos positivados no art.º 205.⁰⁽¹³³⁾ n.º 2 do DL n.º 197/99, de 08.06, “*é permitida a divisão de uma empreitada em partes desde que cada uma delas respeite a um tipo de trabalho tecnicamente diferenciado dos restantes (...)*” o que se afigura verificar em relação aos “*trabalhos a mais*” indicados nos subp. 2.6 e 2.7 do p. II da Parte III do Relatório;
- d) Art.º 73.º: Trata-se, efectivamente, de um cenário extremo cujo impacto é, contudo, atenuado perante a constatação de que o prazo inicial da empreitada foi significativamente ampliado em virtude da indisponibilidade dos terrenos necessários à normal progressão dos trabalhos, a qual determinou, além de 4 consignações parciais e uma suspensão (parcial) da obra, a concessão de uma indemnização ao empreiteiro no montante de € 620.101,12 (sem IVA), como assinalado no p. I da Parte II do Relatório. Dito isto, e já descontado da citada ampliação o prazo parcelar concedido em consequência da execução de “*trabalhos a mais*”, não é líquido que a CML tivesse, inevitavelmente, que suspender a execução dos trabalhos contratuais por um período superior ao fixado no art.º 189.º n.º 2 al. B) do RJEOP até que o concurso respeitante aos “*trabalhos a mais*” atingisse o seu termo;
- e) Art.^{os} 74.º e 75.º: Sobre as alegadas vantagens financeiras alcançadas através do recurso ao ajuste directo efectuado, subjacente aos artigos indicados, assinale-se que a jurisprudência da 1.ª Secção do TC não tem acolhido tal tipo de argumentação, como se retira, entre outros, do teor do Ac. do Plenário n.º 35/02, de 17.12.2002 (proferido no âmbito do RO n.º 1/02), no qual se afirma que “*E também não colhe o argumento de que nenhum outro empreiteiro ofereceria melhores condições. Sendo certo que a adjudicação sem concurso dos trabalhos a mais ao empreiteiro que está em obra tem como fundamento razões de celeridade e economia, o certo é que não pode deixar de ter-se em atenção que tal providência, por excepcional, apenas pode ter lugar nos precisos termos em que a lei a prevê. E, de qualquer forma, sem funcionar a concorrência, sempre será temerário afirmar que ninguém faria os trabalhos em melhores condições*”. É que, como apontado no Ac. n.º 179/04, de 21.12.2004, “*Ao prescindir-se de toda a concorrência, estão criadas as condições para a celebração de um contrato potencialmente menos vantajoso para a autarquia (...)*” ou, dito de outro modo, “*A ausência de concorrência (...) entre outros inconvenientes, gera a impossibilidade de apreciar outras propostas, eventualmente de valor*

⁽¹³³⁾ A aplicabilidade do previsto no citado art.º 205.º do DL n.º 197/99 exige ainda a observância do disposto no art.º 53.º do RJEOP.



Tribunal de Contas

mais baixo (...)”, como observado nos Acs. da 1.^a Secção (em 1.^a instância) n.^{os} 80/06 (de 07.03.2006) e 181/06 (de 06.06.2006).

Por último, os responsáveis solicitam que *“que sejam atendidas as circunstâncias especiais previstas no Artigo 65.º, n.º 8, da Lei n.º 98/97, de 26.08 com a redacção em vigor resultante das alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 1/2001 de 04.01, 55-B/2004 de 30.12, 48/2006 de 29.08 e 35/2007 de 13.08”*. Apesar da inexistência de anteriores recomendações e condenações do Tribunal em conformidade com o positivado nas als. b) e c) do n.º 8 do citado art.º 65.º não é, todavia, possível concluir, com suficiente certeza e segurança jurídicas, que a infracção financeira identificada no Cap. VI (p. II, subp. 2.1) do Relato (*ib idem* no p. II da Parte VII do Relatório) possa ser assacada a título de dolo aos responsáveis que se abstiveram na deliberação que aprovou o acto adjudicatório. O mesmo não se verifica, porém, quanto à inexistência de dolo, relativamente aos responsáveis que votaram favoravelmente a referida deliberação.

*

Por fim, reservou-se esta parte do Relatório para clarificar as razões que presidiram ao afastamento da observação formulada no p. X do Cap. IV do Relato, sancionada nos subseqüentes Capítulos V (subp. 5.2) e VI (p. II, subp. 2.2) do mesmo documento, ante o entendimento subjacente a algumas considerações formuladas pelos responsáveis do “Grupo B” nos art.ºs 29.º a 60.º do seu articulado em contestação àquela observação. Antes, porém, reitera-se o entendimento expresso no Relato de que os custos acrescidos decorrentes do incumprimento, pelo dono da obra, de disposições legais e regulamentares — referidos no n.º 5 do art.º 45.º do RJEOP — deverão ser ponderados no cálculo do “valor acumulado” mencionado no n.º 1 do mesmo preceito legal. E a tal não obsta o facto do n.º 5 do art.º 45.º aludir aos “valores acumulados” constantes no n.º 2 e não, também, aos do n.º 1 do mesmo artigo considerando, simultaneamente, que o cômputo do valor percentual (15%) previsto no n.º 2 precede, em termos cronológicos, o indicado no n.º 1 (25%) e que o próprio n.º 2 remete para o “valor acumulado dos trabalhos referido no número anterior”. Como anotado no Relato⁽¹³⁴⁾ *“pouco sentido faria obrigar a entidade adjudicante a formular uma fundamentação mais exigente (através da junção do estudo indicado no n.º 2 do art.º 45.º) quando pretendesse realizar nova despesa com trabalhos adicionais sempre que o respectivo montante acumulado, acrescido das importâncias devidas ao empreiteiro por eventual incumprimento de normas legais superasse o limite de 15% e, em simultâneo, dispensá-la da ponderação das mesmas importâncias quando pretendesse realizar o mesmo tipo de despesa sempre que o valor desta não excedesse um limite ainda mais amplo, ou seja, o limite de 25% estabelecido no art.º 45.º n.º 1”*.

⁽¹³⁴⁾ Cf. Cap. IV, subp. X, nota de rodapé n.º 109 do Relato.



Tribunal de Contas

A interpretação antes sintetizada do art.º 45.º do RJEOP encontra eco na jurisprudência da 1.ª Secção do TC⁽¹³⁵⁾ em termos pacíficos e uniformes, contrariamente ao afirmado nos art.ºs 34.º e 43.º do articulado. Todavia, há que salientar que, para a formação do entendimento subjacente ao declarado nos citados art.ºs 34.º e 43.º concorreu o comunicado à edilidade pela DGTC no seu Of. n.º 247, de 30.05.2005⁽¹³⁶⁾, cuja redacção não foi suficientemente elucidativa/precisa.

Assim, é inequívoco que no cômputo dos valores percentuais indicados nos n.ºs 1 e 2 do art.º 45.º do RJEOP só relevam as indemnizações⁽¹³⁷⁾ fundadas no “*incumprimento, pelo dono da obra, de disposições legais e regulamentares*” (cf. art.º 45.º n.º 1 do RJEOP) o que obriga, efectivamente, a uma “*avaliação casuística das situações*” (como afirmado no dito Of. da DGTC) isto é, dos factos geradores da obrigação de indemnizar. Porém, constatando-se que tais factos preenchem o pressuposto antes transcrito, a ponderação do montante indemnizatório no cálculo do “*valor acumulado*” mencionado no n.º 1 do art.º 45.º é vinculativa.

No que concerne ao acto indemnizatório⁽¹³⁸⁾ (no valor de € 910.949,08 sem IVA) atribuído por deliberação da CML ao empreiteiro responsável pela empreitada de “*Desnivelamento da Avenida Infante D. Henrique com a Avenida Marechal Gomes da Costa*”, cumpre elucidar que, face aos elementos instrutórios insertos no respectivo processo de visto (n.º 2477/05), aquele foi devolvido pelo TC por revestir a forma de “*acto*” e não de “*contrato*” (cf. Decisão n.º 1071/05, de 16.11.2005).

Naturalmente que, tendo o Tribunal devolvido o acto objecto do citado processo de visto por entender carecer de competência nos termos supra mencionados não poderia, em simultâneo, pronunciar-se “*sobre o limite dos 25%*” como censurado no art.º 42.º do articulado. Acresce que, atento o conteúdo daquele (acto) não se impunha sequer tal pronúncia, a qual só tem lugar quando a despesa a realizar respeite a “*trabalhos a mais previstos no artigo 26.º, alterações do projecto da iniciativa do dono da obra ainda que decorrentes de erro ou omissão do mesmo ou trabalhos resultantes de alterações ao projecto,*

⁽¹³⁵⁾ Vide Ac. n.º 47/02, de 21.05.2002 (proferido no proc. de visto n.º 876/02) e o Ac. n.º 16/05, de 31.05.2005 (proferido no RO n.º 11/05).

⁽¹³⁶⁾ Ofício remetido em anexo ao articulado dos responsáveis, com o seguinte teor (parcial): “*Mais se informa V. Exa. de que, relativamente aos pedidos de indemnização, nomeadamente quanto à sua sujeição a visto e cômputo para efeito de limites legais, a jurisprudência existente aponta para a necessidade de avaliação casuística das situações*”. A informação foi prestada pela DGTC em resposta ao requerido pela CML no seu Of. n.º 1595/DEPSO/05, de 07.04.2005 (também anexo ao articulado) no qual se solicitava “*indicação de quais os Acórdãos desse Tribunal que fazem menção e abordam as questões supra identificadas*”, questões que incidiam sobre “*exclusões de concorrentes, em sede de análise de propostas*” e “*pedidos de indemnização, sendo que neste tema nos importa apurar duas vertentes: saber se as indemnizações estão sujeitas a visto do Tribunal de Contas e se os valores que daqui eventualmente resultem contam ou não para o cômputo do limite dos 25% das empreitadas, referido no n.º 1 do artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março*”.

⁽¹³⁷⁾ Não compreendendo, por *ex.*, as compensações financeiras previstas nos art.ºs 35.º n.º 1 (indemnização por redução do valor total dos trabalhos) e 173.º n.º 3 (alteração dos materiais devido a caso de força maior) do RJEOP.

⁽¹³⁸⁾ Trata-se do acto referenciado no art.º 40.º do articulado, correspondente ao pagamento de uma indemnização à *Somague – Engenharia, S.A.*, responsável pela execução da empreitada designada “*Desnivelamento da Avenida Infante D. Henrique com a Avenida Marechal Gomes da Costa*”, indicada no art.º 38.º do mesmo documento. O co-respectivo contrato, no valor de € 5.108.366,00 (sem IVA) foi visado pela 1.ª Secção do TC em 23.06.2004 (cf. decisão proferida no proc. de visto n.º 796/04). Àquele suceder-lhe-iam 3 Adicionais, nos valores (sem IVA) de € 107.888,02, € 252.878,01 e € 29.442,20 (visados pelo TC em 19.10.2005, 16.11.2005 e 03.03.2006 respectivamente, cf. documentado nos procs. de visto n.ºs 1916/05, 2293/05 e 2735/05), mencionados no art.º 39.º do articulado.



Tribunal de Contas

variantes ou alterações ao plano de trabalhos, da iniciativa do empreiteiro” (cf. art.º 45.º n.º 1 do RJEOP).

Porém, a observação formulada no p. X do Cap. IV do Relato sustentou-se — como bem assinalado no art.º 53.º do articulado — num “juízo *antecipatório e hipotético*” de uma despesa que, a final, só viria a ser autorizada pelo executivo camarário em data (13.12.2006) significativamente distante daquela em que foi autorizada (22.03.2006) a referente aos trabalhos objecto do Adicional. Ponderada a *ratio legis* subjacente a todo o art.º 45.º do RJEOP, é forçoso concluir que os “*custos acrescidos ao preço global de uma empreitada*” mencionados no n.º 5 da referida norma terão de corresponder a despesas anteriormente realizadas, precedidas das necessárias autorizações, decididas/deliberadas pelos órgãos das entidades que, nos termos da lei, detêm competência para o efeito. Assim, e face à interpretação enunciada não merece qualquer reparo a não consideração, para os efeitos previstos no art.º 45.º n.º 1 do RJEOP, do valor indemnizatório que, à data da deliberação de adjudicação dos trabalhos integrados no Adicional, a CML reconhecia conceder ao empreiteiro.



PARTE V

CONCLUSÕES

Do Relato e das alegações apresentadas pelos responsáveis da entidade auditada no âmbito do exercício do contraditório formulam-se as seguintes conclusões:

1. Em Maio de 2003 a CML lançou o concurso para a adjudicação dos trabalhos de construção do Túnel do Rêgo e Rede Rodoviária de Acesso com base num projecto impreciso e já então desajustado às condições locais existentes, como confirmado pouco depois de celebrado, no termo daquele concurso, o respectivo contrato de empreitada com a *Construtora do Tâmega, S.A.*, pelo preço de € 4.141.000,00 (sem IVA) e prazo de 35 semanas (\pm 9 meses);
2. Após 4 consignações parciais (a 1.^a verificada em 12.03.2004) dos locais necessários ao desenvolvimento dos trabalhos — cujo prazo de execução foi prorrogado em mais 352 dias (\pm 12 meses) — a obra foi provisoriamente recepcionada em 15.12.2005;
3. E, em reunião de 22.03.2006, a CML aprovou a realização de mais trabalhos, no valor total de € 755.378,20 (sem IVA), ao abrigo dos regimes previstos nos artigos 14.^o e 26.^o do RJEOP sem que, contudo, estivessem reunidos todos os pressupostos de facto e de direito naqueles enunciados;
4. Na verdade, parte dos trabalhos aditados fundamenta-se em situações pré-existentes ou contemporâneas ao referido concurso que, nuns casos, foram previstas de forma incoerente nos diversos projectos parcelares constitutivos do projecto geral de execução da obra e, noutros, não foram sequer consideradas naqueles documentos técnicos. É o caso das situações respeitantes:
 - a) A um empreendimento de habitação social (PER) edificado entre Outubro de 1999 e Maio de 2001 ao abrigo de outra empreitada promovida pela CML;
 - b) A um empreendimento particular (da Bela Vista) em fase de aprovação pelo Município de Lisboa;
 - c) A um projecto de loteamento para a zona do Rêgo cujo estudo se encontrava em desenvolvimento pelos competentes serviços municipais desde, pelo menos, Setembro de 2003;
 - d) À execução da Rotunda 1 (ou Rotunda Sul) e de obras na Av. Santos Dumond, iniciadas em 2001 ao abrigo de outra empreitada contratada pela CML;
 - e) À errónea indicação, no projecto fornecido pela REFER, E.P., da implantação das plataformas das linhas férreas;
 - f) A deficiências construtivas da passagem inferior (túnel de 55 m) Rego/Beneficência promovida pela REFER, E.P. em 1997;
 - f) À existência de edificações em terrenos intersectados pela empreitada;



Tribunal de Contas

5. Outra parte dos trabalhos aditados resulta da tardia emissão, pelos serviços municipais com competências específicas (DSRT e DCCIEM), de pareceres técnicos sobre o mérito das soluções consagradas nos projectos de diversas especialidades (“Traçado Viário” e “Instalações Especiais”) divulgados no mencionado concurso;
6. Foram também autorizados trabalhos correspondentes a melhorias (de ordem técnica e económica) das soluções previstas nos projectos iniciais de outras especialidades (“Arquitectura/Acabamentos” e “Arranjos Exteriores”) não justificadas por eventuais inovações técnico-científicas verificadas na área da construção civil;
7. Ainda no âmbito dos trabalhos aditados constatou-se a realização de trabalhos objectivamente alheios à empreitada (trabalhos “extracontratuais”) citando-se, a título exemplificativo, os atinentes à *Remoção de recheio da empresa Mobrinquel* e ao *Desmonte de um Painel Publicitário*;
8. Os “*trabalhos a mais*” antes referenciados ascenderam ao montante de € 1.608.515,95 sem IVA (€ 738.928,83 a preços contratuais e € 869.587,12 a preços novos), correspondente a 38,84% do compromisso financeiro inicialmente contratualizado (€ 4.141.000,00) entre as partes;
9. Porém, o acréscimo de custos apontado foi minorado com a não realização de trabalhos definidos no projecto da obra concursado (“*trabalhos a menos*”) que, no seu conjunto, totalizaram € 853.137,58 (sem IVA) representando, em termos percentuais, 20,6% do supra indicado compromisso financeiro inicial;
10. Em consequência do mencionado nos números anteriores constatou-se:
 - 10.1. A não sujeição do preço respeitante a parte dos trabalhos aditados a prévia consulta do mercado de obras públicas inviabilizando assim a obtenção, para os mesmos trabalhos, de preços eventualmente mais vantajosos para o erário público;
 - 10.2. Uma assinalável descaracterização do objecto do contrato de empreitada inicial durante a sua fase de execução, evidenciada pelo volume financeiro de trabalhos aditados e suprimidos ao projecto originário da obra, dificilmente conciliável com o maior rigor exigido no RJEOP na elaboração de projectos de empreitadas remuneradas por “*preço global*”;
 - 10.3. A concessão de uma indemnização ao empreiteiro, no valor de € 620.101,12 (sem IVA) por sobrecustos decorrentes do retardamento e fraccionamento da consignação da obra, autorizada pela CML em reunião de 13.12.2006.



PARTE VI

RECOMENDAÇÕES

Face às conclusões enunciadas na Parte antecedente formulam-se as seguintes recomendações:

1. Os projectos de execução de obras públicas deverão apresentar maior rigor/precisão, em particular no quadro de empreitadas remuneradas por “*preço global*”, independentemente daqueles serem (ou não) elaborados pelos competentes serviços da edilidade;
2. Na fase preparatória de qualquer procedimento pré-contratual de uma empreitada, a Autarquia deverá realizar a adequada revisão do respectivo projecto da obra, verificando, nomeadamente:
 - 2.1. A eventual existência de divergências entre o previsto nas peças constitutivas do projecto e as condições existentes nos terrenos de implantação da(s) obra(s) planeadas quando aquele (projecto) tenha sido elaborado há dois ou mais anos;
 - 2.2. A coerência da informação constante nos diversos projectos parcelares (das especialidades) constitutivos do projecto geral de execução, a fim de assegurar a compatibilização daqueles na fase da sua elaboração (função normalmente cometida a um Coordenador do Projecto) e não em obra;
 - 2.3. Se todas as unidades orgânicas do Município com atribuições específicas em matéria de obras (públicas e particulares) municipais já se pronunciaram, caso se justifique, sobre as soluções previstas no projecto de execução elaborado a fim garantir que eventuais alterações por aqueles sugeridas sejam concretizadas na mencionada fase preparatória;
3. Quando não possua todos os terrenos necessários à execução de uma empreitada a Autarquia só deverá ponderar o seu lançamento se for razoável prever, com suficiente segurança, que a posse daqueles e sua subsequente disponibilização parcelar ao empreiteiro se processa sem comportar interrupções da obra e sem perturbar o normal desenvolvimento do plano de trabalhos, obviando por esta via ao dispêndio de encargos financeiros acrescidos com indemnizações fundadas em tais situações;
4. Apenas deverá recorrer à contratação de mais trabalhos ao abrigo do disposto nos art.^{os} 14.º e 26.º do RJEOP se estiverem reunidos todos os pressupostos de facto e de direito estabelecidos nestes preceitos legais;
5. Em particular, a Autarquia não deverá recorrer à figura dos “*trabalhos a mais*” para legitimar a adjudicação de trabalhos ao empreiteiro que está em obra por razões de conveniência, celeridade ou outras ainda que aqueles (trabalhos) apresentem certa conexão/relação com a obra objecto do contrato de empreitada inicial mas não sejam indispensáveis à sua concretização.



PARTE VII

EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS EVIDENCIADAS

I - INTRODUÇÃO

No Relatório são evidenciadas situações violadoras de normas legais e regulamentares e, como tal, susceptíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória nos termos previstos no art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. Tais situações, devidamente assinaladas nos pontos II (subp. 2.1 a 2.8) e III da Parte III, resultaram, essencialmente, da adjudicação de mais trabalhos à empreitada mediante o procedimento de ajuste directo previsto nos art.ºs 14.º e 26.º do RJEOP sem, contudo, se encontrarem reunidos os pressupostos exigidos nos citados normativos.

Seguidamente, enunciam-se os factos constitutivos das ilegalidades detectadas, susceptíveis de consubstanciar a **infração financeira sancionatória tipificada na al. b) do n.º 1 do referido art.º 65.º**, cuja imputabilidade se processou de acordo com o disposto nos art.ºs 61.º e 62.º da mesma lei (por força do disposto no seu art.º 67.º n.º 3), constando no Anexo A ao Relatório o mapa desta(s) infração(ões).

II – RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA

Acto adjudicatório (e autorizador da realização da despesa de, pelo menos, €790.199,58 sem IVA) dos “Trabalhos a Mais” referenciados nos subp. 2.1 a 2.8 do p. II da Parte III, por se alicerçar em procedimento diverso (ajuste directo) do prescrito no art.º 48.º n.º 2 al. a) do RJEOP e em dissonância com os princípios da legalidade, concorrência, igualdade e transparência (cf. art.ºs 81.º al. f) e 266.º n.º 2 da CRP, 3.º n.º 1, 5.º e 6.º do CPA, 7.º n.º 1 e 10.º do DL n.º 197/99, de 08.06, aplicáveis *ex vi* art.º 4.º n.º 1 al. a)) nos termos evidenciados no p. III da mesma Parte. A eventual responsabilidade recai sobre os membros da CML identificados no quadro infra que, em reunião de 22 de Março de 2006 (cf. Acta n.º 15), deliberaram o citado acto⁽¹³⁹⁾ ao abrigo da competência fixada na al. q) do n.º 1 do art.º 64.º da LAL e 18.º n.º 1 al. b) do DL n.º 197/99, de 08.06.

⁽¹³⁹⁾ Discussão da Prop. n.º 115/2006 (de 15.03.2006) subscrita pelo Vereador responsável pelo pelouro das Obras Municipais (Pedro José Del-Negro Feist, cf. Desp. n.º 509/P/2005, de 15.11.2005), aprovada por maioria com 9 votos a favor (8 do PPD/PSD e 1 do CDS/PP) e 8 abstenções (5 do PS, 2 do PCP e 1 do BE), cf. acta (n.º 15/CM/2006) narrativa da reunião da CML de 22.03.2006.



Quadro n.º 4

IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS
António Pedro de Nobre Carmona Rodrigues
Carlos Miguel Gomes Fernandes Fontão de Carvalho
Marina João da Fonseca Lopes Ferreira
Pedro José Del Negro Feist
Gabriela Maria Chico de Cardoso Seara
António Manuel Pimenta Prôa
Sérgio Lipari Garcia Pinto
Maria José Pinto da Cunha Avilez Nogueira Pinto
Álvaro da Silva Amorim de Sousa Carneiro
Manuel Maria Ferreira Carrilho
Nuno Ricardo Gaioso Jorge Ribeiro
Natalina Nunes Esteves Pires Tavares de Moura
António Manuel Dias Baptista
Maria Isabel de Albuquerque Carvalho Seabra
Ruben Luís Tristão de Carvalho e Silva
Rita Conceição Carraça Magrinho
José Paixão Moreira Sá Fernandes

A responsabilidade financeira indiciada é sancionada com multa de montante variável, balizada pelos limites⁽¹⁴⁰⁾ fixados nos n.ºs 2 a 5 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 48/06, de 29 de Agosto e 35/07, de 13 de Agosto, aplicando-se ao caso o regime mais favorável nos termos especificados no Anexo B do Relatório.

Anote-se que não se verificou, entretanto, que os responsáveis indiciados tenham efectuado o pagamento voluntário das multas pelo seu valor mínimo, apesar de notificados para o efeito em momento anterior da Acção.

⁽¹⁴⁰⁾ Limites que se aferem, no âmbito da redacção inicial da Lei n.º 98/97, por metade do vencimento líquido mensal - *limite mínimo* - e por metade do vencimento líquido anual - *limite máximo* - dos responsáveis tendo, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, a multa passado a ter como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC (€ 1.335) e, como limite máximo, o montante correspondente a 150 UC (€ 13.350). No triénio 2005 - 2007 o valor da UC correspondeu a € 89 tendo tal importância sido actualizada para € 96 no triénio 2007 - 2009.



PARTE VIII

PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido à vista do Ministério Público (MP), à luz do disposto no n.º 4 do art.º 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/06, de 29 de Agosto, emitiu aquele ilustre magistrado douto parecer, considerando, relativamente à matéria explanada na Parte III (p. II), que *“não obstante os responsáveis camarários invocarem um conhecimento superveniente de novos empreendimentos e arruamentos, diferente localização de linhas férreas entretanto construídas pela REFER, para além de outras alterações que se vieram a revelar apenas aquando das escavações, o certo é que esses projectos, infraestruturas, obras, não poderão considerar-se alheias ao âmbito de suas atribuições e fiscalização, seja porque se realizaram na área da sua intervenção directa e responsabilidade, seja porque lhes assistia a obrigação de averiguar, estudar e examinar, previamente ao lançamento da obra, todos os condicionalismos previstos e existentes no local, a natureza dos solos, bem como as implicações a vários níveis que uma construção desta natureza e dimensão iria forçosamente acarretar, como demonstram os vários exemplos apontados no projecto de Relatório”*. Por conseguinte, conclui, em síntese, que *“afigura-se-nos estar suficientemente indiciada a infracção financeira que os subscritores do projecto de Relatório referenciam e caracterizam (...)”*.

No entanto, e no que concerne ao grau de censura da conduta manifestada pelos Vereadores que se abstiveram na votação da Prop. n.º 115/2006, deliberada pela CML em reunião realizada em 22.03.2006, o Ilustre magistrado entende que aquele *“é sensivelmente menor que o dos restantes, pois que não deixam de representar uma discordância ou simples dúvida relativamente aos objectivos pretendidos com a deliberação e, por outro lado, em nosso entender, não há elementos que justificadamente permitam enquadrar a actuação dos responsáveis municipais para além do âmbito da negligência, perante as exigências de caracterização duma conduta dolosa.*

Nesta conformidade, não havendo anteriores recomendações ou censura (fls. 55), afigura-se-nos viável a relevação da responsabilidade dos vereadores que se abstiveram na votação”.



PARTE IX DECISÃO

Nos termos e com os fundamentos expostos, acordam os Juízes da 1.^a Secção do Tribunal de Contas, em Subsecção, ao abrigo do disposto no art.º 77.º n.º 2 al. c) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto:

1. Aprovar o presente Relatório que evidencia a inobservância de normas legais na adjudicação de “trabalhos a mais” à empreitada e identifica a correspondente infracção financeira incorrida e os eventuais responsáveis pela mesma.
2. Relevar, nos termos do n.º 8 do art.º 65.º da n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto e 35/2007, de 13 de Agosto, a responsabilidade sancionatória em que se constituíram os Vereadores da Câmara Municipal de Lisboa, Maria Isabel de Albuquerque Carvalho Seabra, Manuel Maria Ferreira Carrilho, Nuno Ricardo Gaioso Jorge Ribeiro, Natalina Nunes Esteves Pires Tavares de Moura, António Manuel Dias Baptista, Ruben Luís Tristão de Carvalho e Silva, Rita Conceição Carraça Magrinho e José Paixão Moreira Sá Fernandes, tendo em conta que os mesmos se abstiveram na votação da deliberação da Câmara Municipal de Lisboa de 22.03.2006 — em que foi aprovado o acto adjudicatório dos “Trabalhos a Mais” — e por se evidenciar suficientemente, dos elementos apurados, que as faltas só podem ser imputadas a título de negligência, que não houve recomendação anterior deste Tribunal e que é a primeira vez que o Tribunal de Contas censura os autores pela sua prática, circunstâncias estas que concorrem para o preenchimento dos pressupostos enunciados nas alíneas a), b) e c) do referido preceito legal e que consentem a citada relevação.
3. Aprovar as recomendações formuladas na Parte VI.
4. Fixar os emolumentos devidos pelo Município de Lisboa em €133,44 ao abrigo do estatuído no art.º 18.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas anexo ao Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio.
5. Remeter cópia deste Relatório:
 - 5.1. Ao Senhor Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, Dr. Eduardo Arménio do Nascimento Cabrita;
 - 5.2. À Senhora Presidente da Assembleia Municipal de Lisboa, Dra. Paula Maria Von Hafe Teixeira da Cruz;
 - 5.3. Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, Dr. António Luís Santos da Costa;
 - 5.4. Aos responsáveis a quem foi notificado o Relato, os Vereadores António Pedro



Tribunal de Contas

de Nobre Carmona Rodrigues, Pedro José Del Negro Feist, Gabriela Maria Chico de Cardoso Seara, Ruben Luís Tristão de Carvalho e Silva, Rita Conceição Carraça Magrinho e José Paixão Moreira Sá Fernandes, e ex-Vereadores Carlos Miguel Gomes Fernandes Fontão de Carvalho, Marina João da Fonseca Lopes Ferreira, António Manuel Pimenta Prôa, Sérgio Lipari Garcia Pinto, Maria José Pinto da Cunha Avilez Nogueira Pinto, Álvaro da Silva Amorim de Sousa Carneiro, Manuel Maria Ferreira Carrilho, Nuno Ricardo Gaioso Jorge Ribeiro, Natalina Nunes Esteves Pires Tavares de Moura, António Manuel Dias Baptista e Maria Isabel de Albuquerque Carvalho Seabra;

5.5. Ao Excelentíssimo Juiz Conselheiro da 2.^a Secção responsável pela Área das Autarquias Locais.

6. Remeter o processo ao Exmo. Magistrado do Ministério Público nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 1 do art.º 57.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
7. Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o Relatório e seus Anexos na Internet.

Lisboa, 3 de Junho de 2008.

OS JUÍZES CONSELHEIROS,

António Santos Soares, relator (com declaração de voto

anexa)

Subscreevo o presente relatório, excepto quanto ao ponto 2 da decisão, por entender que não estão verificados os pressupostos referidos no n.º 8 do art. 65.º da Lei n.º 98/97, na redacção das leis n.ºs 48/2006, de 29/08, e 35/2007, de 13/08, uma vez que se no afi-

Helena Abreu Lopes

Helena Ferreira Lopes

guera que:
- A censureta dos responsáveis não se reputa no disposto no n.º 3 do art.º 93.º da Lei n.º 169/99, na redacção da Lei n.º 5-A/2002, nem é do escópio;
- os Acórdãos n.ºs 31/05-21.Nov.-19 S/PL e 205.º/05-6.Dez.-19 S/SS, deste Tribunal, constituem censuras na matéria que causa.



Voto de Vencido

Processo n.º 07/2006 – AUDIT. 1.ª S.

Votei vencido, quanto ao montante de emolumentos devidos pelo Município de Lisboa, por entender que os emolumentos deveriam ter sido fixados ao abrigo do disposto no artigo 10.º, n.º 1, do Regime jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (RJETC) anexo ao DL n.º 66/96 de 31 de Maio, na redacção dada pela Lei n.º 139/99 de 28 de Agosto, e não ao abrigo do artigo 18.º, do mesmo diploma legal, como fez vencimento.

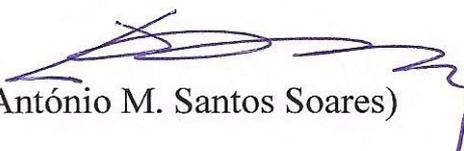
Na verdade, estamos perante a emissão de um relatório que põe termo a uma acção de fiscalização concomitante, motivo pelo qual, e salvo o devido respeito, os emolumentos devidos deveriam ter sido fixados entre o valor mínimo de 5 vezes o VR e o valor máximo de 50 vezes o VR, de harmonia com o disposto no mencionado artigo 10.º, n.º 1 do RJETC.

O artigo 18.º, do Regime anexo ao citado DL n.º 66/96, refere-se a emolumentos devidos por decisões proferidas em quaisquer outros processos, designadamente de averiguações ou inquéritos no âmbito da fiscalização prévia, de fixação de débitos dos responsáveis quando haja omissão de contas e de extinção de responsabilidades, o que não é o caso vertente.

Assim, o valor mínimo dos emolumentos devidos, no caso *sub judice*, corresponde a **1668,00 €** em conformidade com o disposto, conjugadamente, nos artigos 10.º, n.º 1, 11.º, n.º 1 e 2.º, n.º 3.º, do referido Regime Jurídico anexo ao DL n.º 66/96 de 31 de Maio, na redacção introduzida pela mencionada Lei n.º 139/99.

Lisboa, 03 de Junho de 2008.

O Juiz Conselheiro


(António M. Santos Soares)





FICHA TÉCNICA

EQUIPA	FORMAÇÃO BASE	SERVIÇO
Carla Bochecha	Lic. em Direito	DCC
COORDENAÇÃO DA EQUIPA		
Dra. Helena Santos	Lic. em Direito	DCC
SUPERVISÃO		
Dra. Márcia Cardoso Vala	Lic. em Direito	DECOP



Tribunal de Contas

AneXO A



Anexo A

MAPA DE EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS

PARTE DO RELAT.	FACTOS	NORMAS VIOLADAS	TIPO DE RESPONSABILIDADE	RESPONSÁVEIS
Parte III, p. II	Adopção de procedimento adjudicatório (ajuste directo) de “Trabalhos a Mais” diverso do legalmente exigido	Art. ^{os} 48.º n.º 2 al. a) do DL n.º 59/99, de 02.03, 81.º al. f) e 266.º n.º 2 da CRP, 3.º n.º 1, 5.º e 6.º do CPA, 7.º n.º 1 e 10.º do DL n.º 197/99, de 08.06	Sancionatória Al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26.08	Os indicados no quadro incluso na Parte VII, cf. Delib. da CML de 22.03.2006, tendo-se absterido os Vereadores Maria Isabel de Albuquerque Carvalho Seabra (PS), Manuel Maria Ferreira Carrilho (PS), Nuno Ricardo Gaioso Jorge Ribeiro (PS), Natalina Nunes Esteves Pires Tavares de Moura (PS), António Manuel Dias Baptista (PS), Ruben Luís Tristão de Carvalho e Silva (CDU), Rita Conceição Carraça Magrinho (CDU) e José Paixão Moreira Sá Fernandes (BE)



Tribunal de Contas

Anexo B



Anexo B

MOLDURA SANCIONATÓRIA DA INFRACÇÃO FINANCEIRA EVIDENCIADA

Valores dos limites das multas mais favoráveis⁽¹⁴¹⁾ para cada um dos eventuais responsáveis (identificados no Anexo A) pela infracção financeira indicada no n.º 4.1. do p. IV da Parte I do Relatório:

- ❖ António Pedro de Nobre Carmona Rodrigues:
 - Limite mínimo (15 UC): € 1.335
 - Limite máximo (150 UC): € 13.350

- ❖ Carlos Miguel Gomes Fernandes Fontão de Carvalho:
 - Limite mínimo (½ do vencimento liquido mensal): € 1.238,81
 - Limite máximo (½ do vencimento liquido anual): € 17.343,31

- ❖ Marina João da Fonseca Lopes Ferreira:
 - Limite mínimo (½ do vencimento liquido mensal): € 1.237,82
 - Limite máximo (½ do vencimento liquido anual): € 17.329,48

- ❖ Pedro José Del Negro Feist:
 - Limite mínimo (½ do vencimento liquido mensal): € 543,57
 - Limite máximo (½ do vencimento liquido anual): € 7.609,95

- ❖ Gabriela Maria Chico de Cardoso Seara:
 - Limite mínimo (½ do vencimento liquido mensal): € 1.237,54
 - Limite máximo (½ do vencimento liquido anual): € 17.325,53

- ❖ António Manuel Pimenta Proa:
 - Limite mínimo (½ do vencimento liquido mensal): € 1.244,98
 - Limite máximo (½ do vencimento liquido anual): € 17.429,64

- ❖ Sérgio Lipari Garcia Pinto:
 - Limite mínimo (½ do vencimento liquido mensal): € 1.238,81
 - Limite máximo (½ do vencimento liquido anual): € 17.343,31

⁽¹⁴¹⁾ Considerando os seguintes aspectos:

a) (I) De acordo com o disposto no art.º 10.º n.º 1 do Estatuto dos Eleitos Locais (aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30.06, com todas as alterações efectuadas incluindo a protagonizada pela Lei n.º 52-A/2005, de 10.10, que republicou o Estatuto em anexo, cuja al. c) do n.º 1 do seu art.º 7.º foi entretanto revogado pela Lei n.º 53-F/06, de 20.12.2006), "*Os eleitos locais que não se encontrem em regime de permanência ou de meio tempo têm direito a uma senha de presença por cada reunião ordinária ou extraordinária do respectivo órgão e das comissões a que compareçam e participem*"; (II) Segundo o teor do Regimento da CML (aprovado em reunião da CML de 02.11.2005 - Delib. n.º 686/CM/2005) as reuniões ordinárias têm uma periodicidade quinzenal (art.º 1.º n.º 3), sendo pública a última reunião de cada mês (art.º 15.º n.º 1);

b) Relativamente à *ex-Vereadora Maria José P. C. A. Nogueira Pinto* a determinação do regime sancionatório mais favorável processou-se em termos análogos aos efectuados para os membros da CML que em 2006 exerceram as suas funções em regime de permanência/meio tempo, em que a única especificidade residiu no cálculo do respectivo vencimento liquido anual, cujo valor total apurado (€ 30.840,01) resultou da adição das quantias auferidas em regime de permanência/meio tempo (€ 29.900,05) e fora desse regime (€ 939,96) face à constatação de que, no âmbito deste último (regime), o desempenho das suas funções confinou-se a um reduzido período de tempo (de 1 a 10 de Janeiro e de 16 de Novembro a 31 de Dezembro de 2006, nos quais ocorreram 5 reuniões de câmara);

c) Os vencimentos/remunerações auferidas em 2006, indicadas nos 2 mapas anexos ao ofício da CML n.º OF/1722/07/GP/CML, de 26.06.2007. Anote-se que este ofício refere, eventualmente por lapso, que os valores mencionados no mapa I correspondem à remuneração mensal dos membros da CML quando se tratará antes do montante anual, atentas as importâncias globais em causa.



- ❖ Maria José Pinto da Cunha Avilez Nogueira Pinto:
 - Limite mínimo (½ do vencimento liquido mensal): € 1.101,43
 - Limite máximo (½ do vencimento liquido anual): € 15.420,01

- ❖ Álvaro da Silva Amorim de Sousa Carneiro:
 - Limite mínimo (½ do vencimento liquido mensal): € 147,41
 - Limite máximo (½ do vencimento liquido anual): € 1.768,86

- ❖ Manuel Maria Ferreira Carrilho:
 - Limite mínimo (½ do vencimento liquido mensal): € 88,37
 - Limite máximo (½ do vencimento liquido anual): € 1.060,38

- ❖ Nuno Ricardo Gaioso Jorge Ribeiro:
 - Limite mínimo (½ do vencimento liquido mensal): € 114,66
 - Limite máximo (½ do vencimento liquido anual): € 1.375,85

- ❖ Natalina Nunes Esteves Pires Tavares de Moura:
 - Limite mínimo (½ do vencimento liquido mensal): € 157,25
 - Limite máximo (½ do vencimento liquido anual): € 1.886,94

- ❖ António Manuel Dias Baptista:
 - Limite mínimo (½ do vencimento liquido mensal): € 180,16
 - Limite máximo (½ do vencimento liquido anual): € 2.161,88

- ❖ Maria Isabel de Albuquerque Carvalho Seabra:
 - Limite mínimo (½ do vencimento liquido mensal): € 117,79
 - Limite máximo (½ do vencimento liquido anual): € 1.413,45

- ❖ Ruben Luís Tristão de Carvalho e Silva:
 - Limite mínimo (½ do vencimento liquido mensal): € 121,19
 - Limite máximo (½ do vencimento liquido anual): € 1.454,21

- ❖ Rita Conceição Carraça Magrinho:
 - Limite mínimo (½ do vencimento liquido mensal): € 103,23
 - Limite máximo (½ do vencimento liquido anual): € 1.238,67

- ❖ José Paixão Moreira Sá Fernandes:
 - Limite mínimo (½ do vencimento liquido mensal): € 160,53
 - Limite máximo (½ do vencimento liquido anual): € 1.926,30



Tribunal de Contas

Anexo C



Anexo C

QUADRO COMPARATIVO DOS TRABALHOS CONTRATUAIS COM OS OBJECTO DO 1.º ADICIONAL

Quadro⁽¹⁴²⁾ comparativo dos trabalhos previstos no contrato de empreitada inicial, os adjudicados (Prop. n.º 115/2006) pela Câmara Municipal de Lisboa em reunião de 22.03.2006 e, no âmbito destes últimos, os resultantes de “*Erros e Omissões*” do projecto e os de “*Trabalhos Imprevistos*” (TBM); nas duas últimas colunas especifica-se o tratamento contabilístico (compensação do valor dos trabalhos dentro do mesmo item ou capítulo) dos referidos “*Trabalhos Imprevistos*” considerado pela CML.

ITEM	DESIGNAÇÃO DOS TRABALHOS	VALOR DA ADJUDICAÇÃO INICIAL (€)	ERROS E OMISSÕES (€)		TRABALHOS IMPREVISTOS (€)		TRABALHOS IMPREVISTOS COM COMPENSAÇÃO (€)	
			+ TRAB	- TRAB	TBM	TBm	TBM	TBm
0	Estaleiro	123.734,71						
I	Traçado Viário	873.963,05	346.406,59		415.710,05		415.710,05	
II	Estruturas e Fundações	1.838.857,66	143.087,26		350.252,05	46.535,17	303.716,88	
III/IV	Instalações Eléctricas/de Ventilação	572.111,41		17.004,33	27.444,93	216.289,17		188.844,24
V	Rede de Drenagem	140.965,57	24.468,50		89.545,88		89.545,88	
VI	Sistema de Extinção de Incêndios	11.461,52			13.927,31		13.927,31	
VII	Espaços Exteriores	170.416,30	3.235,99		14.345,45		14.345,45	
VIII	Arquitectura/Acabamentos	389.838,54	1.118,30		48.465,95	66.524,00		18.058,05
IX.1	Rede de Abast. de Água (Serviços Afectados)	5.306,94	702,76		16.587,21		16.587,21	
IX.2	Rede de Drenagem (Serviços Afectados)	14.344,30		5.145,74				
X	Diversos				116.117,62	90,57	116.027,05	
	(XIV) Trabalhos não contratuais realizados no âmbito da empreitada				21.705,97		21.705,97	
Subtotais:		4.141.000,00	519.019,40	22.150,07	1.114.102,42	329.438,91	991.565,80	206.902,29
Total com compensação de TBM por TBm:			496.869,33		784.663,51		784.663,51	

⁽¹⁴²⁾ Quadro elaborado com base nos elementos inscritos no “Quadro 2” anexo ao Of. da CML n.º 203/DAJAF/DAT/NTC/06, de 11.08.2006.



Tribunal de Contas

Anexo D



Anexo D

ESPECIFICAÇÃO DOS TRABALHOS COMPREENDIDOS NO CAP. X DA LISTAGEM DE TBM

Quadro descritivo dos trabalhos compreendidos no Cap. X da listagem de TBM

CAP.	DESIGNAÇÃO DOS TRABALHOS	VALOR TOTAL (€)
IX.13	DRENAGEM DE ÁGUA TARDOS DAS BARRETAS DA REFER	1.400,00
XI	DRENAGEM FUNDO DE CAIXA	54.297,47
XII	MODELAÇÃO DE TERRAS E DRENAGEM NORTE DA REFER	23.423,74
II	VEDAÇÃO ENTRADA SUL E PASSEIO PEDONAL	6.114,60
3	MOLDES	1.047,69
6	DIVERSOS	8.007,47
	REFORMULAÇÃO DA RUA 3	929,16
	VEDAÇÃO DA REFER	7.653,42
	ILUMINAÇÃO E SLAT	6.424,45
	RAMPA DE ACESSO PEDONAL À REFER	6.819,65
TOTAL DO CAPÍTULO X "DIVERSOS":		116.117,62
XIV	TRABALHOS NÃO CONTRATUAIS REALIZADOS NO ÂMBITO DA EMPREITADA	
1	LIGAÇÕES AO COLECTOR OVAL	2.750,13
2	TRAB. DE REPOSIÇÃO DE POSTE ELÉCTRICO JUNTO À REFER	1.195,43
3	DESMONTAR PAINEL PUBLICITÁRIO	141,16
4	REMOÇÃO DE POSTES DESACTIVADOS	105,02
5	REMOÇÃO DE ÁRVORES DA R. SOUSA LOPES	368,36
6	REMOÇÃO DE RECHEIO DA EMPRESA MOBRINQUEL	659,36
7	ESCAVAÇÃO EM ROCHA DA CAIXA P15 À P17	2.184,00
8	DESOCUPAÇÃO DE TERRENOS CONSIGNADOS	3.241,28
9	DESPESAS COM ENSAIOS E CAROTES DOS MUROS MS	140,00
10	TRABALHOS DE ILUMINAÇÃO EXTERIOR NA R. SOUSA LOPES (SEPARADOR CENTRAL)	1.391,68
11	REFORMULAÇÃO DO SEPARADOR CENTRAL DA ENTRADA ESTACIONAMENTO C.C. GEMINI	945,51
12	ARRANJO DO PASSEIO DA SAÍDA DA ROTUNDA 2	189,04
13	ARRANJO DO PASSEIO DO ESTACIONAMENTO C.C. GEMINI	1.529,81
14	REMODELAÇÃO DA ROTUNDA 2 PARA COLOCAÇÃO DE ÁRVORES FORNECIDAS PELA CML	1.390,84
15	ARRANJO DO PASSEIO DA ENTRADA OBRA	409,21
16	COLOCAÇÃO DE FRADES FORNECIDOS PELA CML NA ROTUNDA 2	419,61
17	AJUSTE DE TAMPA CAIXAS DA REDE DE DRENAGEM	494,62
18	ARRANJOS EXTERIORES ESTACIONAMENTO	3.184,54
19	REPARAÇÕES EM CALDEIRAS DE ÁRVORES NA R. SOUSA LOPES	89,57
20	COLOCAÇÃO DE CHAPAS METÁLICAS EM SEPARADORES CENTRAIS	454,70
21	FORNECIMENTO E COLOCAÇÃO DE PLACA PERMANENTE	422,11
TOTAL DO CAPÍTULO XIV:		21.705,98



Tribunal de Contas

Anexo E



Anexo E

ESPECIFICAÇÃO DE TRABALHOS SUPRIMIDOS E ADITADOS NO ÂMBITO DO PROJECTO INICIAL DE “ARQUITECTURA/ACABAMENTOS”

Quadro n.º 1: Trabalhos eliminados (€202.921,96 sem IVA)

ITEM	DESIGNAÇÃO DOS TRABALHOS	VALORES (€)
VIII	ArquitECTURA/Acabamentos	
1.	Túnel de Circulação Automóvel e Pedonal	
1.1	Alvenarias	
1.1.1	Fornecimento e assentamento de tijolo assente com argamassa de cimento e areia na execução de paredes simples	63.917,57
1.2	Revestimento de Paredes	
1.2.1	Fornecimento e assentamento de pedra calcária	52.271,66
1.2.2	Fornecimento e assentamento de azulejo porcelanico	83.432,40
1.2.3	Fornecimento e assentamento de capeamento em pedra calcária	3.300,33
TOTAL:		202.921,96

Quadro n.º 2: TBM a “preços novos” (€170.603,11 sem IVA)

ITEM	DESIGNAÇÃO DOS TRABALHOS	VALORES (€)
VIII	ArquitECTURA/Acabamentos	
1.2	Revestimento de Paredes	
PN 1.2.1	Chapa “CORUS DOMINÓ”	137.884,50
PN 1.2.2	Chapa “CORUS TABUADO”	10.810,80
PN 1.2.4	Folhas de “VIROC”, pintadas a cor RAL 7042	10.449,00
PN 1.2.5	Execução de pintura a tinta “RAL 7042”	4.528,81
PN 1.2.6	Fornecimento e acondicionamento dentro do armazém de chapa Dominó Corus para eventuais reparações do revestimento metálico das paredes do túnel	6.930,00
TOTAL:		170.603,11



Tribunal de Contas

Anexo F

Processo de Auditoria n.º 7/2006
1ª Secção

Ao
DCC
02.10.07
A AGO 10020

**Ex.mos Senhores Auditores no
Tribunal de Contas**

Os Vereadores do PCP, notificados do douto Relato de Auditoria do Tribunal de Contas sobre a fiscalização concomitante ao 1º adicional da Empreitada n.º 6/DCV/02 “Túnel do Rego e Rede de Rodoviária de Acesso”, vêm oferecer o seguinte:

1. O Vereador Ruben de Carvalho, em representação dos Vereadores do PCP, na votação da proposta n.º 115/2006 manifestou dúvidas sobre o seu teor, referindo *“recear que o Tribunal de Contas colocasse objecções àqueles trabalhos a mais e reiterou que aquele processo era um excelente exemplo daquilo que não deveria acontecer”*.
2. Conforme mencionado a fls. 11 do Relato.
3. A presente acção de fiscalização veio dar razão aos Vereadores do PCP sobre o fundamento dessas dúvidas.
4. Consequentemente, em sede de votação, os Vereadores do PCP fizeram a declaração em acta referida no ponto 1,
5. e abstiveram-se,
6. por entenderem estar a votar vencido nos termos do art. 93º da Lei n.º 169/99, na redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro.
7. Na verdade, da pouca doutrina sobre o “voto de vencido”, encontramos em anotação ao Código do Procedimento Administrativo o seguinte comentário dos autores José Manuel Botelho, Américo Pires Esteves e José Cândido de Pinho, sobre o art. 28º (regra análoga à do art. 93º da Lei 169/99):

“O voto de vencido permite ao membro desmarcar-se da posição vencedora, por razões de legalidade ou outras que, em sua opinião, justificavam diferente deliberação”.

Mas não apenas.

A declaração de voto de vencido, desde que registada, serve ainda para isentar o seu autor da responsabilidade que venha a ser imputada ao órgão.

(...)

Pois é para tais hipóteses de responsabilidade funcional que o preceito se dirige, ficando o membro vencido livre do espectro de uma condenação em função de uma acto administrativo de que, declaradamente, não quis ser co-autor”.

8. Ora os Vereadores do PCP quiseram e tomaram uma deliberação diferente do proponente.
9. Os vereadores do PCP não foram, nem poderiam querer ser, co-autores do acto deliberativo que estavam a criticar.
10. Os Vereadores do PCP deixaram em acta os motivos do voto e chamaram a atenção dos demais eleitos para dúvidas que o presente Relato veio a concluir terem fundamento.

Nestes termos:

- Os Vereadores do PCP entendem ter votado vencido e deixado registado os motivos do voto na acta.
- Não sendo esse o entendimento em sede de Relatório Final, os Vereadores do PCP solicitam que seja relevada a sua responsabilidade nos termos do disposto no n.º 8 do art. 65º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, na última redacção dada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, visto os requisitos aí exigidos estarem preenchidos de forma cumulativa.

Lisboa, 24 de Setembro de 2007

Os Vereadores do PCP,

Ruben de Carvalho

Rita Magrinho



Tribunal de Contas
SECRETARIA

ENTRADA
28 SET 2007
ENTRADA

N.º 71107





Ao DCC
24.10.07
A Aco. Coord.
C. G. G. G.

TRIBUNAL DE CONTAS

Processo n.º 7/2006

1.ª Secção DCC

Venerandos Juízes Conselheiros

António Pedro Carmona Rodrigues então Presidente da Câmara Municipal de Lisboa¹ e **Carlos Miguel Fernandes Fontão de Carvalho**, **Marina João da Fonseca Lopes Ferreira**, **Pedro José Del Negro Feist**, **Gabriela Maria Chico de Cardoso Seara**, **António Manuel Pimenta Proa**, **Sérgio Lipari Garcia Pinto**, **Maria José da Cunha Avilez Nogueira Pinto**, **Álvaro da Silva Amorim de Sousa Carneiro**, **Manuel Maria Carrilho**, **Nuno Ricardo Gaioso Jorge Ribeiro**, **Natalina Nunes Esteves Pires Tavares de Moura**, **António Manuel Dias Baptista**, **Maria Isabel de Albuquerque Carvalho Seabra** e **José Paixão Moreira de Sá Fernandes**, todos Vereadores da CML na altura dos factos, notificados do conteúdo do Relato de Auditoria, proferido por esse douto Tribunal no âmbito da Acção de Fiscalização concomitante ao 1.º Adicional ao contrato referente à "Empreitada n.º 6/DCV/02 – TÚNEL DO REGO E REDE RODOVIÁRIA DE ACESSO" precedida de Concurso Público Internacional, nos termos dos Artigos 47.º e 48.º, conjugados com o Artigo 52.º, n.º 2, alínea b), do Regime Jurídico das

¹ Doravante CML.

Handwritten signatures and initials in blue ink, including a large 'V' and several other marks.

Empreitadas de Obras Públicas², vêm, nos termos do disposto no Artigo 13.º (*Princípio do contraditório*), n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 98/97, de 26.08 com a redacção em vigor³, apresentar a seguinte resposta:

1.º

Conforme melhor referido no mui douto Relato de Auditoria em apreciação, os objectivos prosseguidos na supra referida Acção de Fiscalização, consistiram em analisar a conformidade legal do acto adjudicatório – ajuste directo – que antecedeu a celebração do Adicional ao contrato acima identificado e dos actos materiais e financeiros decorrentes da sua execução.

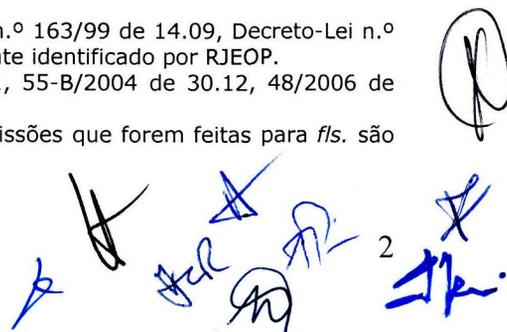
2.º

Tal Relato indicia, a final, ilegalidades à actuação desta Autarquia, ao considerar que o enquadramento jurídico sufragado para recorrer ao ajuste directo – ao abrigo do disposto no Artigo 14.º (*Reclamações quanto a erros e omissões do projecto*), n.º 1 e Artigo 26.º (*Execução de trabalhos a mais*), n.º 1, ambos do RJEOP – para realização de alterações à obra objecto do contrato de empreitada inicial não é consentâneo com a matéria de facto analisada⁴.

² Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 59/99 de 02.03, alterado pela Lei n.º 163/99 de 14.09, Decreto-Lei n.º 159/2000 de 27.07 e Decreto-Lei n.º 13.02 de 19.02, daqui em diante identificado por RJEOP.

³ Com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 1/2001 de 04.01, 55-B/2004 de 30.12, 48/2006 de 29.08 e 35/2007 de 13.08.

⁴ Vide Capítulo V, do Relato de Auditoria. Doravante, todas as remissões que forem feitas para fls. são deste Relato, pelo que nos abstermos de o voltar a referir.

Handwritten signatures and initials in blue ink at the bottom right of the page. There are several distinct marks, including what appears to be a large 'H' or 'A' shape, and other illegible scribbles. A circled '2' is also visible near the bottom right.

3.º

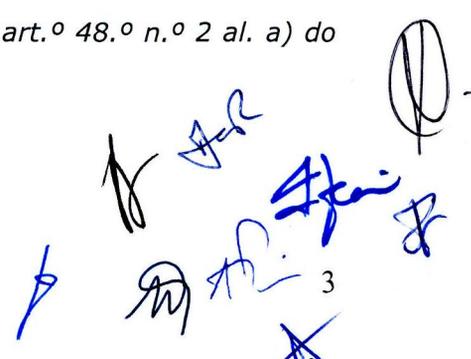
Em concreto, é seu entendimento que, à luz do disposto no citado Artigo 26.º, n.º 1, do RJEOP:

- (i) parte dos trabalhos objecto da Proposta n.º 115/2006, de 15.03.⁵, nos termos da qual foi proposta a celebração do 1.º Adicional à Empreitada n.º 6/DVC/2002, no valor de € 755.378,20 (sem IVA) e a aprovação da respectiva minuta do contrato Adicional, não resultam da verificação de circunstâncias imprevistas supervenientes ao contrato de empreitada celebrado em 10.02.2004, com a "Construtora do Tâmega, S.A.", uma vez que,
- (ii) os motivos determinantes dos erros e omissões verificados para recorrer ao ajuste directo, pré-existiam ao procedimento pré-contratual desencadeado em 28.05.2004, o que obsta a que se possa considerar que os co-respectivos trabalhos resultem da verificação de diferenças entre as condições locais existentes e as previstas no projecto patenteado ou de divergências entre o definido nas suas peças escritas e previsto nas peças desenhadas do mesmo.

4.º

Conclui o douto Tribunal, que as ilegalidades assim indiciadas, inquinam o acto adjudicatório dos referidos trabalhos "(...) de nulidade nos termos do art.º 133.º n.º 1 do CPA, extensível ao subsequente Adicional atento o disposto no art.º 185.º do mesmo Código, por inobservância do positivado no citado art.º 48.º n.º 2 al. a) do RJEOP." (cfr. fls. 49).

⁵ Aprovada por Deliberação da CML em reunião de 22.03.2006.



5.º

Por esse motivo, considera que a adjudicação sob escrutínio deveria ter sido precedida de concurso público ou limitado com publicação de anúncio ao abrigo do disposto no Artigo 48.º (*Escolha do tipo de procedimento*), n.º 2, alínea a), do RJEOP.

6.º

Contudo, iremos verificar, após uma análise atenta dos factos relevantes e das normas jurídicas que lhe são aplicáveis, que o acto adjudicatório fiscalizado não enferma das ilegalidades que lhe são indiciariamente apontadas sendo, por isso, válido e, permitimo-nos afirmar, o único adequado ao factualismo que lhe subjaz.

7.º

Neste âmbito, as questões controvertidas resumem-se em saber se com a celebração do contrato Adicional em apreço foi excedido o limite de 25% do contrato inicial, fixado no Artigo 45.º, do RJEOP, bem como, se foram correctamente qualificados os trabalhos integrados nos Erros e Omissões e nos Trabalhos a Mais.

8.º

Já acima se deixou dito que, por deliberação de 22.03.2006, o executivo camarário deliberou aprovar a Proposta n.º 115/2006, de 15.03, nos termos da qual foi votada a celebração do 1.º Adicional à "Empreitada n.º 6/DCV/02 - TÚNEL DO REGO E REDE RODOVIÁRIA DE ACESSO" à empresa "Construtora do Tâmega,

✓
ⓧ
4
✗

S.A.", pelo valor de € 755.378,20 (sem IVA), e bem assim, a aprovação da respectiva minuta do contrato.

9.º

Este Adicional teve origem em situações várias imprevistas das quais resultou a necessidade de execução de trabalhos não contemplados no contrato inicial e que se passam a descrever.

Na verdade,

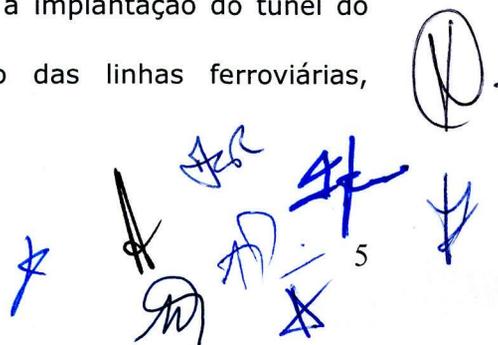
10.º

Conforme documentação constante do processo, efectuada a primeira consignação da obra tomou-se conhecimento da existência de novos empreendimentos e arruamentos para o lado Norte/Poente do túnel, o que levou à necessidade de introduzir alterações no projecto inicial, nomeadamente o rebaixamento do túnel, com a conseqüente reanálise do projecto de estruturas (em termos de processo construtivo, actividades e respectivas quantidades) e a introdução da Rotunda 2 (do lado da Av^a Cinco de Outubro) por sugestão do DSRT6, de modo a permitir uma melhor inserção/ligação do túnel com a Rua Sousa Lopes (fluidez e segurança na circulação rodoviária).

11.º

Após realização de um levantamento topográfico para a implantação do túnel do lado Norte, deparou-se com uma nova localização das linhas ferroviárias,

⁶ Departamento de Segurança Rodoviária e Tráfego.



entretanto construídas pela REFER, o que originou a eliminação de uma passagem pedonal, a execução de alterações nas escadas de acesso, bem como a mudança de localização da área técnica.

12.º

Situação, obviamente desconhecida aquando do lançamento do concurso, uma vez que a REFER nunca veio informar a Câmara de que havia implementado alterações àquele que foi o projecto por si elaborado, e da sua responsabilidade, entregue a esta edilidade.

13.º

Mais, a REFER executa parte da obra da sua responsabilidade, ao nível das vias-férreas e de um túnel, alterando o projecto inicialmente fornecido à Câmara e sem disso lhe dar o devido conhecimento, como era sua obrigação, a fim de esta poder compatibilizar o projecto patenteado a concurso com as referidas alterações.

14.º

Foi ainda necessário proceder à execução de colchão drenante devido à presença de água ao nível do fundo de caixa, o que apenas foi detectado aquando da execução de escavações (situação também imprevisível à data do contrato inicial).

15.º

Face às situações e alterações ao projecto da REFER acima mencionadas e tendo em atenção que se tratava de um túnel com uma extensão de 260 metros, cuja

Handwritten signatures and initials in blue ink, including a circled 'N' and a '6'.

rede viária envolvente apresentava tráfego moderado e predominantemente de veículos ligeiros, e uma vez que o seu traçado não permitia a prática de grandes velocidades, o mesmo classificava-se, em todas as recomendações, nas categorias de níveis mais baixos de exigência, mostrou-se necessário, após pareceres do DCCIEM⁷ e do RSB 8, proceder à simplificação, ou mesmo eliminação, de alguns equipamentos (detecção de CO e de incêndios, sistema de SOS, de CCTV e de ventilação).

16.º

A acrescer às situações antes descritas, verificou-se, ainda, a consideração de um processo de erros e omissões, decorrente de incompatibilidades existentes entre o projecto de estabilidade e alguns projectos de especialidades.

17.º

Evidencia-se, assim, que para além dos erros e omissões⁹ que foram incluídos no 1.º Adicional, os Trabalhos a Mais tornaram-se necessários à conclusão da obra na sequência de circunstâncias imprevistas ou de alterações ao projecto de execução¹⁰, sendo pois subsumíveis nas normas dos Artigos 26.º e 45.º do RJEOP.

18.º

Parte dos trabalhos extracontratuais foram incluídos em autos de medição, compensados por um valor igual de trabalhos a menos resultantes de actividades

⁷ Departamento de Construção e Conservação de Instalações Eléctricas e Mecânicas.

⁸ Regimento de Sapadores Bombeiros.

⁹ Previstos no Artigo 14.º do RJEOP.

¹⁰ Tendo por objecto o mesmo fim.



do contrato inicial cujas quantidades ficaram aquém das inicialmente previstas ou não foram realizadas.

19.º

Os restantes foram incluídos num único Adicional, no montante de € 755.378,20, correspondendo a 18,24% do valor de adjudicação inicial, que foi aprovado pela entidade competente para tal, bem como autorizada a dispensa do estudo a efectuar por entidade externa, previsto no Artigo 45.º, n.º 2, do RJEOP.

20.º

Relativamente à utilização de verbas decorrentes da existência de trabalhos a menos para pagamento de Trabalhos a Mais, se atendermos ao estipulado no Artigo 31.º do RJEOP (pese embora esta norma regule o direito de rescisão por parte do adjudicatário) parece poder considerar-se como regra geral para a possibilidade de compensar Trabalhos a Mais com trabalhos a menos.

21.º

O n.º 4 da mesma disposição legal introduz um limite a essa possibilidade, uma vez que só permite essa compensação se os Trabalhos a Mais realizados forem da mesma espécie dos trabalhos a menos, pelo que, torna-se necessária uma avaliação objectiva, orientada por critérios técnicos, que permita determinar se os Trabalhos a Mais realizados são da mesma natureza/espécie dos trabalhos retirados do contrato inicial, e, naturalmente, se se destinam ao mesmo fim, o que acontece no caso em apreço.

Handwritten signatures and initials in blue ink, including a circled 'V' and the number '8'.

22.º

É também esta a jurisprudência corrente do Tribunal de Contas, conforme resulta, a título de exemplo, dos Acórdãos nºs 22/02-Mai.14 – 1ª S/PL e 47/02-MAI.21-1ªS/SS.

23.º

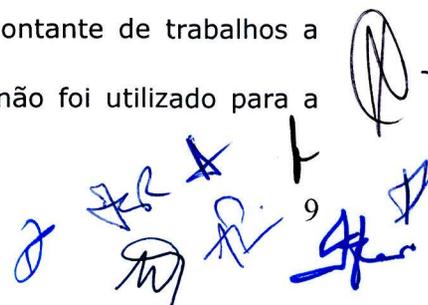
Nestes Acórdãos fica patente que "(...) a aplicação do artº 45º tem que confinar-se ao domínio da empreitada posta a concurso, isto é, com o seu objectivo estabilizado (...)", pois "(...) se o objecto tiver sido substancialmente alterado (...) não poderia falar-se de controlo de custos daquela empreitada porque, efectivamente a empreitada seria outra (...)", podendo, eventualmente, estar "(...) em causa (...) o princípio da estabilidade e desvirtuada a concorrência, outro dos princípios basilares, que com o concurso se visou e procurou."

24.º

Para além disso, é ainda entendimento do Tribunal de Contas, que "(...) tendo sido reduzido o objecto da empreitada, o seu valor há-se ser abatido ao valor atribuído inicialmente ao total da mesma empreitada (...) e só depois de "corrigido" tal valor inicial é que há-de apurar-se se o montante dos trabalhos a mais (e tudo mais a que se refere o supra citado artº 45º) excede ou não o limite de 25% aí fixado."

25.º

Face ao enquadramento acima explanado, resultou um montante de trabalhos a menos (trabalhos não realizados), de € 271.871,04, que não foi utilizado para a



compensação de trabalhos a mais¹¹, pelo que foram trabalhos suprimidos ao objecto inicial, razão pela qual o seu valor foi deduzido ao valor de adjudicação.

26.º

Assim, temos um valor de adjudicação inicial de € 4.141.000,00 €, e um valor de adjudicação corrigido de € 4.366.028,29 (€ 4.141.000,00 + € 496.869,33¹² - € 271.841,04)

27.º

Parte dos Trabalhos a Mais à empreitada, no valor de € 1.027.219,41 - valor que inclui erros e omissões nos montantes de € 352.051,65 € e de € 144.817,68, respectivamente, totalizando € 496.869,33, tendo também em consideração o 1.º Adicional à empreitada -, não se enquadram no regime de compensação de trabalhos, pelo que deverão ser tidos em conta para efeitos do limite de 25% estipulado no Artigo 45.º, n.º 1, do RJEOP.

28.º

Assim sendo, conclui-se que o montante dos trabalhos a mais/extracontratuais não compensados com os trabalhos a menos, que constitui o Adicional aqui em apreciação no montante de € 755.378,20, representa 23,53%¹³ do valor de adjudicação corrigido, encontrando-se dentro do limite legalmente definido no Artigo 45.º, n.º 1, do RJEOP.

¹¹ Estes trabalhos a menos não se enquadram no regime de compensação de trabalhos.

¹² Nos termos do Artigo 15.º, n.º 1, do RJEOP, "(...) *rectificado qualquer erro ou omissão do projecto, o respectivo valor será acrescido (...) ao valor de adjudicação*".

¹³ 1.027.219,41 € ÷ 4.366.028,29 €.

Handwritten signatures and initials in blue ink, including a circled 'K' and the number '10'.

29.º

Relativamente ao valor indemnizatório deliberado atribuir pelo então executivo camarário, em 13.12.2006, através da Proposta n.º 587/2006, de 06.12, entende o Tribunal de Contas que o controlo de custos das obras públicas, tal como vem preconizado no Artigo 45.º, n.ºs 1 e 2, do RJEOP, imporia que esta Edilidade tivesse ponderado, no cálculo do valor acumulado, quer o valor dos Trabalhos a Mais, quer o montante correspondente à compensação financeira reconhecida conceder à "Construtora do Tâmega, S.A."

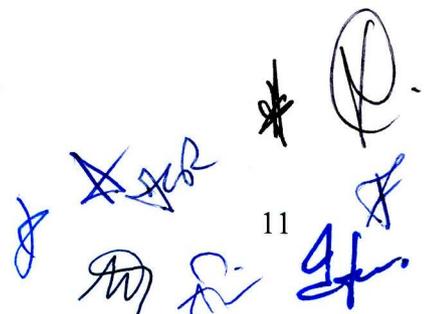
30.º

Apesar de admitir que, objectivamente, era uma tarefa impossível, tendo em conta que a autorização da indemnização em causa foi deliberada em 13.12.2006, ou seja, posteriormente à dos Trabalhos a Mais que ocorreu em 22.03.2006, o Tribunal de Contas entende que a mera intenção de o vir a fazer deveria ter sido considerada para apuramento do limite dos 25% fixado no Artigo 45.º, n.º 1, do RJEOP (vide Capítulo X, fls. 46 e 47).

31.º

Tal raciocínio jurídico assenta no pressuposto, de que "Apesar do n.º 5 do art.º 45.º do RJEOP não remeter para o "valor acumulado" referido no n.º 1 (do art.º 45.º), é-lhe igualmente aplicável como resulta da menção do n.º 2 do mesmo preceito legal o "valor acumulado dos trabalhos referido no **número anterior**" (vide nota de rodapé (109), a fls. 46).

11



32.º

Sendo tal entendimento sufragado pela 1.ª Secção do Tribunal de Contas, como extraído, exemplificativamente, do seu Acórdão n.º 47/2002, de 21.05, proferido no âmbito do Processo de Visto n.º 876/2002 e Acórdão n.º 16/2005, de 31.05, proferido no âmbito do Processo n.º 472/2005.

33.º

Ora, apesar de apreendermos tal sentido, não concordamos com o mesmo, perfilhando, ao invés, opinião diversa.

34.º

Aliás, não é despiciendo referir que, quanto a esta mesma matéria, o próprio Tribunal de Contas não tem um só entendimento.

35.º

Com efeito, tendo surgido dúvidas no seio dos serviços camarários, em concreto, o Departamento de Empreitadas, Prevenção e Segurança de Obras, da Direcção Municipal de Projectos e Obras, e com o objectivo de preservar, da melhor forma, a *ratio* de tal preceito legal, foram pedidas orientações a esse Tribunal, através do Ofício n.º 1595/DEPSO/2005, de 07.04.2005¹⁴.

¹⁴ Que ora se junta.

12



36.º

Em tal Ofício pode ler-se: "É nossa preocupação exercer as competências que nos estão cometidas de forma criteriosa, zelosa e no estrito cumprimento de todos os princípios e regras que norteiam esta actividade, quer elas emanem directamente da Lei, da Jurisprudência, de directivas ou instruções internas ou externas ou de quaisquer fontes do Direito.

Temos, contudo, sido confrontados com algumas situações geradoras de problemas e dúvidas, para as quais não temos resposta directa, mas tão somente indícios da existência de entendimentos jurisprudenciais sobre tais questões. Reportamo-nos, concretamente, à questão das exclusões de concorrentes, em sede de análise de propostas, alvo de inúmeros pedidos de esclarecimento por parte deste Órgão de Soberania e a pedidos de indemnização, sendo que neste tema nos importa apurar duas vertentes: saber se as indemnizações estão sujeitas a visto do Tribunal de Contas e se os valores que daqui eventualmente resultem contam ou não para o computo do limite dos 25% das empreitadas, referido no nº 1 do artigo 45º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março. (...)” (negrito e sublinhado nosso).

37.º

A resposta do Tribunal de Contas, surgida através da carta com a referência 000247, de 30.05.2005, não poderia ser mais inconclusiva, ao afirmar que "(...) **a jurisprudência existente aponta para a necessidade de avaliação casuística das situações.**" (negrito e sublinhado nosso).

13



38.º

Ora, precisamente uma das situações em que o Tribunal de Contas apreciou situação similar à dos presentes Autos, foi no âmbito da "Empreitada n.º 1/DOIS/DGOA/2003 – CONSTRUÇÃO DO DESNIVELAMENTO DA AVENIDA INFANTE D. HENRIQUE COM A AVENIDA MARECHAL GOMES DA COSTA".

39.º

Naquela empreitada diremos, sucintamente, que entre 2005 e Abril de 2006 foram remetidos e visados 3 Adicionais pelo Tribunal de Contas, perfazendo um valor total de € 390.208,23 (7,77%).

40.º

Em 28.09.2005 foi enviado ao Tribunal de Contas o Processo referente ao pagamento da indemnização ao empreiteiro¹⁵, no valor de € 910.949,08 (17,83%).

41.º

Ou seja, computados os valores percentuais relativos ao valor dos 3 Adicionais e do valor indemnizatório, obtemos 25,6%, o que significa que, à luz da interpretação que o Tribunal de Contas faz nestes Autos do Artigo 45.º, n.ºs 1 e 2, do RJEOP, esta Edilidade ultrapassou o limite de 25% ali fixado.

¹⁵ Aprovada em reunião de Câmara de 07.09, através da Proposta n.º 587/2005, de 01.09.

14



42.º

Não obstante, em 17.11.2005, esse douto Tribunal devolve o Processo referente ao pagamento da indemnização ao empreiteiro, informando que o mesmo não está sujeito a Visto Prévio, não se pronunciando sequer sobre o limite dos 25%.

43.º

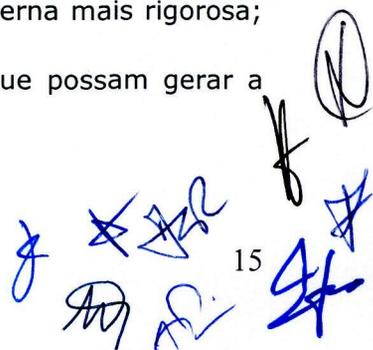
Antes de mais, manifestamos a nossa perplexidade relativamente ao facto desse Tribunal interpretar *casuisticamente* o Artigo 45.º, do RJEOP, sendo certo que, ao fazê-lo, admite que a interpretação que esta Edilidade fez do mesmo não só é possível, como é legal, logo não censurável.

44.º

Efectivamente, o regime de controlo de custos plasmado no RJEOP, terá visado, em última análise, evitar que as despesas com obras públicas aumentassem desrazoável e exponencialmente – desde o preço inicial –, e frustrassem assim, a final, os objectivos que presidem aos procedimentos aplicáveis à fase de formação dos contratos, prejudicando o planeamento e equilíbrio financeiro das entidades públicas.

45.º

Assim, o controlo de custos, no RJEOP, dá azo a dois tipos de medidas: (i) a partir de um determinado limite (15%), exige-se uma intervenção interna mais rigorosa; (ii) atingindo o limite acima dos 25%, proíbem-se os actos que possam gerar a *extensão* do valor da Empreitada.



46.º

Porém, tais medidas não podem significar o sacrifício, ou a restrição de direitos e interesses legítimos do Empreiteiro, tutelados, desde logo, pela lei fundamental, e consagrados no próprio RJEOP.

47.º

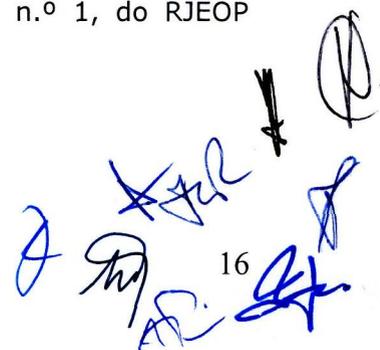
Dessa forma, consideramos que o limite dos 25% se reporta a Trabalhos a Mais, e deve ser atendido na gestão da obra pelo Dono da Obra, não se tratando, evidentemente, de uma barreira inultrapassável, em termos absolutos.

48.º

De facto, sendo o Contrato de Empreitada rico em incidências e vicissitudes, os valores indemnizatórios, desde que justificados, como é o caso dos Autos, terão de ser arbitrados com justiça, mas atingindo os valores que tiverem que atingir.

49.º

Pelo exposto, não podemos aceitar as conclusões a que o Tribunal de Contas chega, no sentido desta Edilidade ter acumulado valores de Trabalhos a Mais (€ 755.378,20, sem IVA) e do montante correspondente à compensação financeira que, à data, já reconhecia conceder à Construtora do Tâmega, S.A. (€ 590.476,03, sem IVA), correspondentes a 32,50% do valor do contrato de empreitada inicial, excedendo, conseqüentemente, o limite fixado no Artigo 45.º, n.º 1, do RJEOP (vide fls. 49 e 50).


16

50.º

E muito menos podemos estar de acordo quanto ao facto de que se o tivesse feito, não poderia ter adjudicado a globalidade dos Trabalhos a Mais contemplados no Adicional por ajuste directo sem desrespeitar o disposto no Artigo 45.º, n.ºs 1 e 4, do RJEOP, ou seja, suplantando o limite de 25%.

51.º

Reiteramos que, para os efeitos previstos na citada disposição legal, não poderá ser contabilizado o valor indemnizatório deliberado atribuir ao empreiteiro em virtude dos sobre custos suportados por este e advenientes de atrasos nos prazos da empreitada, única e exclusivamente imputáveis ao dono da obra,

52.º

Os quais, como já se explanou no âmbito da presente resposta, não tiveram subjacente qualquer incumprimento pelo dono da obra de disposições legais e regulamentares.

53.º

Acresce que, tal pressuporia ainda um juízo antecipatório hipotético, como parece resultar do Relato do Tribunal quando aborda esta matéria.

54.º

Assim, no caso em apreço, o limite dos 25% apenas se pode reportar ao cômputo dos Trabalhos a Mais.

[Handwritten signatures and initials in blue ink, including the number 17]

55.º

O Artigo 45.º, do RJEOP está directamente ligado à realização de Trabalhos a Mais, como norma reguladora da sua execução e neste enquadramento não é aplicável ao valor efectivamente pago como indemnização pelos fundamentos acima expostos.

56.º

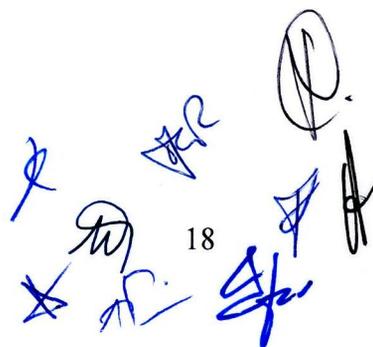
Reportando ao caso em apreço, verifica-se que a situação ocorrida se subsume a uma verdadeira indemnização ao empreiteiro.

57.º

Com efeito, na sequência de atrasos verificados por impossibilidade de libertação de terrenos particulares abrangidos pelas áreas de intervenção, não imputáveis ao adjudicatário, houve necessidade de realizar consignações parciais as quais deram origem à apresentação de pedidos de prorrogação de prazo, pelo adjudicatário, tendo como principal razão o ajustamento do plano de trabalhos e demais condições contratuais à realidade existente.

58.º

Conclui-se, assim, que o valor indemnizatório não pode incluir-se no âmbito da percentagem referida no Artigo 45.º, do RJEOP, pelo que também quanto a esta matéria, se entende não ter sido cometida qualquer ilegalidade.



18

59.º

E, relativamente ao cômputo dos Trabalhos a Mais, como acima se defendeu, os mesmos não ultrapassaram o limite legal dos 25%, tendo também aqui a CML e os ora subscritores, actuado no mais estrito cumprimento das normas legais, nenhuma responsabilidade lhes podendo ser assacada.

60.º

Pelo que, se refutam integralmente as conclusões do Relato desse douto Tribunal.

Além do mais, sempre cumpre referir o seguinte,

61.º

A solução adoptada pela Autarquia era a única exequível, perante as alternativas possíveis, todas elas mais lesivas, do ponto de vista do interesse e dinheiros públicos, que esta Edilidade tentou, acima de tudo, salvaguardar.

62.º

Com efeito, a solução apontada pelo Tribunal de Contas para evitar a alegada derrapagem orçamental, passa pelo lançamento de um concurso público ou limitado com publicação de anúncio, ao abrigo do disposto no Artigo 48.º, n.º 2, alínea a), do RJEOP.


19

63.º

Ora, não é discutível que o lançamento de tal procedimento acarretaria, seguramente, maiores despesas que as que vieram efectivamente a ocorrer.

64.º

Numa primeira fase obrigaria à suspensão dos trabalhos em curso, o que, tendo em conta o local e envolvimento da obra iria causar o caos numa zona dominante da cidade de Lisboa.

65.º

Assim, além de paralisar o trânsito, por dificuldades decorrentes da existência plena de acessos viários e pedonais, acarretaria um transtorno incalculável tanto para os moradores como para os transeuntes,

66.º

Sem negligenciar, a par, os custos decorrentes da tomada de medidas de segurança para a salvaguarda daqueles, por forma a evitar situações de calamidade pública.

67.º

Por outro lado, não podemos desconsiderar que o lançamento de um novo procedimento – concurso público ou limitado com publicação de anúncio – reveste-se de um formalismo denso – Artigos 59.º e 121.º, do RJEOP – e que obrigaria o dono da obra a elaborar um projecto relativo às alterações que deram origem aos

Handwritten notes and signatures in blue ink, including the number 20 and various initials and symbols.

Erros e Omissões e aos Trabalhos a Mais do primeiro procedimento, bem como, um caderno de encargos e um programa de concurso, com as delongas inerentes a este tipo de procedimento, com cuja obra em apreço não se compadeceria.

68.º

Sem falar que, a prosseguirem os trabalhos, sê-lo-iam com dois empreiteiros em obra, o que tornaria praticamente impossível a verificação, *in loco*, de quem efectivamente realizou os trabalhos, e a conseqüente responsabilização por atrasos nos trabalhos de ambos.

69.º

Ao que acresce o facto de que, atendendo à sua natureza e pelas suas funcionalidades, a obra não era fraccionável de modo a permitir o lançamento de novos procedimentos para execução dos trabalhos complementares para a sua conclusão.

70.º

Ou seja, não se poderia construir a Rotunda 2 depois do túnel aberto ao trânsito, não se poderia executar os muretes laterais do túnel, em betão, em vez da alvenaria prevista no projecto, nem a colocação do revestimento metálico das paredes, em vez do revestimento a azulejo, depois do túnel aberto ao trânsito.

Handwritten signatures and initials in blue ink, including a circled 'V' and the number '21'.

71.º

Donde resulta que a execução de tais trabalhos nunca poderia ser entregue a outro empreiteiro, uma vez que os mesmos são indissociáveis por se encontrarem numa relação de clara dependência, o que poderia traduzir-se na sua sobreposição, acarretando, obviamente, maiores custos.

72.º

O mesmo acontecendo para o pagamento da montagem e desmontagem de dois estaleiros, bem como a sua compatibilização em termos de funcionamento na obra.

73.º

Depois, do ponto de vista contratual, e num cenário mais radical, o lançamento de tal procedimento poderia conduzir à rescisão do contrato pelo empreiteiro, à luz do disposto no Artigo 189.º (*Rescisão em caso de suspensão*), do RJEOP, além da consequente atribuição de uma indemnização por danos emergentes e/ou lucros cessantes, cujo montante, facilmente indicia valores superiores aos tidos pela solução adoptada por esta edilidade.

74.º

Além do que, tornava-se necessário proceder à abertura de um novo procedimento concursal com vista a terminar a execução da empreitada, mais uma vez, com os custos inerentes a tal: preços unitários mais elevados, montagem e desmontagem dos estaleiros, custo de mão-de-obra mais cara, entre outros.

Handwritten signatures and initials in blue ink, including the number 22.

75.º

Nesta medida, a decisão que foi tomada, relativamente ao ajuste directo, além de, na opinião dos ora subscritores, e como anteriormente se referiu, ter cumprido todos os requisitos legais subjacentes a uma adjudicação por ajuste directo, teve igualmente o mérito de conseguir garantir a melhor solução financeira, no âmbito de uma boa gestão dos dinheiros públicos, objectivo que cumpre a este douto Tribunal prosseguir nas acções de fiscalização que leva a efeito.

76.º

Por todas as razões acima apontadas, mais uma vez não podemos deixar de discordar totalmente com as conclusões a que esse douto Tribunal chegou no seu Relato.

77.º

Por último, e a atender-se não assistir razão aos ora subscritores na presente exposição, no que não se concede, requer-se a V. Exas. que sejam atendidas as circunstâncias especiais previstas no Artigo 65.º, n.º 8, da Lei n.º 98/97, de 26.08 com a redacção em vigor resultante das alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 1/2001 de 04.01, 55-B/2004 de 30.12, 48/2006 de 29.08 e 35/2007 de 13.08.

Termos em que,

Se requer a V. Exas. a reapreciação do Relato de Auditoria à luz da presente Resposta e em

consequência se conclua pela legalidade do procedimento e das deliberações tomadas, bem como pela inexistência de responsabilidade financeira sancionatória por parte dos membros do órgão colegial Câmara Municipal.



António Pedro Carmona Rodrigues



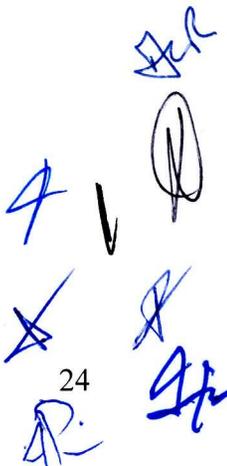
Carlos Miguel Fernandes Fontão de Carvalho



Marina João da Fonseca Lopes Ferreira



Pedro José Del Negro Feist



Gabriela Maria Chico de Cardoso Seara

António Manuel Pimenta Proa

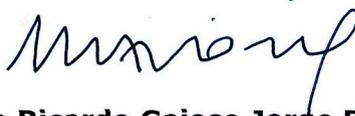
Sérgio Lipari Garcia Pinto

Maria José da Cunha Avilez Nogueira Pinto

Álvaro da Silva Amorim de Sousa Carneiro



Manuel Maria Carrilho



Nuno Ricardo Gaioso Jorge Ribeiro



Natalina Nunes Esteves Pires Tavares de Moura



António Manuel Dias Baptista



Maria Isabel de Albuquerque Carvalho Seabra



José Paixão Moreira de Sá Fernandes

