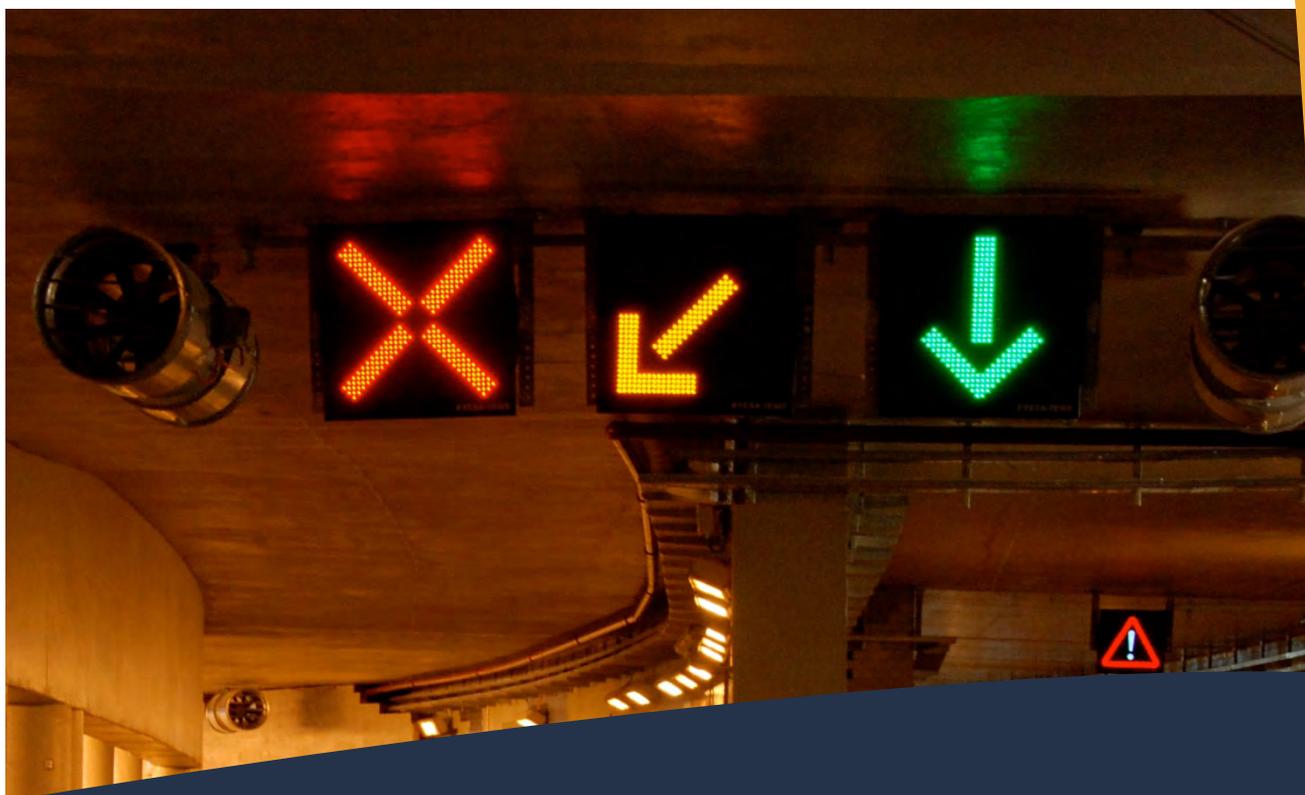


RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 12/2011  
PROC. N.º 1/2005 - 1.ª SECÇÃO



ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO  
CONCOMITANTE AO MUNICÍPIO  
DE LISBOA NO ÂMBITO DA  
EMPREITADA DO *TÚNEL DO MARQUÊS*

TRIBUNAL DE CONTAS  
LISBOA 2011





# Tribunal de Contas

## ÍNDICE

SIGLAS .....	3
<b>PARTE I - ENQUADRAMENTO DA ACÇÃO</b>	
1.1 – INTRODUÇÃO .....	5
1.2 – ÂMBITO E OBJECTIVOS .....	5
1.3 – METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS .....	5
1.4 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO .....	6
1.5 – CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES .....	8
1.6 – CONSIDERAÇÕES GERAIS .....	9
<b>PARTE II – CONTEXTUALIZAÇÃO DA EMPREITADA</b>	
2.1 – O CONTRATO: FORMAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DO SEU OBJECTO	
2.1.1 - Formação do Contrato .....	10
2.1.2 - Caracterização da Obra .....	11
2.2 – COORDENAÇÃO TÉCNICA E FISCALIZAÇÃO DA OBRA .....	12
2.3 – VICISSITUDES OCORRIDAS NA FASE DE EXECUÇÃO DOS TRABALHOS	
2.3.1 – Vicissitudes gerais .....	12
2.3.2 - Vicissitudes específicas: a instituição de um Tribunal Arbitral e desenvolvimentos subsequentes .....	14
<b>PARTE III – PARTE EXPOSITIVA</b>	
3.1 – A EXECUÇÃO FÍSICA DO CONTRATO	
3.1.1 – A Obra construída .....	18
3.1.2 – Alterações mais significativas ao projecto adjudicado .....	19
3.1.2.1 – Alteração do sistema de ventilação do Túnel .....	20
3.1.2.2 – Supressão dos túneis T2 e T3 e das aberturas previstas para o tecto do T1 .....	23
3.1.2.3 – Alteração da rampa R5 e fecho do túnel T4 .....	26
3.1.2.4 – Observações .....	29
3.1.3 – Outras alterações verificadas	
3.1.3.1 – Os trabalhos integrados no 1.º Adicional .....	35
3.1.3.2 – Os “trabalhos a mais” reclamados pelo Consórcio .....	37
3.1.4 – O tempo gasto na realização da Obra .....	41
3.1.5 – Trabalhos contratuais executados .....	44
3.2 – A EXECUÇÃO FINANCEIRA DO CONTRATO .....	47
3.2.1 – Concessão de um adiantamento .....	47
3.2.2 – Execução financeira global .....	48
3.3 – O ACORDO DE TRANSACÇÃO (DE 23.03.2010) .....	51



# Tribunal de Contas

<b>PARTE IV – PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO</b> .....	54
<b>PARTE V – CONCLUSÕES</b> .....	55
<b>PARTE VI – RECOMENDAÇÕES</b> .....	60
<b>PARTE VII – DECISÃO</b> .....	63
<b>FICHA TÉCNICA</b> .....	64
<b>ANEXOS:</b>	
I - Decomposição do preço fixado no contrato de empreitada .....	67
II - Mapa da obra projectada .....	68
III - Síntese das pretensões submetidas ao Tribunal Arbitral e da sua subsequente decisão; reprodução da deliberação n.º 247/CML/2008, tomada em reunião de 30.08.2008 .....	69
IV - Mapa da obra edificada .....	75
V - Descrição da factualidade referente à alteração do sistema de ventilação do Túnel .....	76
VI - Descrição da factualidade referente à eliminação dos túneis T2 e T3, aprovada pela CML em 04.02.2004 ..	80
VII - Matéria de facto referente à não conclusão da construção do túnel T4 .....	87
VIII - Descrição da factualidade referente à execução de “Trabalhos a Mais” reclamados pelo Consórcio .....	89
IX - Elementos referentes à execução física da empreitada .....	99
X - Elementos referentes à execução financeira da empreitada .....	104
XI - Comentários às alegações apresentadas pelos notificados do Relato de Auditoria .....	111
I - Comentários às alegações formuladas pelo Grupo I .....	111
II - Comentários às alegações formuladas pelo Grupo II .....	149
III - Comentários às alegações formuladas pelo Eng. Agostinho Mourato Grilo (ex Coordenador da obra) .....	153
XII - Alegações prestadas pelos notificados do Relato de Auditoria .....	155



# Tribunal de Contas

## SIGLAS

Ac.	ACÓRDÃO
AIA	AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL
BM	BOLETIM MUNICIPAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA
Cap.	CAPÍTULO
CCP	CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS <sup>(1)</sup>
CGC	CLÁUSULAS GERAIS E COMPLEMENTARES
CML	CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA
CPA	CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO <sup>(2)</sup>
CRP	CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA
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
Delib.	DELIBERAÇÃO
DEPSO	DEPARTAMENTO DE EMPREITADAS, PREVENÇÃO E SEGURANÇA DE OBRAS
DGTC	DIRECÇÃO-GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS
DL	DECRETO-LEI
DMIS	DIRECÇÃO MUNICIPAL DE INFRA-ESTRUTURAS E SANEAMENTO
DMPO	DIRECÇÃO MUNICIPAL DE PROJECTOS E OBRAS
DR	DIÁRIO DA REPÚBLICA
EIA	ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL
EPAL	EMPRESA PORTUGUESA DAS ÁGUAS LIVRES, S.A.
GCT	GABINETE DE COORDENAÇÃO DO "TÚNEL DO MARQUÊS"
Inf.	INFORMAÇÃO
IVA	IMPOSTO SOBRE O VALOR ACRESCENTADO
JOCE	JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS
LAL	LEI DAS AUTARQUIAS LOCAIS <sup>(3)</sup>
LAV	LEI DA ARBITRAGEM VOLUNTÁRIA <sup>(4)</sup>
LNEC	LABORATÓRIO NACIONAL DE ENGENHARIA CIVIL
LOPTC	LEI DE ORGANIZAÇÃO E PROCESSO DO TRIBUNAL DE CONTAS <sup>(5)</sup>
LPU	LISTA DE PREÇOS UNITÁRIOS
MD	MEMÓRIA DESCRITIVA
MDJ	MEMÓRIA DESCRITIVA E JUSTIFICATIVA
ML	METROPOLITANO DE LISBOA, E.P.
MOPTH	MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E HABITAÇÃO
Of.	OFÍCIO
p.	PONTO
proc.	PROCESSO
POCAL	PLANO OFICIAL DE CONTABILIDADE DAS AUTARQUIAS LOCAIS <sup>(6)</sup>
Prop.	PROPOSTA
pub.	PUBLICADO
RCM	RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS
RJEOP	REGIME JURÍDICO DAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS <sup>(7)</sup>
STA	SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
Subp.	SUBPONTO
TAF	TRIBUNAL ADMINISTRATIVO E FISCAL
TBM	TRABALHOS A MAIS
TAC	TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO
TCA	TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO
TBm	TRABALHOS A MENOS
TC	TRIBUNAL DE CONTAS

<sup>(1)</sup> Aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29.01, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 18-A/2008 (pub. no DR, 1.ª S., n.º 62, de 28.03.2008), alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11.09, DL n.º 223/2009, de 11.09, DL n.º 278/2009, de 02.10, Lei n.º 3/2010, de 27.04 e DL n.º 131/2010, de 14.12.

<sup>(2)</sup> DL n.º 442/91, de 15.11, com as alterações introduzidas pelos DL's n.ºs 6/96, de 31.01 e 18/2008, de 29.01.

<sup>(3)</sup> Lei n.º 169/99, de 18.09, alterada pelas Leis n.ºs 5-A/2002, de 11.01 e 67/2007, de 31.12.

<sup>(4)</sup> Lei n.º 31/86, de 29.08, alterado pelo DL n.º 38/2003, de 08.03.

<sup>(5)</sup> Lei n.º 98/97, de 26.08, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31.12, 1/2001, de 04.01, 48/2006, de 29.08, 35/2007, de 13.08 e 3-B/2010, de 28.04.

<sup>(6)</sup> DL n.º 54-A/99 de 22.02, alterado pela Lei n.º 162/99, de 14.09, DL n.º 315/2000, de 02.12, DL n.º 84-A/2002, de 05.04 e Lei n.º 60-A/2005, de 30.12.

<sup>(7)</sup> DL n.º 59/99, de 02.03, alterado pela Lei n.º 163/99, de 14.09, DL n.º 159/2000, de 27.07, DL n.º 13/2002, de 19.02 e DL n.º 245/2003, de 07.10.





# Tribunal de Contas

## PARTE I – ENQUADRAMENTO DA ACÇÃO

### 1.1 - INTRODUÇÃO

Em Plenário da 1.<sup>a</sup> Secção o Tribunal de Contas aprovou, ao abrigo do disposto no art.º 38.º, n.º 1, al. b) da LOPTC, o Programa de fiscalização concomitante para 2005<sup>(8)</sup>, no qual previu, entre outras, uma acção de acompanhamento da execução do contrato relativo à “*Empreitada n.º 3/DMIS/2002 - Concepção/construção do desnivelamento da Av. Eng. Duarte Pacheco, Rua Joaquim António de Aguiar e Av. Fontes Pereira de Melo*” (doravante “Túnel do Marquês”), celebrado pelo Município de Lisboa nos termos adiante resumidos.

### 1.2 - ÂMBITO E OBJECTIVOS

De acordo com o *Plano Global da Acção de Fiscalização*<sup>(9)</sup>, os objectivos da auditoria consistem, no essencial, na identificação e análise jurídico-financeira de todos os actos e eventuais contratos praticados e ou celebrados no âmbito da execução da empreitada do Túnel do Marquês, visando aferir a manutenção (ou não) da identidade entre a obra objecto do contrato inicial e a efectivamente construída, bem como determinar os seus efeitos físicos e financeiros.

### 1.3 - METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS

Visando o cumprimento dos objectivos antes enunciados, a *Acção de fiscalização* (adiante designada de *Acção*) desenvolveu-se segundo as seguintes fases:

- a) Planeamento, efectuado na DGTC;
- b) Trabalho de Campo, desenvolvido nas instalações da entidade auditada e na DGTC;
- c) Elaboração do relato de auditoria;
- d) Audição dos Responsáveis sobre a matéria versada no relato antes mencionado.

Os trabalhos desenvolvidos nas fases indicadas nas als. a) e b) foram oportunamente descritos no relato de auditoria<sup>(10)</sup>, que aqui se dão por reproduzidos. Após a análise dos elementos coligidos naquelas fases, foram detectadas situações contrárias a normas e princípios gerais de direito, enunciadas naquele relato, posteriormente notificado aos responsáveis ali indicados para se pronunciarem sobre o seu teor. Simultaneamente, convidou-se<sup>(11)</sup> a entidade auditada a juntar ao processo os elementos que, no relato, se apontou não terem sido remetidos e os que permitissem actualizar e completar a informação naquele expressa. Seguiu-se o estudo das respostas apresentadas, secundado pela elaboração do presente relatório, em que as

<sup>(8)</sup> Vide Resolução n.º 2/2004, pub. no DR, 2.ª Série, n.º 299, de 23.12.2004.

<sup>(9)</sup> Detalhado na Inf. n.º 1/2005 – DCC UAT 2, de 27.01.2005, aprovado em 04.02.2005 pelo Juiz Conselheiro responsável, cf. despacho exarado sobre aquela informação.

<sup>(10)</sup> Vide alíneas a) e b) do p. 1.3 do Cap. I do relato, págs. 5 e 6.

<sup>(11)</sup> Cf. documentado no Of. da DGTC n.º 6006, de 28.04.2009.



# Tribunal de Contas

recomendações inseridas na Parte VI surgem como corolário lógico das observações constantes na Parte III, formuladas com base nos elementos escritos recolhidos no decurso da Acção.

Já na fase final da redacção deste relatório, a divulgação de notícias referentes ao “Túnel do Marquês” em vários órgãos da comunicação social motivou a solicitação<sup>(12)</sup> de esclarecimentos suplementares à entidade auditada, posteriormente prestados no seu Of. n.º P/2010, de 12.01.2010<sup>(13)</sup>, complementados pelo seu Of. n.º OF/1292/GPCML/10, de 24.03.2010 e documentação a este anexa. Consequentemente, a matéria de facto explanada na Parte III do relatório resulta da análise da informação pertinente disponível até à citada data de 24.03.2010.

## 1.4 - EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

Em cumprimento do disposto no art.º 13.º, n.ºs 1 e 3 da LOPTC, o relato de auditoria foi notificado à entidade auditada e aos responsáveis naquele identificados para, querendo, se manifestarem sobre o seu conteúdo. Após prorrogação<sup>(14)</sup> do prazo inicial fixado para o exercício do contraditório, os responsáveis infra indicados apresentaram as suas observações, formalizadas nos termos sumariados no quadro que se segue.

Quadro 1

N.º	NOTIFICADOS DO RELATO DE AUDITORA	Of. DGTC (DE 28/4/09) n.º	ARTICULADOS APRESENTADOS
	AGOSTINHO MOURATO GRILO	6013	Pronúncia de forma faseada, em 6 documentos: 1 doc. de 6 fls, de 11.05.2009; 1 doc. de 4 fls, de 20.05.2009; 1 doc. de 7 fls, de 02.06.2009; 1 doc. de 6 fls, de 09.06.2009; 1 doc. de 7 fls, de 23.06.2009 e 1 doc. de 6 fls, de 14.07.2009. A todos foram apensos elementos informativos avulsos.
I	PEDRO MIGUEL SANTANA LOPES	6007	Pronúncia conjunta, em articulado de 59 fls, assinado mas não datado (com o registo de entrada na DGTC n.º 11.275, de 09.06.2009)
	PEDRO AUGUSTO CUNHA PINTO	6009	
	JOAQUIM LUÍS ESTEVES PINTO MONTEIRO	6011	
	MARIA HELENA PASSOS LOPES COSTA	6020	
	ANTÓNIO CARLOS BIVAR BRANCO DE PENHA MONTEIRO	6023	
	JOSÉ FERNANDO DA SILVA FERREIRA	6012	Pronúncia conjunta, em articulado de 58 fls, assinado mas não datado (com o registo de entrada na DGTC n.º 11.258, de 09.06.2009), com 19 docs anexos
	VÍTOR MANUEL VOZONE DAMIÃO	6014	
	RUI FILIPE MARQUES DOS SANTOS	6015	
	MAVÍLDIA AMÉLIA NUNES PARENTE DA SILVA YEN	6016	
	ANTÓNIO PEDRO DE NOBRE CARMONA RODRIGUES	6008	Articulado de 49 fls, de 08.06.2009 (capeado por Of. sem ref.ª, de 08.06.2009)
	PEDRO JOSÉ DEL-NEGRO FEIST	6010	Articulado de 49 fls, de 08.06.2009 (capeado por Of. sem ref.ª, de 08.06.2009)
	MARIA TERESA RODRIGUES PINTADO MAURY	6017	Articulado de 57 fls, assinado mas não datado (com registo de entrada na DGTC n.º 11.329, de 12.06.2009)
	MARIA EDUARDA CASADINHO NAPOLEÃO	6018	Articulado de 58 fls, assinado mas não datado (com registo de entrada na DGTC n.º 11.271, de 09.06.2009)
	MARIA MANUEL PINTO BARBOSA	6019	Articulado de 58 fls, assinado mas não datado (com registo de entrada na DGTC n.º 11.273, de 09.06.2009)
	ANA SOFIA FERNANDES BETTENCOURT	6021	Articulado de 58 fls, assinado mas não datado (com

<sup>(12)</sup> Através do Of. da DGTC n.º 19248, de 17.12.2009.

<sup>(13)</sup> Ofício recepcionado no TC em 19.01.2010, cf. data aposta naquele pelos seus serviços de apoio.

<sup>(14)</sup> Cf. despacho do Juiz Conselheiro responsável, proferido em 20.05.2009 sobre a Inf. n.º 112/09-DCC, de 19.05.2009, concedendo um prazo suplementar de 20 dias.



# Tribunal de Contas

N.º	NOTIFICADOS DO RELATO DE AUDITORA	Of. DGTC (DE 28/4/09) n.º	ARTICULADOS APRESENTADOS
			registro de entrada na DGTC n.º 11.274, de 09.06.2009)
	JOSÉ ANTÓNIO MOREIRA MARQUES	6022	Articulado de 11 fls, datado de 08.06.2009
II	ANTÓNIO LUÍS SANTOS DA COSTA	6006	Articulado de 11 fls, datado de 09.06.2009
	MANUEL SANDE E CASTRO SALGADO	6024	Articulado de 11 fls, datado de 09.06.2009
	ANA SARA CAVALHEIRO ALVES DE BRITO	6025	Articulado de 11 fls, datado de 09.06.2009
	MARIA ROSÁLIA VARGAS ESTEVES LOPES DA MOTA	6026	Articulado de 11 fls, datado de 09.06.2009
	JOSÉ VITORINO DE SOUSA CARDOSO DA SILVA	6027	Articulado de 11 fls, datado de 09.06.2009
	JOSÉ RAMOS ASCENSÃO	6028	Articulado de 13 fls, datado de 08.06.2009 (capeado por Of. sem ref.ª, com data de 08.06.2009)
	FERNANDO MIMOSO NEGRÃO	6029	Articulado de 13 fls, datado de 08.06.2009 (capeado por Of. OF/2/FN/2009, com data de 08.06.2009)
	JOSÉ FREDERICO DE LEMOS SALTER CID	6030	Articulado de 13 fls, datado de 08.06.2009 (capeado por Of. OF/2/TC/JSC/2009, com data de 08.06.2009)
	MARGARIDA MARIA DE MOURA ALVES DA SILVA DE ALMEIDA DE SAAVEDRA	6031	Articulado de 13 fls, datado de 08.06.2009 (capeado por Of. OF/2/TC/MS/2009, com data de 08.06.2009)
	MARIA HELENA DO REGO DA COSTA SALEMA ROSETA	6032	NÃO SE PRONUNCIOU
	MARIA MANUELA MORAIS AMARAL FERNANDES JÚDICE	6033	NÃO SE PRONUNCIOU

Como se conclui do quadro anterior, apenas a Vereadora *Maria Helena do Rego da Costa Salema Roseta* e a ex Vereadora *Maria Manuela Morais Amaral Fernandes Júdice* não formularam quaisquer comentários ao relato. Quanto aos demais responsáveis, as suas respostas foram devidamente analisadas e ponderadas pelo Tribunal e, em tudo o que contribuíram para aclarar e fixar a matéria de facto e de direito, foram tidas em conta na redacção final deste documento.

Dada a identidade das alegações apresentadas pelo conjunto de responsáveis agregados sob os n.ºs I e II do quadro precedente, a menção àquelas no relatório e nos seus anexos processa-se por referência às alegações do “Grupo I” e do “Grupo II”, sem prejuízo de se aludir expressamente ao declarado por determinado responsável sempre que tal se revelou pertinente. O alegado pelo Grupo I sustentou-se no articulado subscrito pelo ex Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, *Pedro Miguel Santana Lopes* e outros, e o alegado pelo Grupo II, no documento apresentado pelo actual Presidente da edilidade, *António Luís Santos da Costa*. Os articulados antes indicados, a que acrescem os oferecidos pelo Eng.º *Agostinho Mourato Grilo* e pelo ex Vereador da CML, *José António Moreira Marques*<sup>(15)</sup>, figuram, na sua versão integral, no anexo XII do relatório.

Por último, refira-se que, por razões que se prendem com a economia do presente documento, a análise detalhada dos articulados assinalados no parágrafo anterior consta do anexo XI do relatório.

<sup>(15)</sup> As alegações apresentadas pelo ex Vereador *José António Moreira Marques* coincidem, no seu conjunto, com alguns aspectos mencionados nas alegações do Grupo I, como assinalado na análise destas, apresentada no anexo XI do relatório. De salientar que, após a formulação das suas conclusões, o citado ex Vereador refere que “Os documentos aqui enumerados encontram-se juntos com a resposta subscrita por *José Silva Ferreira, Vítor Manuel Vozzone e outros*” (fl. 11 do articulado). Porém, o texto das alegações por aquele subscritas não alude à junção de qualquer documento, pelo que se conclui que a declaração antes reproduzida foi inserida por mero lapso.



## 1.5 - CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES

No desenvolvimento dos trabalhos de campo a equipa confrontou-se com as seguintes condicionantes:

- a) Morosidade na identificação nominal e funcional dos autores de certos documentos (informações, propostas) produzidos pela edilidade em virtude das alterações verificadas na composição do órgão executivo municipal<sup>(16)</sup> e, consequentemente, dos dirigentes das unidades orgânicas intervenientes na fase de execução da empreitada fiscalizada;
- b) Falta de fiabilidade da informação coligida considerando:
  - A prestação de esclarecimentos (na sequência de solicitação da DGTC) pela edilidade em folhas avulsas não datadas nem assinadas pelo(s) seu(s) autor(es)<sup>(17)</sup>;
  - A constatação de incorrecções e incoerências atinentes a factos e a valores indicados em diversa documentação instrutória do processo de auditoria; e,
  - A indefinição dos termos (financeiros, de prazo e outros) acordados entre as partes co-contratantes relativamente a importantes alterações introduzidas à obra (como constatado na matéria descrita nos subp. 3.1.2.1, 3.1.2.2 e 3.1.2.3 da Parte III) devido à inexistência do respectivo suporte documental;
- c) Execução de um elevado volume de trabalhos não compreendidos no contrato inicial da empreitada, dos quais só se teve conhecimento<sup>(18)</sup> através do teor da petição inicial dos contraentes particulares apresentada no Tribunal Arbitral entretanto instituído.

Em sede de contraditório, o Grupo I formulou (cf. fls. 5, 6 e 7 do seu articulado) alguns reparos às condicionantes mencionadas nas anteriores als. a) e b) que, todavia, não foram atendidos pelas razões enunciadas no p. I do anexo XI do relatório.

Como forte limitação à concretização dos objectivos subjacentes à auditoria, assinala-se a impossibilidade de determinar, com rigor, todas as prestações materiais realizadas, respeitantes:

- A “trabalhos a mais” invocados pelos contraentes particulares, em virtude da falta de fiabilidade dos autos de medição alegadamente elaborados pelos elementos designados pela entidade auditada para fiscalizar a execução da empreitada, como evidenciado na Parte III (subp. 3.1.3.2) do relatório e no seu anexo VIII;

<sup>(16)</sup> Assim, na sequência da sua nomeação para Ministro do MOPTH em 05.04.2003, o Eng. António Carmona Rodrigues suspende o seu mandato de vereador na CML. Depois da saída do Dr. Pedro Santana Lopes para exercer as funções de Primeiro-Ministro do XVI Governo Constitucional, em 17.07.2004, o Eng. António Carmona Rodrigues cessou as funções de Ministro do MOPTH, e retomou o seu mandato na CML, como Presidente desta. Após a cessação do exercício de funções de Primeiro-Ministro do XVI Governo Constitucional, o Dr. Pedro Santana Lopes reassume, em 12.03.2005, as funções de Presidente da CML. Porém, em 07.09.2005, aquele renunciou ao seu mandato, tendo o Eng. António Carmona Rodrigues assumido as funções de Presidente da edilidade. Na sequência das eleições autárquicas de 09.10.2005, os novos órgãos deliberativo e executivo camarários tomaram posse em 28.10.2005. Em 10.01.2007, o Dr. Manuel Maria Carrilho renunciou ao seu mandato de vereador. Em 25.01.2007, a Vereadora Gabriela Cardoso Seara suspendeu o seu mandato, o mesmo sucedendo, em 28.02.2007, com o Dr. Carlos Fontão de Carvalho. Esgotada a possibilidade de substituição e verificada a ausência de uma maioria do número legal dos membros da câmara, foi marcada a realização de uma eleição intercalar para a CML, sendo o seu funcionamento assegurado, até à referida eleição, por uma comissão administrativa, nomeada pela RCM n.º 68-A/07, de 17.05.2007. Em 15.07.2007 realizou-se a mencionada eleição intercalar, que determinou nova composição do órgão executivo do município de Lisboa.

<sup>(17)</sup> Como verificado em relação aos elementos escritos que acompanharam os ofícios da CML n.ºs TM/OF/0889-COD, TM/OF/1271-COD e 57/DMF/DAJAF/NTC/08, de 15.02.2006, 18.04.2007 e 27.10.2008, respectivamente.

<sup>(18)</sup> Com excepção dos trabalhos integrados no 1.º Adicional, adiante referido.



# Tribunal de Contas

- Aos equipamentos integrados no troço do Túnel edificado (mas não finalizado) na Av. António Augusto de Aguiar, decorrente da não recepção provisória do referido troço<sup>(19)</sup>.

## 1.6 - CONSIDERAÇÕES GERAIS

Como é do domínio público, em 30.07.2008 entrou em vigor o Código dos Contratos Públicos (CCP) — aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29.01 — que, no seu art.º 14.º, n.º 1, al. d), revogou o DL n.º 59/99, de 02.03 (RJEOP), o qual disciplina o contrato objecto desta Acção, como adiante evidenciado. Ponderando, no entanto, que as recomendações deste Tribunal visam não só contribuir para suprimir ou corrigir situações irregulares, constatadas nas suas acções de controlo, mas também para prevenir a sua ocorrência no futuro<sup>(20)</sup>, afigurou-se oportuno, quer no corpo do presente relatório, quer nas suas recomendações finais, considerar o regime estabelecido no Código sempre que se revelou pertinente.

Por último, assinala-se que no presente documento e nos seus anexos:

- O texto apresentado em destacado (ou “*Bold*”) é da iniciativa dos seus autores, salvo menção expressa em contrário;
- Alguns resultados numéricos e percentuais indicados apresentam inexactidões de cálculo aritmético, maioritariamente limitadas a casas decimais, em virtude dos valores (parcelares e totais) fornecidos pela entidade auditada, quando referenciados em documentos distintos, nem sempre coincidirem.

<sup>(19)</sup> Como informado nos n.ºs 2 e 3 do Of. da CML n.º TM/OF/1360-COD, de 28.10.2008, dos quais se extraem as seguintes declarações: “(...) ainda não foi possível concretizar a recepção Provisória Parcial do troço referente ao Túnel T4”; “Não chegou a ser feito qualquer auto final dos equipamentos, pois os equipamentos têm os seus preços unitários incluindo fornecimento e montagem, para além de já não corresponderem aos equipamentos previstos no mapa de medições. (...) Contudo, o Consórcio, nunca se mostrou disponível para encetar este trabalho, face à posição intransigente que assumiu e conduziram estes assuntos aos Tribunais”. No contraditório realizado, o Grupo I alegou (vide fl. 40 do seu articulado) que o auto de recepção provisória da obra assinado em 24.04.2007 também compreendeu o troço do Túnel indicado no texto o que, pelos motivos explicitados no p. I do anexo XI, não mereceu acolhimento.

<sup>(20)</sup> Sobre o tema vide J. F. F. Tavares in “Reflexões sobre o conceito, a natureza e o regime das recomendações do Tribunal de Contas”, pub. na colectânea de “Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues”, Coimbra Editora (2001).



## PARTE II – CONTEXTUALIZAÇÃO DA EMPREITADA

### 2.1 - O CONTRATO: FORMAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DO SEU OBJECTO

#### 2.1.1. Formação do Contrato

A formação do contrato objecto da Acção foi antecedida de concurso público internacional, divulgado em anúncio publicado no JOCE de 02.10.2002 e noutros órgãos da imprensa nacional, sendo as peças do procedimento constituídas por um *programa do concurso*, um *caderno de encargos* e um *programa base* (datado de “Agosto de 2002”), das quais se extrai, com interesse, o seguinte:

- A obra prevista desenvolver compreendia, genericamente, o desnivelamento da Rua Joaquim António de Aguiar até à Av. Fontes Pereira de Melo, incluindo rampas laterais de acesso na zona da Rua Artilharia Um e Praça Marquês de Pombal, bem como um túnel directo de acesso ao Parque de Estacionamento do Marquês de Pombal e, eventualmente, ligação em túnel à Av. António Augusto de Aguiar<sup>(21)</sup>;
- A elaboração do projecto de execução da obra seria da responsabilidade do adjudicatário<sup>(22)</sup>;
- O prazo máximo total para a execução da empreitada era de 72 semanas, incluindo já o prazo para a entrega do projecto de execução que, no máximo, seria de 60 dias<sup>(23)</sup>;
- A empreitada seria remunerada por preço global, sendo a modalidade de pagamento a estipulada no n.º 4 do art.º 17.º do RJEOP<sup>(24)</sup>.

Face à constatação de que todas as propostas admitidas no concurso apresentavam preços consideravelmente superiores ao preço base, a CML deliberou<sup>(25)</sup>, em reunião de 14.03.2003, não adjudicar o contrato e, em simultâneo, promover<sup>(26)</sup> um novo procedimento adjudicatório, por ajuste directo com consulta a várias entidades.

Em 22.05.2003 foi aprovada<sup>(27)</sup>, por deliberação do órgão executivo do Município, a Prop. n.º 268/2003<sup>(28)</sup>, na qual se propôs a adjudicação do contrato à associação informal de empresas formada pela Construtora do Tâmega, S.A. e CME – Construções e Manutenção Electromecânica, S.A. (doravante identificadas por “Consórcio”<sup>(29)</sup>), pelo valor global de **€18.749.000** (sem IVA), destinados a suportar os encargos com a execução dos trabalhos contratados, especificados no anexo I do relatório.

<sup>(21)</sup> Cf. p. 1.0 da MD do Programa Base.

<sup>(22)</sup> Cf. n.º 1.5.1 do p. 1.5 das CGC do Caderno de Encargos.

<sup>(23)</sup> Cf. n.º 5.1.1.1 do p. 5 das CGC do Caderno de Encargos.

<sup>(24)</sup> Cf. p. 9 dos avisos de abertura pub. no JOCE e no DR (3.ª S, n.º 231) de, respectivamente, 02.10.2002 e 17.10.2002.

<sup>(25)</sup> Referência à deliberação da CML sobre a Prop. n.º 110/2003, de 10.03.2003, tomada em reunião de 14.03.2003.

<sup>(26)</sup> Ao abrigo do disposto no art.º 136.º, n.º 1, al. a) do RJEOP, que exigia que o futuro contrato se celebrasse em condições substancialmente idênticas às estabelecidas no âmbito do concurso anteriormente desenvolvido.

<sup>(27)</sup> Por maioria com 7 votos contra, cf. acta (n.º 50) narrativa da reunião da CML de 22.05.2003.

<sup>(28)</sup> Subscrita em 16.05.2003, pelo então Presidente da CML e pelo Vereador à data responsável pela área das Obras Municipais.

<sup>(29)</sup> Por contrato celebrado em 27.05.2003, a Construtora do Tâmega, S.A. e a CME, S.A. associaram-se na modalidade de consórcio externo.



# Tribunal de Contas

Nos termos da sua proposta (datada de 05.05.2003), o Consórcio vinculou-se a executar a obra no prazo de **61 semanas** pelo referido valor de € 18.749.000, decomponível<sup>(30)</sup> nas seguintes parcelas de custos:

- i) Troço Viaduto Duarte Pacheco — Av. Fontes Pereira de Melo: € 18.247.300;
- ii) Troço da Av. Fontes Pereira de Melo — Av. António Augusto de Aguiar: € 501.700.

Em 02.06.2003, as partes celebraram o respectivo contrato de empreitada que, submetido a fiscalização prévia do TC, obteve o competente visto (cf. Decisão proferida em 11.07.2003 no proc. de visto n.º 1334/03).

## 2.1.2. Caracterização da Obra

A obra objecto da empreitada, caracterizada no programa base e no projecto base<sup>(31)</sup> (ou anteprojecto) adjudicado, compreendia 3 grandes categorias de intervenções construtivas:

### I Túnel, o qual se divide nos seguintes elementos:

Túnel Principal (T1): a edificar a partir do antigo túnel das Amoreiras até à Av. Fontes Pereira de Melo, inflectindo para a Av. António Augusto de Aguiar

Túnel 2 (T2): túnel de saída do T1 na Rua Artilharia Um

Túnel 3 (T3): túnel de ligação do T1 ao parque de estacionamento do Marquês de Pombal

Túnel 4 (T4): túnel de saída do T1 na Av. António Augusto de Aguiar

Rampa 1 (R1): rampa de entrada no T1 na Av. Eng.º Duarte Pacheco (próximo do final da Rua Artilharia Um)

Rampa 2 (R2): rampa de saída do T1 na Av. Eng.º Duarte Pacheco

Rampa 3 (R3): rampa de entrada no T1 na Rua Joaquim António de Aguiar

Rampa 4 (R4): rampa de saída do T1 na Rua Joaquim António de Aguiar

Rampa 5 (R5): rampa de saída do T1 na Av. Fontes Pereira de Melo

Rampa 6 (R6): rampa<sup>(32)</sup> de entrada no T1 na Av. Fontes Pereira de Melo

### II Infra-estruturas na superfície<sup>(33)</sup> a realizar, essencialmente, na Av. Eng.º Duarte Pacheco, Praça Marquês de Pombal e Av. Fontes Pereira de Melo.

### III Desvio de infra-estruturas subterrâneas relativas aos serviços afectados (esgotos, electricidade, gás, água, telecomunicações).

No mapa inserto no anexo II do relatório encontram-se assinalados os principais elementos do Túnel antes descritos.

Como resulta do teor do anteprojecto adjudicado, considerou-se que o túnel principal (T1) teria uma extensão de 1.066 m e a ventilação no seu interior seria assegurada por um sistema de ventilação longitudinal (com recurso a ventiladores axiais suspensos no seu tecto).

<sup>(30)</sup> A decomposição apresentada resulta do teor da "Adenda", datada de 05.05.2003, formulada pelo Consórcio à sua Proposta inicial (também de 05.05.2003), integrada no contrato de empreitada posteriormente celebrado.

<sup>(31)</sup> Referência às diversas peças escritas (referentes a Estruturas, Traçado Viário, Redes, Instalações e Equipamentos Electromecânicos e outras) e desenhadas (desenhos n.ºs L33-C-11-008, L33-C-11-009, L33-C-31-002 e L33-C-31-003, todos de "Dezembro/2002") constitutivas do anteprojecto incluso na proposta adjudicada (de 05.05.2003).

<sup>(32)</sup> Por mera comodidade de exposição, adoptou-se a terminologia de "R6" para a entrada no T1 localizada na Av. Fontes Pereira de Melo, apesar daquela entrada se apresentar como o fim do túnel T1., à semelhança do previsto para o túnel T4 (ao qual não foi alocada qualquer rampa).

<sup>(33)</sup> Tais como alargamento de vias, reposição de passeios, pavimentação, etc.





# Tribunal de Contas

Para fins de circulação do ar e de iluminação, foram ainda previstas 4 aberturas no seu tecto (troços semi-abertos). A rampa de saída do túnel T1 na Av. Fontes Pereira de Melo (R5) teria 2 vias, e os túneis T2, T3 e T4 teriam uma única via.

## 2.2 - COORDENAÇÃO TÉCNICA E FISCALIZAÇÃO DA OBRA

A coordenação técnica da empreitada foi exercida:

- Na parte relativa à construção<sup>(34)</sup>:
  - Eng.º Vítor Manuel Vozzone Damião: Coordenador em Julho e Agosto de 2003 e, posteriormente, a partir de Junho de 2004 até à conclusão da obra;
  - Eng.º Agostinho Mourato Grilo: Coordenador entre Setembro de 2003 e Junho de 2004;
- Na parte respeitante à apreciação técnica de soluções de projecto: o LNEC, no âmbito da prestação de serviços realizada ao abrigo do Aditamento (datado de 08.07.2004<sup>(35)</sup>) ao Protocolo celebrado com a CML em 27.02.2003.

A apreciação e aprovação das soluções técnicas vertidas no projecto de execução e eventuais projectos de alterações foi cometida<sup>(36)</sup> aos serviços da CML com competência nas especialidades<sup>(37)</sup> envolvidas.

No que respeita à fiscalização dos trabalhos<sup>(38)</sup>, a entidade auditada nomeou uma equipa formada por 5 elementos<sup>(39)</sup>, chefiada pelo Eng.º Rui Filipe Marques dos Santos, responsável pela realização de diversas operações materiais, designadamente, pela medição de trabalhos, prevista no art.º 180.º, al. a), do RJEOP. A partir de Fevereiro de 2004, tal operação passou também a ser realizada pela Eng.ª Mavíldia Amélia Nunes Parente da Silva Yen (integrada na equipa nomeada), “*particularmente nas ausências do Eng.º Marques dos Santos*”<sup>(40)</sup>.

## 2.3 - VICISSITUDES OCORRIDAS NA FASE DE EXECUÇÃO DOS TRABALHOS

### 2.3.1. *Vicissitudes gerais*

A realização do túnel rodoviário objecto da Acção foi, desde cedo, questionada por motivos de ordem ambiental e de segurança que, como é do domínio público, conduziriam à paralisação

<sup>(34)</sup> Cf. “*Listagem de Pessoal do Gabinete Coordenador do Túnel*”, fornecida pela CML em execução do p. D, n.º 21 do Of. da DGTC n.º 186, de 22.04.2005.

<sup>(35)</sup> O Aditamento, no valor de € 135.000 (sem IVA), caducou em Fevereiro de 2006, tendo a CML informado (em folha anexa ao seu Of. TM/OF/1042-COD, de 14.07.2006) que aquele foi prorrogado até Março de 2007, mediante o pagamento de € 120.000.

<sup>(36)</sup> Cf. “*Listagem de Pessoal do Gabinete Coordenador do Túnel*”, fornecida pela CML em execução do p. D, n.º 21 do Of. da DGTC n.º 186, de 22.04.2005, na qual se indicam, como direcções municipais intervenientes, a DMPO, a Direcção Municipal de Protecção Civil, Segurança e Tráfego e a Direcção Municipal de Ambiente Urbano. No sentido de que a aprovação das soluções de projecto competia aos “*serviços da especialidade da CML*”, vide Of. n.º TM/OF/151-COD, de 22.12.2003, assinado pelo Coordenador da obra, e o alegado pelo Grupo I (1.º parágrafo da fl. 13 do seu articulado) em sede de contraditório.

<sup>(37)</sup> Exs., instalações eléctricas e mecânicas, saneamento, segurança rodoviária, iluminação pública.

<sup>(38)</sup> Nos termos previstos nos art.ºs 6.º, n.º 1 e 178.º e seguintes do RJEOP.

<sup>(39)</sup> Cf. teor do articulado (pág. 7) da CML, com o registo de entrada na DGTC n.º 351, em 10.05.2005 e documentação em que recaiu a designação dos fiscais, nos termos previstos no art.º 178.º, n.º 1, do RJEOP.

<sup>(40)</sup> Cf. declarado na al. a.2) do Of. da CML TM/OF/1360-COD, de 28.10.2008.



# Tribunal de Contas

parcial dos trabalhos. A progressão destes seria igualmente perturbada por dificuldades de coordenação com as concessionárias (como a EPAL, ML, ONI Telecom) de infra-estruturas intersectadas pelo traçado do túnel, em especial com o ML, que acabariam por ditar a não conclusão de um dos seus sub-troços (T4). A instabilidade governativa e os constrangimentos financeiros que, a partir de certa altura, afectaram a própria CML, constituíram igualmente factores adversos à resolução de situações verificadas na fase de execução da empreitada, grande parte das quais só mais recentemente definidas no Acordo de Transacção adiante mencionado, apesar de então já terem decorrido quase três anos sobre a conclusão do “Túnel do Marquês” e do Tribunal Arbitral constituído pelas partes se ter pronunciado sobre aquelas, como se dá conta no ponto subsequente.

Para um correcto enquadramento da matéria de facto importa, pois, ter presentes tais vicissitudes que, por mera comodidade de exposição, a seguir se identificam segundo um critério meramente cronológico.

## 15.07.2003 *Consignação da obra*

- |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                         |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 26.08.2003 | Autorização, proferida pelo Vereador à data responsável pelo pelouro das Obras Municipais, do fecho das aberturas no tecto do T1 previstas no anteprojecto, bem como do desenvolvimento duma solução de ventilação do túnel diversa da prevista                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                         |
| 12.01.2004 | Concordância do Vereador então responsável pelo pelouro das Obras Municipais com a adopção de um sistema de ventilação do túnel “alternativo”                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                         |
| 04.02.2004 | Aprovação, pela CML, da eliminação dos T2, T3 e das aberturas no tecto do T1                                                                                                                                                                                                                                                                      | Por ajuste directo, a EPAL adjudicou ao Consórcio a execução dos seguintes trabalhos, pelo valor de € 1.722.456,98, realizados entre Fevereiro e Novembro de 2004 <sup>(41)</sup> :                     |
| 20.02.2004 | Celebração, com a <i>Trifólio, Estudos e Projectos Ambientais e Paisagísticos, Lda</i> , de um contrato de aquisição de serviços respeitantes ao acompanhamento do impacto ambiental provocado pela obra do “Túnel do Marquês”, pelo valor de € 60.400 (sem IVA)                                                                                  | Lote I – Substituição de uma conduta DN 1000 mm, entre a Rua Rodrigo da Fonseca (Nó A) e a Rua Camilo Castelo Branco (Nó B), incluindo o abastecimento ao Parque de estacionamento do Marquês de Pombal |
| 22.04.2004 | Ac. cautelar do 2.º Juízo do TAF de Lisboa (1.ª instância), que julgou procedente a providência cautelar de intimação da CML para suspender a execução dos trabalhos relativos à estrutura do Túnel, até que fosse obtida a declaração de impacto ambiental favorável, devendo desencadear, no prazo de 10 dias, o respectivo procedimento de AIA | Lote II – Substituição de Troços de Tubagem da Rede de Distribuição e Ramais de Abastecimento, de diversos diâmetros nominais, entre a R. das Amoreiras e a Av. António Augusto de Aguiar               |
| 27.04.2004 | Suspensão parcial dos trabalhos do Túnel                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                         |
| 09.06.2004 | Celebração, com a <i>IPA – Inovação e Projectos em Ambiente, Lda</i> , de um contrato de aquisição de serviços, relativos à elaboração do EIA da obra do “Túnel do Marquês”, pelo valor de € 195.000 (sem IVA). O estudo foi concluído em 29.07.2004, cf. data aposta nos relatórios que o integram                                               |                                                                                                                                                                                                         |
| 14.09.2004 | Ac. do 2.º Juízo do TCA Sul (2.ª instância), que confirmou as providências decretadas em 1.ª instância                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                         |
| 24.11.2004 | Ac. do STA, que revogou o Ac. do TCA Sul, de 14.09.2004                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                         |
| 06.12.2004 | Reinício dos trabalhos de construção do Túnel                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                         |
| 23.03.2005 | Adjudicação (por ajuste directo) de TBM, no valor de € 370.004,74, por deliberação da CML                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                         |
| 27.04.2005 | Emissão da Declaração de Impacte Ambiental (DIA) favorável ao projecto de execução, mas condicionada à realização de certos estudos e implantação das medidas de minimização                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                         |

<sup>(41)</sup> Como informado no p. 4 do Of. da CML n.º 118/2005/DAI, de 03.10.2005, e indicado na listagem (n.º 99/2005) da EPAL, elaborada em cumprimento do disposto no art.º 275.º do RJEOP (listagem pub. no DR, 2.ª S., n.º 73, de 14.04.2005).





# Tribunal de Contas

	naquela indicadas
17.06.2005	Celebração do 1.º Adicional ao contrato de empreitada, no valor de € 370.004,74 (sem IVA)
07.09.2005	Delib. de constituição de um Tribunal Arbitral (com a aprovação da Convenção de Arbitragem) e designação do árbitro da CML
09.10.2005	Eleições Autárquicas
20.10.2005	Instalação do Tribunal Arbitral
21.11.2005	Recusa do <i>Visto</i> ao 1.º Adicional ao contrato (Ac. n.º 31/2005 – 1.ª S.)
12.07.2006	Aprovação, em reunião da CML, da 1.ª alteração à Convenção de Arbitragem, em que se determinou que a decisão final do processo seria proferida até 15.12.2006
17.07.2006	Elaboração, pela Fiscalização, de um auto para efeitos de aplicação de uma multa por violação do prazo de execução contratualizado, acrescido das prorrogações de prazo admitidas
28.09.2006	Aplicação, ao Consórcio, de uma multa contratual de € 3.749.800,00, por atraso de 404 dias na conclusão da obra, mas de eficácia suspensa até à prolação da decisão do Tribunal Arbitral
15.11.2006	Aprovação, em reunião da CML, da 2.ª alteração à Convenção de Arbitragem, correspondente a uma ampliação do seu objecto, passando a abranger todos os litígios verificados entre as partes até à conclusão da obra, prevista para 31.01.2007, data até à qual a instância arbitral permaneceria suspensa
24.04.2007	<b>Recepção Provisória Parcial da Obra</b> (com exclusão da parte referente aos trabalhos de construção do T4)
26.04.2007	Aprovação, em reunião da CML, da 3.ª alteração à Convenção de Arbitragem, em que se determinou a manutenção da suspensão da instância arbitral até 31.05.2007
15.05.2007	Nomeação de uma comissão administrativa para assegurar o funcionamento da CML
15.07.2007	Eleição autárquica intercalar para a CML
	Por concurso público, o ML adjudicou à SPIE BATIGNOLLES EUROPE os trabalhos de reabilitação do 11.º troço da linha Amarela, pelo valor de € 679.354,10, realizados entre Julho e Novembro de 2007 <sup>(42)</sup>
31.01.2008	Prolação do Acórdão do Tribunal Arbitral, em que a CML é condenada a pagar ao Consórcio a verba de € 17.835.147,43 (valor corrigido, como adiante indicado)
29.02.2008	Interposição, pela CML, no TCA Sul <sup>(43)</sup> , de acção de anulação do Acórdão do Tribunal Arbitral
<i>Em data posterior a Fev.2008</i>	Interposição, pelo Consórcio, no TAC de Lisboa, de acção executiva para pagamento do crédito titulado no Acórdão arbitral, contestada pela CML em 19.12.2008
30.04.2008	Aprovação, por Delib. da CML, da cessação da suspensão da execução da multa contratual e autorização do pagamento de € 1.457.374,82 ao Consórcio por conta do preço da empreitada
<i>Em data posterior a Abril 2008</i>	Interposição, pelo Consórcio, no TAC de Lisboa, de acção especial de impugnação da multa contratual, tendo a CML sido citada para se opor em Julho de 2008
23.03.2010	Celebração, entre as partes, de um Acordo de Transacção com vista a dirimir os vários litígios judiciais então pendentes e a definir os termos que presidiriam à conclusão do T4, Acordo esse que carecia ainda de ulterior homologação (por sentença) judicial

## 2.3.2. Vicissitudes específicas: a instituição de um Tribunal Arbitral e desenvolvimentos subsequentes

Como decorre do elenco de factos indicados no ponto anterior, as partes instituíram um Tribunal Arbitral<sup>(44)</sup>, tendente à composição de todos os litígios verificados até à conclusão da

<sup>(42)</sup> Cf. informado pelo ML nos seus ofícios n.ºs 515600 e 521388, de 08.06.2007 e 10.07.2007, respectivamente, e indicado na listagem (n.º 43/2008) do ML, elaborada em execução do art.º 275.º do RJEOP e pub. no DR, 2.ª S., n.º 32, de 14.02.2008.

<sup>(43)</sup> A contestação foi apresentada pelo Consórcio em 24.04.2008, cf. teor do Of. do TCA Sul n.º 86/2008-SEC/AS, de 28.04.2008.



# Tribunal de Contas

obra, provisoriamente recepcionada em 24.04.2007. A constituição daquele Tribunal representou mais uma via de solucionar litígios existentes entre as partes, cuja superação já havia sido ensaiada através do recurso a outros meios<sup>(45)</sup>. Como Juíz-Árbitro da CML foi indicado o Dr. António Costa Rodrigues e como Presidente do colégio arbitral, por comum acordo<sup>(46)</sup> dos dois Juízes-Árbitros, o Dr. Miguel Catela. No decurso do processo arbitral, o Consórcio apresentou naquela instância a sua petição inicial<sup>(47)</sup>, de 16.12.2005, a que se seguiu a apresentação, pela CML, da sua contestação<sup>(48)</sup> que, apesar de não se encontrar datada<sup>(49)</sup>, terá sido apresentada em 30.01.2006<sup>(50)</sup>.

Na sequência da ampliação do objecto da Convenção de Arbitragem (aprovada pela CML em 15.11.2006), o Consórcio e a CML apresentaram, respectivamente, um articulado complementar<sup>(51)</sup> (de 09.07.2007) e uma contestação complementar<sup>(52)</sup> (de 16.08.2007).

As pretensões do Consórcio formuladas na p.i. (no valor total de €7.619.946,65) e no ulterior articulado complementar (no montante de €23.923.777,28), fixaram o valor da causa em €31.543.723,93<sup>(53)</sup>.

Por Ac. de 31.01.2008, o Tribunal Arbitral definiu a composição dos litígios submetidos àquela instância, com base, entre outros elementos, no teor do Relatório Pericial<sup>(54)</sup>, datado de 15.11.2006.

No quadro incluso no anexo III do relatório apresentam-se, de forma agregada (p.i + articulado complementar), as pretensões deduzidas pelo Consórcio, as que mereceram o acolhimento na decisão daquele Tribunal e importâncias arbitradas. Como se conclui daquele acórdão, a CML foi condenada a pagar o montante global de **€17.835.147,43**<sup>(55)</sup> (e não €17.800.189,77, como indicado a fls. 248 do Ac.), acrescidos dos juros de mora até integral pagamento, nos termos seguidamente especificados:

<sup>(44)</sup> José Luís Esquível define a arbitragem como “*um meio de resolução de litígios fora dos quadros dos tribunais que integram a justiça oficial ou dos tribunais do Estado, também designada por jurisdição pública. Na arbitragem, as partes em litígio, em vez de se dirigirem a estes últimos tribunais, submetem o litígio à apreciação de terceiros (os árbitros), os quais, por força da lei, actuam como um verdadeiro tribunal, tendo as respectivas decisões a natureza de sentença, com força de caso julgado*”, cf. “Os contratos administrativos e a arbitragem”, Almedina (2004), págs. 75 e 76. O seu regime resulta do disposto no art.º 209.º, n.º 2 da CRP, da LAV, dos art.ºs 180.º a 186.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (Lei n.º 15/2002, de 22.02, alterada pela Lei n.º 4-A/2003, de 19.02) e art.º 37.º, al. b) do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19.02, alterada pela Lei n.º 4-A/2003, de 19.02, Lei n.º 107-D/2003, de 31.12, Lei n.º 1/2008, de 14.01 e Lei n.º 2/2008, de 14.01).

<sup>(45)</sup> Resumidos na parte inicial do anexo III do relatório.

<sup>(46)</sup> Cf. art.º 14.º, n.º 1 da LAV e pág. 12 do Acórdão do Tribunal Arbitral, de 31.01.2008.

<sup>(47)</sup> O articulado que consubstancia a p.i. (formado por 2195 artigos e 454 fls) não se encontra datado. No entanto, adoptou-se a data de “16.12.2005”, referenciada na lista de documentos anexa à referida p.i.

<sup>(48)</sup> Articulado constituído por 1402 artigos e 241 fls.

<sup>(49)</sup> Nem datada nem assinada pelos legais representantes da CML (a *Sociedade de Advogados Rui Pena, Arnaut & Associados*), presumindo-se que aqueles foram regularmente constituídos através de procuração.

<sup>(50)</sup> Cf. data indicada no art. 11.º do pedido de anulação da decisão arbitral, apresentado em 29.02.2008 pela CML no TCA Sul.

<sup>(51)</sup> O citado articulado (formado por 3730 artigos e 545 fls) não se encontra datado; no entanto, adoptou-se a data de “09.07.2007”, referenciada na lista de documentos anexa ao mencionado articulado.

<sup>(52)</sup> Articulado constituído por 1811 artigos e 311 fls.

<sup>(53)</sup> Cf. referido na fl. 545 do articulado complementar.

<sup>(54)</sup> Sendo o colégio de peritos formado pelo Eng.º Luís de Carvalho Machado, Eng.º Armando Costa Manso e o Eng.º Luís Gomes Rodrigues.

<sup>(55)</sup> Valor corrigido em função dos montantes arbitrados, indicados sob o n.º 102 do Acórdão (vide suas págs. 216 a 248) e especificados no quadro incluso no anexo III do relatório. A citada correcção cingiu-se a erros de cálculo aritmético, como melhor explicitado nas notas formuladas àquele quadro.



Quadro 2

PEDIDOS PROCEDENTES	VALORES (€) SEM IVA <sup>(56)</sup>
INDEMNIZAÇÃO DE DANOS (EMERGENTES DE FACTOS NÃO IMPUTÁVEIS AO CONSÓRCIO, ONDE SE INCLUI A VERBA DE € 3.069.000 DEVIDO AO EMBARGO JUDICIAL DA OBRA) .....	6.603.000,00
TRABALHOS A MAIS .....	4.089.755,12
SALDO DA EMPREITADA .....	3.711.743,75
PAGAMENTO DE FACTURAS EM ATRASO .....	1.927.419,96
REVISÕES DE PREÇOS DE TRABALHOS CONTRATUAIS (€ 732.918,63) E NÃO CONTRATUAIS OU TBM (€ 171.450,37) .....	904.369,00
JUROS DE MORA POR FACTURAS EM ATRASO E LIQUIDADAS .....	598.859,60
<b>TOTAL:</b>	<b>17.835.147,43</b>

Anote-se que o Tribunal Arbitral decidiu segundo um juízo de equidade e não apenas ou tão só segundo um critério de legalidade. Daí que a apreciação da natureza jurídica dos “trabalhos a mais” peticionados e a sua eventual subsunção ao disposto no art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP, não tenha sido erigido como critério norteador da decisão proferida<sup>(57)</sup>.

Foi ainda reconhecido ao Consórcio uma prorrogação global do prazo de 93 semanas (que compreende 33 semanas devido ao embargo judicial da obra).

No âmbito da decisão proferida, cumpre referir que o Juíz-Árbitro nomeado pela CML votou vencido quanto às matérias de prorrogação do prazo (por o reputar excessivo), valores arbitrados para os trabalhos relativos às estacas (considerando-os cobertos pelos riscos do contrato) e quanto ao valor mensal estabelecido na avaliação de custos de estaleiro (por o considerar elevado).

Em 29.02.2008, a CML impugnou a validade da decisão arbitral através da interposição da respectiva acção de anulação no TCA Sul (proc. n.º 3600/08), com fundamento em violação do princípio do contraditório, excesso de pronúncia e falta de fundamentação.

Em data indeterminada, o Consórcio requereu, por sua vez, a execução judicial daquela decisão arbitral, tendo, para o efeito, interposto acção executiva para pagamento de quantia certa (no montante de € 22.303.897,85 acrescidos de juros vencidos) no TAC de Lisboa (proc. n.º 1815/08.7BELSB). Em 19.12.2008, o Município apresentou a respectiva oposição<sup>(58)</sup> invocando e pretendendo, em síntese, o seguinte:

- 1 - A falta de legitimidade do Consórcio para instaurar a acção atendendo a que os créditos por aquele reclamados foram transmitidos a terceiros mediante contratos de factoring<sup>(59)</sup>;
- 2 - A sua não sujeição à prestação de caução;
- 3 - A suspensão da instância executiva por se encontrarem pendentes dois processos<sup>(60)</sup> com interesse material para a boa decisão da causa.

<sup>(56)</sup> Com excepção da verba relativa a “Pagamento de facturas em atraso”.

<sup>(57)</sup> Como apontado no Ac. (pág. 208), “Decidindo o Tribunal pela Equidade, e desde que tais trabalhos tenham sido feitos (logo, estando integrados em Obra e tendo gerado custos para o Empreiteiro) não está constrangido a indeferir tais pedidos, mesmo que o arquétipo não corresponda, ou possa não corresponder rigorosamente, à disposição legal atrás referida”.

<sup>(58)</sup> Todos os elementos referentes à acção executiva indicada no texto foram extraídos das fls. 16 e 17 das alegações apresentadas pelo Grupo I em sede de contraditório; ibidem nas fls. 5 e 6 das alegações oferecidas pelo Grupo II na mesma sede.

<sup>(59)</sup> Facto também constatado na auditoria, como se dá conta no subp. 3.2 da Parte III deste relatório.



# Tribunal de Contas

---

Em 03.04.2009, o TAC de Lisboa considerou procedente o alegado no anterior n.º 2, mas indeferiu o pedido de suspensão da instância mencionado no n.º 3. Em data indeterminada, a CML recorreu daquela decisão de indeferimento para o TCA Sul (proc. n.º 05255/09), tendo o Consórcio apresentado, posteriormente, as respectivas contra-alegações.

Já na fase final dos trabalhos da auditoria, a entidade auditada informou que, na sequência de negociações desenvolvidas, as partes acordaram, entre outros, os termos e condições relativos à resolução dos litígios objecto das acções judiciais anteriormente mencionadas e de uma outra, descrita na Parte III (subp. 3.1.4) do relatório. Tais termos e condições — que, por razões de sistematização deste documento, se encontram também descritos na sua Parte III (subp. 3.3) — constam num Acordo de Transacção formalizado em 23.03.2010, cuja validade dependia ainda de ulterior homologação (por sentença) judicial (cf. art.º 300.º, n.º 3, do CPC), entretanto requerida pelas partes na citada acção executiva e sequente recurso jurisdicional (procs. n.ºs 1815/08.7BELSB e 05255/09). Nas demais acções judiciais<sup>(61)</sup>, as partes requereram, ao abrigo do disposto no art.º 279.º, n.º 4, do CPC, a suspensão das respectivas instâncias, como evidenciado pelo teor dos documentos anexos àquele Acordo com o número “XII”.

Adiante-se que, no tocante às matérias dirimidas pelo Tribunal Arbitral, a CML aceitou, no âmbito daquele Acordo, reconhecer ao Consórcio o direito ao pagamento do montante de € 18.143.932,21, IVA incluído, nos termos e condições que adiante se apresentam (subp. 3.3 da Parte III).

---

<sup>(60)</sup> Menção à acção de impugnação da validade do Ac. arbitral (proc. n.º 3600/08), mencionada no texto, e à acção administrativa especial de impugnação da multa contratual aplicada pela CML ao Consórcio (proc. n.º 1087/08.3BELSB), adiante descrita.

<sup>(61)</sup> Alusão às 2 acções identificadas na nota de rodapé anterior



## PARTE III – PARTE EXPOSITIVA

### 3.1 - A EXECUÇÃO FÍSICA DO CONTRATO

#### 3.1.1. A Obra construída

Inaugurado em 25.04.2007, o “Túnel do Marquês”, com a extensão total de 1.065,439 m<sup>(62)</sup>, apresenta uma geometria e características técnicas distintas das previstas no anteprojecto adjudicado. Assim, e como se alcança do teor do mapa inserto no anexo IV do relatório, não foram construídos o túnel de saída do túnel principal na Rua Artilharia Um (T2), nem o túnel de ligação daquele (T1) ao parque de estacionamento do Marquês de Pombal (T3). E, apesar de assinalado no mapa, o túnel de saída do túnel T1 na Av. António Augusto de Aguiar (T4) não foi integralmente concluído, ficando por realizar 66,85%<sup>(63)</sup> dos trabalhos previstos para a construção daquele segmento do “Túnel do Marquês”.

Devido à eliminação do túnel T2, a rampa R1 — prevista como rampa de entrada no túnel T1 a partir do final da Rua da Artilharia Um — passou a rampa de saída do T1 na Av. Eng.º Duarte Pacheco (como acesso à Av. Conselheiro Fernando de Sousa). Também a rampa R5 se apresenta com uma única via de saída na Av. Fontes Pereira de Melo, em detrimento das 2 vias inicialmente previstas. No interior do túnel principal (T1), foi instalado um sistema de ventilação diverso do conceptualizado no anteprojecto. Menos visível no mapa antes referido, é a ausência de troços do túnel T1 semi-abertos, com excepção do segmento correspondente ao antigo Túnel das Amoreiras, não incluído<sup>(64)</sup> na empreitada objecto da Acção. No entanto, dada a sua interligação com o “Túnel do Marquês”, o antigo Túnel das Amoreiras foi também objecto de obras, prosseguidas ao abrigo dos contratos de empreitada que a seguir se indicam:

- “*Empreitada n.º 1/GT/DMPO/06 – Revestimento cerâmico do antigo Túnel das Amoreiras*”: adjudicada à Construtora do Tâmega, S.A. em 17.11.2006<sup>(65)</sup>, pela importância de € 145.802,70 (sem IVA), na sequência de concurso limitado sem publicação de anúncio, e o contrato celebrado em 11.12.2006, com a duração de 60 dias<sup>(66)</sup>;
- Empreitada “*Túnel das Amoreiras – Instalações Eléctricas e Segurança*”: adjudicada ao Consórcio em 26.02.2007<sup>(67)</sup> por ajuste directo, ao abrigo do regime excepcional previsto no

<sup>(62)</sup> Cf. extensão indicada no n.º 3.2 do p. 3 da Memória Descritiva do projecto de execução relativo ao Traçado Viário, datado de Dezembro de 2003 (pág. 7), e confirmada no n.º 5 do Of. da CML n.º TM/OF/1292-COD, de 08.05.2007.

<sup>(63)</sup> Correspondente ao montante de € 335.381,43 (nos termos adiante indicados), o qual representa 66,85% do valor definido (€ 501.700,00) na proposta inicial do Consórcio para a construção do túnel T4.

<sup>(64)</sup> Em relação ao Túnel das Amoreiras, o anteprojecto referia apenas que se previa o “*desnivelamento da Rua Joaquim António de Aguiar, dando continuidade ao actual túnel das Amoreiras, até à Av. Fontes Pereira de Melo*”, assegurando-se a “*ligação [do T1] ao actual túnel das Amoreiras*”, cf. anteprojecto de “*Estruturas*” (p. 4 da “*Memória Geral – Volume 1*”, pág. 10).

<sup>(65)</sup> Cf. despacho do então Vereador Pedro Feist, proferido sobre a INF/3945/DEPSO/06, de 10.11.2006.

<sup>(66)</sup> A contratação destes trabalhos “*deve-se à necessidade de uniformizar a leitura estética do túnel e ao reequipamento de controlo de tráfego. Esta empreitada torna-se absolutamente necessária devido ao estado degradado do revestimento existente e encontra-se fora dos limites da obra do Túnel do Marquês*”, cf. teor do despacho do então Coordenador da empreitada, exarado em 04.10.2006 sobre a Inf. do GCT n.º 167, da mesma data.

<sup>(67)</sup> Cf. despacho do então Vereador Pedro Feist, exarado sobre a Inf. do GCT n.º 226, de 22.02.2007. A contratação destes trabalhos sustentou-se no facto de a “*empreitada do Túnel do Marquês, embora utilizando o antigo Túnel das Amoreiras como estaleiro, não contemplava a execução de quaisquer trabalhos neste último. Não estavam contemplados nem na proposta do Consórcio, nem no Caderno de Encargos do Concurso quaisquer tipo de intervenções, no que se refere aos equipamentos*, (continua na pág. seguinte)



# Tribunal de Contas

art.º 136.º, n.º 1, al. b), do RJEOP, pelo montante de € 257.022,50 (sem IVA), e o contrato celebrado em 21.03.2007, a executar no prazo de 7 semanas.

Além das 2 empreitadas mencionadas, apurou-se que o Consórcio:

- Executou diversos trabalhos de desvio e de reposição de infra-estruturas intersectadas pelo traçado do Túnel mediante prévio acordo com as entidades responsáveis pela respectiva gestão e exploração (como a EPAL e a PT, Comunicações, S.A.), não tendo, porém, sido possível determinar o volume material e financeiro total envolvido na realização de tais trabalhos<sup>(68)</sup>;
- Alegou a realização de uma pluralidade de “trabalhos a mais” cuja verificação, pela Fiscalização, através de operações de medição documentadas em autos não foi, na íntegra, demonstrada no decurso da Acção, o que obsta a uma caracterização mais rigorosa da obra construída.

### 3.1.2. Alterações mais significativas ao projecto adjudicado

Nos pontos seguintes assinalam-se as alterações introduzidas ao anteprojecto da obra que, pelos motivos mencionados, suscitam reservas quanto à sua conformidade legal e financeira. Antes, porém, resume-se, no quadro seguinte, a evolução dos elementos da obra objecto das mencionadas alterações, segundo as definições previstas para aqueles no anteprojecto<sup>(69)</sup> adjudicado, no projecto de execução inicial<sup>(70)</sup> e projectos de alterações<sup>(71)</sup> a este último.

*nomeadamente iluminação pública, equipamentos de segurança, interligação e comando com o actual Túnel do Marquês*, como afirmado na Inf. do GCT n.º 183, de 21.11.2006. No âmbito desta empreitada, também se registaram discordâncias entre as partes, que foram submetidas pelo Consórcio a resolução no TAC de Lisboa (proc. n.º 647/08.7BESLB), em cuja acção peticionou a condenação da CML ao pagamento do saldo da empreitada, no valor de €87.564,10, sem IVA, cf. se extrai do teor do Acordo de Transacção referido no subp. 2.3.2 da Parte II do relatório.

<sup>(68)</sup> Uma vez que, questionada a CML sobre a eventual celebração de Protocolos com as Concessionárias responsáveis pelas diversas infra-estruturas afectadas pela construção do Túnel, nos quais se tivessem definido as responsabilidades (materiais e financeiras) de cada uma das partes intervenientes (cf. p. 3 do Of. da DGTC n.º 186, de 22.04.2005), a edilidade informou “(...) *que não existem quaisquer documentos desse teor*” (cf. pág. 5 do articulado assinado pelo Vereador à data responsável pelos pelouros das Finanças e Obras Municipais, com o registo de entrada na DGTC n.º 351, de 10.05.2005). Posteriormente, a CML solicitou à ONI, S.A., à LisboaGás, S.A., à EDP Distribuição e à PT Comunicações, S.A. que a informassem sobre os trabalhos de desvio de infra-estruturas por aquelas promovidas em consequência da execução da empreitada do “Túnel do Marquês” (cf. documentado nos ofícios da CML com n.ºs TM/OF/1017-COD, TM/OF/1019-COD e TM/OF/1021-COD, todos de 27.06.2006). Só a PT respondeu à edilidade, através de fax (com a ref.º DEC/PRE33 – Lisboa, de 05.07.2006), informando-a de que o custo estimado de trabalhos de desvio e substituição de cabos diversos, a executar pela CME, S.A., ascendia a €269.897,91.

<sup>(69)</sup> Referência às diversas peças escritas (referentes a Estruturas, Traçado Viário, Redes, Instalações e Equipamentos Electromecânicos e outras) e desenhadas (desenhos n.ºs L33-C-11-008, L33-C-11-009, L33-C-31-002 e L33-C-31-003, todos de “Dezembro/2002”) constitutivas do anteprojecto incluso na proposta adjudicada (de 05.05.2003).

<sup>(70)</sup> Menção ao projecto de execução formado pelos projectos de Arquitectura, Traçado Viário, Segurança e Ventilação, Redes, Instalações e Equipamentos Electromecânicos, Estruturas, Rede de Águas Residuais, entre outros, finalizados entre “Agosto de 2003” e “Dezembro de 2003”, como comprovado pelas datas apostas nos citados projectos.

<sup>(71)</sup> Referência ao projecto relativo à Ventilação, com data de “Março de 2004”, e ao projecto de “Alteração da Rampa R5 para uma Via”, datado de “Junho de 2006”.



# Tribunal de Contas

	ANTEPROJECTO	PROJECTO DE EXECUÇÃO	PROJECTO DE ALTERAÇÕES
TÚNEL T1	Ventilação: 4 aberturas no tecto do túnel, sitas na R. Joaquim António de Aguiar (2), na rotunda do Marquês e na zona do Parque Eduardo VII; extensão de cada abertura: 90 m  Sistema de ventilação: longitudinal, com recurso a ventiladores axiais suspensos no tecto	Proposta de eliminação das 2 aberturas de ventilação na R. Joaquim António de Aguiar  Estudo de uma solução alternativa de ventilação	Supressão das aberturas na R. Joaquim António de Aguiar e na Praça Marquês de Pombal  Sistema de ventilação: semi-transversal, complementado por ventiladores de impulso, implicando a: - Criação de 6 cantões de ventilação independentes para a desenfumagem, através da alteração da geometria do tecto do T1 (8 rebaixamentos na laje de cobertura do T1 nas zonas destinadas à travessia de redes de infra-estruturas de sub-solo, com alturas até cerca de 1,2 m e larguras de 10,5 m a 15,5 m); - Colocação de condutas transversais nos cantões a criar, às quais se ligam condutas longitudinais ao T1; - Criação de 6 construções enterradas (com uma profundidade da ordem dos 3 m), exteriores ao T1 para acomodar 6 ventiladores axiais, dotadas de aberturas (com grelhas) implantadas em passeios, faixas de rodagem ou zonas verdes; localizar-se-ão nos cruzamentos com a R. da Artilharia Um (2), com a Rodrigo da Fonseca (1), no passeio norte da R. Joaquim António de Aguiar (2) e no arruamento periférico da Praça Marquês de Pombal; - Colocação, nas condutas transversais e longitudinais, de 2x2 registos motorizados para controlo da passagem de ar. O tecto do T1 suspende ainda 5 galerias de ventilação longitudinais com largura de 8 m e rebaixadas cerca de 1,20 m, em extensões de 40 a 90 m.
TÚNEL T2	Altura (gabarit): 4 m N.º de Vias: 1 Largura da via: 4,50 m Largura dos passeios do lado direito: 0,60 m Largura dos passeios do lado esq.: 0,25 m	Suprimido	Suprimido
TÚNEL T3	Altura (gabarit): > 2,5 m N.º de Vias: 1 Largura da via: 4,50 m Largura dos passeios do lado direito: 0,60 m Largura dos passeios do lado esq.: 0,25 m	Suprimido	Suprimido
TÚNEL T4	N.º de Vias: 1 Largura da via: 5,00 m	A proximidade do T4 (que em grande extensão é inferior a 1 m) ao Túnel do ML, no troço a implantar sob a Av. Fontes Pereira de Melo, irá implicar soluções de projecto diversas das previstas	Não se dispõe do projecto de alterações  Ficaram por realizar movimentações de terras, betonagens da laje de fundação, regularização de superfícies, alvenarias, instalação de equipamentos electromecânicos, infra-estruturas de drenagem, iluminação, pinturas, aplicação de azulejos e demais trabalhos de finalização rodoviária, no valor de € 335.381,43
RAMPA RS	N.º de Vias: 2	N.º de Vias: 2	N.º de Vias: 1

Dada a extensão da informação relativa a algumas das alterações antes resumidas, optou-se, por razões de mera economia do presente documento, por remeter para os anexos do relatório a exposição de alguma matéria de facto, incluindo os esclarecimentos prestados pela entidade auditada e subsequente apreciação dos mesmos. Considerando a sistematização adoptada efectuou-se, sempre que se revelou necessário, um resumo dos factos necessários à compreensão das observações formuladas no subp. 3.1.2.4, adiante apresentado.

### 3.1.2.1. Alteração ao sistema de ventilação do Túnel

Da matéria de facto<sup>(72)</sup> coligida no decurso da Acção apurou-se, sucintamente, o seguinte:

- Nos termos da proposta contratada, o Consórcio vinculou-se a desenvolver um sistema de ventilação longitudinal do Túnel, no qual circulariam quaisquer categorias de veículos;
- Após a consignação, a entidade auditada decidiu interditar o acesso de veículos pesados ao Túnel<sup>(73)</sup> e autorizou o Consórcio a desenvolver uma solução alternativa de ventilação,

<sup>(72)</sup> Apresentada, de forma mais desenvolvida, no anexo V do relatório para cuja consulta se remete.



# Tribunal de Contas

---

designada de “semi-transversal”;

- Apesar da inexistência de um acordo formal entre as partes, era sua intenção compensar o custo do novo sistema de ventilação com o saldo resultante da não execução de outros trabalhos (os túneis T2 e T3) que, entretanto, também por acordo não documentado, decidiram retirar à empreitada;
- Em Janeiro de 2004, a entidade auditada aprovou a adopção do novo sistema de ventilação argumentando, principalmente, razões de segurança;
- A alteração efectuada teve relevantes implicações técnicas, financeiras e funcionais na obra contratada.

A matéria de facto antes sumariada e desenvolvida no anexo V do relatório suscita os seguintes comentários:

1. Todo o processo decisório (da CML) atinente ao desenvolvimento de um sistema de ventilação diferente do contratado, em aparente concertação com o Consórcio, revela um défice de transparência, como evidenciado na sequência fáctica a seguir indicada:
  - a) O programa base exibido no procedimento pré-adjudicatório preconizava, entre outros, um sistema de ventilação “**em princípio, do tipo semi-transversal, ou transversal, conforme recomendado para o tipo de túnel em causa (...). Admite-se, contudo, que se possa recorrer ao sistema longitudinal em algum troço específico (...). Para estabelecimento dos sistemas tirar-se-á partido do facto de o túnel ter troços cobertos alternados com troços abertos, o que permitirá usar estes últimos para garantir a exaustão e, se necessário, a entrada de ar fresco**”<sup>(74)</sup>;
  - b) No anteprojecto integrado na proposta adjudicada mencionava-se, com interesse para a matéria em apreço, que “*Foram previstas aberturas de ventilação no tecto do túnel, sensivelmente nos locais já indicados nos desenhos de concurso, e duas adicionais, uma no troço inferior da Rua António Augusto de Aguiar e outra na zona do parque*”<sup>(75)</sup>, e que “*O sistema de ventilação a adoptar será o **tipo longitudinal (...). O princípio de funcionamento é por indução, utilizando-se ventiladores axiais suspensos no tecto do túnel (...)***”<sup>(76)</sup>;
  - c) Apesar da divergência dos sistemas de ventilação preconizado e proposto, antes referenciados, a CML deliberou, em reunião de 22.05.2003, autorizar a adjudicação da empreitada ao Consórcio, por ajuste directo, ao abrigo do disposto no art.º 136.º, n.º 1, al. a), do RJEOP considerando<sup>(77)</sup>, entre outros aspectos, que a adjudicação se processava em “*condições substancialmente idênticas às estabelecidas para efeitos do concurso*”, nomeadamente no que respeita aos requisitos de “*segurança contra incêndios*”;

---

<sup>(73)</sup> O que permitiu ao Consórcio redimensionar o sistema de ventilação longitudinal para uma carga térmica menor.

<sup>(74)</sup> Cf. n.º 1.2.6 do p. 1.2 da MD do Programa Base (de “Agosto de 2002”).

<sup>(75)</sup> Cf. p. 2.1 da MDJ do modo de execução da obra, pág. 8.

<sup>(76)</sup> Cf. n.º 3.16 do p. 3 da MD das “Redes, Instalações e Equipamentos Electromecânicos” (Vol. 4, de “Janeiro de 2003”), pág. 28.

<sup>(77)</sup> Cf. teor da acta (n.º 50) narrativa da reunião da CML realizada em 22.05.2003, que acolheu a fundamentação vazada no relatório final (datado de 16.05.2003) elaborado pela Comissão designada para analisar as propostas apresentadas no âmbito do ajuste directo desenvolvido.



## Tribunal de Contas

- d) Em 26.08.2003, o Vereador<sup>(78)</sup> à data responsável pelo pelouro das Obras Municipais autoriza a limitação da circulação no interior do Túnel a veículos ligeiros, bem como o dimensionamento do sistema de ventilação adjudicado para 12 MW, na sequência do debatido na 1.ª reunião de obra, realizada em 12.08.2003<sup>(79)</sup>. O decidido foi objecto de dúvidas pelos vários intervenientes na execução da obra, como evidenciado pelos seguintes elementos escritos:
- d.1) Em carta<sup>(80)</sup> datada de 26.09.2003, remetida ao Director da DMPO, o Coordenador da obra considerava, entre outros, que “se a decisão sobre a restrição do túnel está tomada, **deveria estar escrita em qualquer lado e deveria ser em obra clara para toda a gente**”<sup>(81)</sup>. Na reunião de obra ocorrida em 21.11.2003, responsáveis dos sectores electromecânico e de tráfego da CML consideravam “conveniente (...) **ter uma decisão por escrito, que na reunião de 12 de Agosto foi aceite pelos lídimos representantes da Presidência que o acesso a veículos pesados ficaria interdito**”<sup>(82)</sup>.
- d.2) Na carta indicada na alínea anterior, o Coordenador da obra mencionava ainda que “**A solução** [de ventilação] **contratada é eficaz e tanto mais eficaz quanto estará decidido que o túnel será utilizado por veículos ligeiros, o que vai contra condições de Concurso. (...) o sistema de ventilação da proposta do Contrato resultará ainda mais eficaz de que inicialmente seria previsível, por redução das cargas térmicas no seu interior parecendo claramente desnecessário o estudo da solução alternativa (...)**”. Também na reunião de obra de 21.11.2003, “O Sector Electromecânico [da CML] quis explicitar que **não conhece a razão pela qual foi aceite no Contrato, a Solução de Ventilação Longitudinal, dado que durante a fase de negociação [no âmbito do ajuste directo] foram levantadas dúvidas quanto à eficiência do sistema, assim como em relação à resistência ao fogo dos ventiladores propostos**”.
2. A implementação do sistema de ventilação semi-transversal implicou a execução de um amplo conjunto de trabalhos de construção civil (no valor de €991.979,85, sem IVA<sup>(83)</sup>), não contemplados na solução de ventilação contratualizada, que apenas envolvia o fornecimento e montagem de equipamento electromecânico, no montante de €306.562,74 (sem IVA);
3. No domínio financeiro, a nova solução de ventilação é significativamente mais onerosa que a inicial (€1.355.002,59<sup>(84)</sup> vs €306.562,74), tendo-se ainda apurado que a sua concretização ditou a necessidade de realizar outros trabalhos omissos no contrato inicial da empreitada, como revelado pela documentação apresentada pelas partes no Tribunal Arbitral<sup>(85)</sup>;

<sup>(78)</sup> Dr. Pedro Augusto Cunha Pinto, cf. Despacho n.º 199/P/2003, de 09.05.2003, pub. no BM da CML n.º 484, de 29.05.2003.

<sup>(79)</sup> Cujo teor foi parcialmente transcrito no anexo V do relatório.

<sup>(80)</sup> Correspondente ao Of. n.º TM/OF/52-COD, de 26.09.2003.

<sup>(81)</sup> Nas alegações apresentadas pelo Eng.º Agostinho Mourato Grilo (ex Coordenador da obra a que se alude no texto) em sede de contraditório, aquele responsável confirma o seu desconhecimento sobre a existência da decisão (de 26.08.2003) de restringir a circulação no interior do Túnel, cf. se extrai do teor das págs. 4 e 5 da sua carta de 11.05.2009, integrada naquelas alegações.

<sup>(82)</sup> Cf. teor da acta descritiva da reunião de obra ocorrida em 21.11.2003, redigida sob a forma de “Relatório”.

<sup>(83)</sup> Como melhor especificado no quadro incluso no anexo V do relatório.

<sup>(84)</sup> Verba que compreende €991.979,85, referentes a trabalhos de construção civil e €363.022,74 relativos a equipamento electromecânico, como pormenorizado no quadro 1 do anexo V do relatório.

<sup>(85)</sup> Assim, e segundo o teor do articulado complementar formulado pelo Consórcio, a alteração do sistema de ventilação do Túnel conduziu à necessidade de rever o projecto de instalações eléctricas e electromecânicas do Túnel (pelo que pediu a condenação (continua na pág. seguinte)



## Tribunal de Contas

4. Apesar da referida onerosidade, a decisão de adoptar a nova solução de ventilação — corporizada no despacho de 12.01.2004, do Vereador<sup>(86)</sup> então responsável pelas Obras Municipais — foi tomada sem antes se quantificar, com rigor, o volume financeiro de trabalhos a mais e a menos envolvido, bem como as suas consequências no prazo global da empreitada;
5. As razões subjacentes à alteração em causa visaram proporcionar “*uma maior e melhor segurança*” a pessoas e bens que circulem no Túnel em caso de acidente, cf. se extrai dos esclarecimentos<sup>(87)</sup> prestados pela CML em Maio de 2005. A opção tomada, cujo mérito não se discute, não pode, porém, ser reconduzida a um mero aperfeiçoamento técnico ou melhoria da solução de projecto adjudicada (como se infere dos mencionados esclarecimentos), considerando as consequências técnicas, financeiras e funcionais resultantes de tal opção, antes apontadas [vide al. d) e n.<sup>os</sup> 2 e 3] e adiante resumidas (subp. 3.1.2.4).

Nas alegações apresentadas em sede de contraditório, o Grupo I pronunciou-se sobre a matéria de facto relatada mas, pelos motivos desenvolvidos no p. I do anexo XI deste documento, não foram susceptíveis de alterar o enquadramento conferido a algumas das situações antes enumeradas.

---

### *3.1.2.2. Supressão dos Túneis T2 e T3 e das aberturas previstas para o tecto do T1*

---

Dos elementos escritos<sup>(88)</sup> reunidos no decurso da Acção constatou-se o seguinte:

- a) De acordo com o anteprojecto adjudicado (de Maio de 2003), o Consórcio vinculou-se a desenvolver uma solução de projecto que previa, entre outros pormenores, saídas do túnel principal na Rua Artilharia Um (T2) e no parque de estacionamento subterrâneo situado no Parque Eduardo VII (T3)<sup>(89)</sup>;
- b) Ainda segundo o mesmo anteprojecto, “*Foram previstas aberturas de ventilação no tecto do túnel, sensivelmente nos locais já indicados nos desenhos de concurso, e duas adicionais, uma no troço inferior da Rua António Augusto de Aguiar e outra na zona do parque*”<sup>(90)</sup>;
- c) No projecto de execução posteriormente desenvolvido (em Setembro e Dezembro de 2003) pelo Consórcio, preconiza-se a eliminação das 2 aberturas previstas para o tecto do Túnel, a eliminação dos túneis de saída na Rua Artilharia Um (T2) e no parque de estacionamento (T3), bem como a “*alteração do sentido da Rampa 1 de entrada no Túnel 1, a partir da Rua*

da CML no pagamento de € 20.800,00 por honorários relativos à revisão daquele projecto), de realizar TBM consequentes das alterações introduzidas ao projecto de instalações eléctricas (computados em € 783.087,66) e TBM referentes a ensaios adicionais do sistema de ventilação (no valor de € 87.710,00). Como resulta do quadro inserto no anexo III do relatório, a CML foi condenada no pagamento dos referidos encargos adicionais, mas em montantes diversos dos peticionados pelo Consórcio.

<sup>(86)</sup> Menção ao Dr. Pedro Augusto Cunha Pinto, cf. seu despacho exarado sobre a INF/930/03/GD/DCCIEM, datada de 30.12.2003.

<sup>(87)</sup> Referência ao articulado da CML, com o registo de entrada na DGTC n.º 351, de 10.05.2005, assinado pelo ex Vereador Pedro Augusto Cunha Pinto, parcialmente transcrito no anexo V do relatório.

<sup>(88)</sup> Identificados no anexo VI do relatório.

<sup>(89)</sup> Cf. p. 1 do anteprojecto de “Estruturas – Memória de Cálculo”, datado de “Maio de 2003” (pág. 1). E, no n.º 3.1 do p. 3 da “Memória Geral – Volume 1” do anteprojecto (pág. 7) indicavam-se, como troços constitutivos do túnel a edificar, o “*Túnel da Artilharia Um – T2, túnel que permite a saída directa nesta rua em direcção a Campolide*” e o “*Túnel do Parque – T3, de ligação ao parque de estacionamento*”.

<sup>(90)</sup> Cf. p. 2.1 da MDJ do modo de execução da obra, inserta na proposta adjudicada (pág. 8).



## Tribunal de Contas

da Artilharia Um, para rampa de saída do Túnel 1 para a Av. Conselheiro Fernando de Sousa”<sup>(91)</sup>;

- d) As alterações mencionadas na anterior al. c) terão sido acordadas entre as partes numa reunião com a “*presidência da CML*”<sup>(92)</sup>, ocorrida em 16.10.2003, sem que os termos desse acordo tenham sido reduzidos a escrito;
- e) Apesar do acordo informal referido na alínea antecedente, era intenção da CML compensar a despesa adicional resultante da adopção de um sistema de ventilação diverso do adjudicado (descrito no ponto anterior do relatório e no seu anexo V) com a despesa anteriormente comprometida no contrato para a execução dos túneis T2 e T3, ora abandonada;
- f) Em reunião de 04.02.2004, a CML aprovou, por maioria<sup>(93)</sup>, a eliminação do acesso ao parque de estacionamento situado no Parque Eduardo VII (T3), a supressão da rampa de saída na Rua Artilharia Um (T2) e a eliminação das aberturas (no tecto do Túnel) na Rua Joaquim António de Aguiar e na Praça Marquês de Pombal;
- g) Durante a discussão, na referida reunião de 04.02.2004, das alterações em apreço, alguns membros da vereação manifestaram dúvidas e críticas, reproduzindo-se as que se afiguram mais pertinentes:
- i) “*Disse considerar singela a presente proposta, **sem qualquer fundamentação**, com três pontos a suprimir a obra, apresentando apenas um considerando e um juntar de peças que, naturalmente, estão no processo desde Agosto e Setembro de 2003*” (Vereador do PCP);
  - ii) “*(...) a mesma reforça a ideia de que **o Túnel que será construído será substancialmente diferente daquele que esteve a concurso público***” (Vereador do PCP);
  - iii) “*Sublinhou o facto da eliminação da ligação ao parque de estacionamento **fazer cair por terra um dos grandes argumentos utilizados para a realização da obra**, pelo que a mesma servirá apenas para fazer desembocar no centro da cidade de Lisboa duas auto-estradas: a A5 e a auto-estrada do sul (...)*” (Vereador do PCP).
- h) As observações antes transcritas foram contestadas pelo Presidente da edilidade em exercício de funções, que argumentou, em síntese, o seguinte:
- i) “*Acrescentou que **o projecto de execução só poderá ser feito à medida que a obra avança (...)***”;
  - ii) “*Disse discordar igualmente das afirmações de que o projecto sofreu grandes alterações, por considerar que as mesmas não correspondem à verdade, uma vez que **continua a ser um túnel com o mesmo percurso***”;

<sup>(91)</sup> Cf. projecto de execução referente ao “Traçado Viário – Memória Descritiva”, datado de “Dezembro de 2003” (pág. 5). Sobre a eliminação das 2 aberturas mencionadas no texto, vide n.º 2.7 do p. 2 da “Memória Geral” do projecto de execução, datada de “Setembro de 2003” (pág. 7).

<sup>(92)</sup> À data da realização da mencionada reunião com a “*Presidência da CML*”, presidia ao órgão executivo do Município o Dr. Pedro Santana Lopes, o qual delegara no vogal Pedro Augusto Cunha Pinto competências na área das Obras Municipais. Na mesma data, o Dr. Joaquim Luís Esteves Pinto Monteiro exercia o cargo de Director da DMPO.

<sup>(93)</sup> Cf. documentado na acta (n.º 71) narrativa da reunião da CML realizada em 04.02.2004, na parte relativa à discussão da Prop. n.º 81/2004, subscrita em 29.01.2004 pelo Vereador à data responsável pelo pelouro das Obras Municipais.



# Tribunal de Contas

- iii) “Explicou que as duas alterações principais foram introduzidas por razões de **segurança**, sendo que a outra ocorreu por razões de **preservação do património** (...)”;
- iv) “Disse estar convencido de que as alterações não trarão qualquer prejuízo para o erário público, uma vez que a Câmara não irá pagar mais do que aquilo que ficou inicialmente estabelecido, anunciado que **em Março será apresentado o projecto com toda a sua quantificação**”.
- i) Apesar do Presidente da CML se ter vinculado a apresentar, durante o mês de Março de 2004, a quantificação dos “trabalhos a menos” aprovados na citada reunião de 04.02.2004, tal não se verificou;
- j) Dada a insuficiência da fundamentação apresentada na reunião de 04.02.2004 — limitada às menções “segurança” e “preservação do património” — solicitou-se à entidade auditada esclarecimentos adicionais sobre a matéria (cuja exposição e análise constam no anexo VI do relatório), concluindo-se que a maioria das razões alegadas para a não realização dos T2 e T3 respeitam a factos<sup>(94)</sup> preexistentes ou contemporâneos à abertura do concurso que antecedeu a celebração do contrato objecto da Acção e, residualmente, com a introdução de modificações ao anteprojecto adjudicado<sup>(95)</sup> ou com dificuldades construtivas<sup>(96)</sup>;
- l) Diversa é a justificação determinante da eliminação dos túneis T2 e T3 que se extrai do teor de vários documentos<sup>(97)</sup> juntos ao processo de auditoria, correspondente à mera necessidade de financiar o acréscimo de encargos resultante da adopção do novo sistema de ventilação através da desafecção de créditos orçamentais destinados a custear a construção daqueles troços do túnel;
- m) Mais se apurou que a entidade auditada avaliou os trabalhos contratuais retirados à empreitada em €1.191.617,46, sendo que, em 14.07.2006, ainda não tinha quantificado todos os restantes trabalhos<sup>(98)</sup> que, em consequência da mencionada eliminação, se tornaram necessários realizar;
- n) A compensação de encargos financeiros prefigurada pela entidade auditada [vide anterior

<sup>(94)</sup> Exs: a existência de árvores (insusceptíveis de transplante) na Rua da Artilharia Um e a aprovação do Plano de Pormenor para a zona em que se localiza aquela rua, fundamentos subjacentes à eliminação do T2; a existência de uma entidade privada responsável pela gestão do parque de estacionamento sito no Parque Eduardo VII, invocada para justificar a eliminação do T3.

<sup>(95)</sup> Ex., o fecho das aberturas previstas para o tecto do Túnel.

<sup>(96)</sup> Como verificado em relação à eliminação do túnel T3.

<sup>(97)</sup> Como os que a seguir se indicam: i) acta narrativa da reunião de obra realizada em 21.11.2003 (na qual consta que “A Solução Alternativa [de ventilação], sendo mais cara, parece ser balanceável em termos Contratuais e a nível de custos da Empreitada, com as reduções de custo resultante das supressões decididas (saída na Artilharia Um com alterações correlacionadas na Av. Duarte Pacheco, e acesso ao Parque de Estacionamento do Parque Eduardo VII)”); ii) Relatório Pericial (de 15.11.2006) produzido na instância arbitral (no qual se afirma, na pág. 54, o seguinte: “— Após a consignação, as Partes decidiram a conveniência de alterar o sistema de ventilação do Túnel; - Decidiram, também, que as limitações orçamentais determinavam a necessidade de eliminação de trabalhos para compensar os custos que aquela alteração acarretariam, assumindo que se tratava de uma modificação das condições contratualmente estabelecidas; - Identificaram-se as rampas de saída para a Rua Artilharia Um e de acesso ao parque de estacionamento do Marquês como trabalhos a eliminar, num regime de compensação, sem existir no Processo qualquer documento de suporte para fundamentar esta selecção, que é de conceito e se alarga à substituição de uma entrada por uma saída na Av. Duarte Pacheco, entre a Av. Conselheiro Fernando de Sousa e a Rua Artilharia Um; - Estas alterações determinaram uma revisão profunda do Projecto de Execução, que deveria ser apenas a pormenorização do estudo entregue com a Proposta e constante do Contrato (...)”); iii) alegações do Grupo I (fl. 31 do articulado) e do ex Vereador José António Moreira Marques (fl. 9 do articulado), onde se declara que “A verdade é que o valor dos túneis T2 e T3, possibilitou a aceitação da solução alternativa da ventilação, sem introduzir sobrecustos à empreitada, pois caso essa situação não tivesse acontecido antecipadamente não teria havido condições para serem suportados mais encargos”; iv) alegações apresentadas pelo Eng. Agostinho Mourato Grilo (entre outros, págs. 4 e 5 da carta datada de 11.05.2009, onde se afirma “(...) sugeri nos Paços do Conselho ao Sr. Presidente, face aos custos elevados que iriam surgir na Solução Alternativa de ventilação que, por essa e por outras razões fossem suprimidos o Túnel T2 e T3 procurando compensar custos”).

<sup>(98)</sup> Como, por ex., os trabalhos de construção de um poço de bombagem, como melhor explicitado no anexo VI do relatório.



al. e)] frustrou-se devido à discordância das partes quanto ao volume financeiro dos trabalhos contratuais eliminados, o que prejudicou a sua ulterior dedução à despesa adicional resultante do novo sistema de ventilação do Túnel adoptado.

No contraditório realizado, os responsáveis do Grupo I procuraram justificar o assinalado na anterior al. i) e discordaram do apontado nas subseqüentes als. j) e l), como se dá conta no p. I do anexo XI do relatório. No entanto, e pelos motivos enunciados no mesmo anexo, os argumentos aduzidos — alguns dos quais apresentados no pretérito pela entidade auditada no decurso da auditoria — não foram susceptíveis de inflectir a análise preliminarmente efectuada às situações versadas nas referidas alíneas.

### 3.1.2.3. Alteração da Rampa R5 e fecho do túnel T4

#### Alteração da Rampa R5

Dos elementos escritos reunidos no decurso da Acção constatou-se o seguinte:

- O anteprojecto integrado na proposta inicial do Consórcio e o projecto de execução (relativo ao “Traçado Viário – Memória Descritiva”, de “Dezembro de 2003”, pág. 11) posteriormente desenvolvido previam que a rampa R5, localizada no lado Este da Av. Fontes Pereira de Melo, teria 2 vias de saída para a superfície;
- No EIA (com data de “29.07.2004”) elaborado, apontavam-se *“alguns problemas relacionados com a gestão de tráfego. O mais grave está relacionado com o trecho ascendente da Av. Fontes Pereira de Melo onde a saída dupla do túnel reduz a oferta à superfície”*, pelo que se propõe *“a manutenção estrutural da rampa de saída com as duas vias projectadas **cobrindo a da direita para aumento de capacidade de tráfego à superfície**”* (cf. págs. 59 e 60 do EIA);
- Atento o preconizado no EIA, a CML solicitou<sup>(99)</sup> ao Consórcio que procedesse à alteração do projecto da rampa R5, no sentido de reduzir as vias de saída previstas (de 2 para 1 via), a fim de viabilizar a criação de mais uma via à superfície;
- Pelos serviços referentes à citada alteração do projecto, o Consórcio apresentou à CML uma proposta de honorários, no valor de € 12.160,00 (sem IVA)<sup>(100)</sup>;
- E, em Junho de 2006, o Consórcio concluiu a elaboração do projecto de alteração da rampa R5, do qual resultava a necessidade de executar mais trabalhos, no montante total de € 35.667,59 (sem IVA)<sup>(101)</sup>;
- De acordo com o teor do Auto de TBM n.º 45, de 29.12.2006 e assinado unicamente pelo representante do Consórcio, os trabalhos executados na sequência da alteração da rampa

<sup>(99)</sup> Como confirmado nos esclarecimentos prestados pela CML em folha (não datada nem assinada) anexa ao seu Of. n.º TM/OF/0889, de 15.02.2006, na parte em que se refere que *“Até ao momento e na sequência do EIA apenas está equacionada a alteração da rampa de saída na Av. Fontes Pereira de Melo, que em vez de ter duas vias ficará apenas com uma. Já foi solicitado ao Consórcio que proceda à respectiva alteração, que virá acompanhada das respectivas medições e encargos de projecto, que serão então avaliadas”*.

<sup>(100)</sup> Informação extraída do articulado complementar (art.º 680.º, pág. 103) apresentado pelo Consórcio no Tribunal Arbitral.

<sup>(101)</sup> Cf. projecto de alteração da rampa R5, de “Junho de 2006”, remetido pela CML em anexo ao seu Of. n.º TM/OF/1042-COD, de 14.07.2006.



# Tribunal de Contas

R5 ascenderam a € 36.492,99 (sem IVA);

- A Fiscalização, nos 2 Autos de TBM por si elaborados (mas não assinados), com os n.ºs 45 e 46, ambos referentes a “Dezembro de 2006”, respeitantes aos citados honorários e “trabalhos a mais”, inscreveu o seguinte: “Trabalhos executados e medidos nos autos mensais n.ºs 1 a 41. A fiscalização não aceita estes trabalhos como trabalhos a mais”;
- Apesar dos Autos antes referidos respeitarem à realização de trabalhos no mês de Dezembro, aqueles terão, na realidade, sido executados em “Outubro e Novembro de 2006”<sup>(102)</sup>;
- No processo de jurisdição voluntária promovido pelas partes, a CML aceitou pagar as verbas reclamadas a título de honorários (€ 12.160,00) e de “trabalhos a mais” executados (€ 36.492,99)<sup>(103)</sup>.

Em sede de contraditório, os responsáveis do Grupo I procuraram justificar as situações mencionadas nos penúltimo e antepenúltimo parágrafos, mas sem sucesso, ante as razões indicadas no p. I do anexo XI deste documento.

## Fecho do túnel T4

Da matéria de facto<sup>(104)</sup> coligida apurou-se ainda o seguinte:

- a) Nos termos da sua proposta inicial, o Consórcio vinculou-se a executar, além de outros, o troço da Av. Fontes Pereira de Melo/Av. António Augusto de Aguiar (T4) pelo valor de € 501.700,00 (sem IVA);
- b) No projecto de execução, o Consórcio imputava ao T4, com a extensão total de 380,49 m, a vantagem de permitir “a saída do tráfego proveniente da Rua Joaquim António de Aguiar directamente para a Av. António Augusto de Aguiar, sem passagem pela Praça do Marquês de Pombal”<sup>(105)</sup>;
- c) O traçado previsto para o túnel T4 sobrepunha-se, parcialmente, a um troço da linha Amarela do ML, cujo estado de conservação das respectivas estruturas (galerias) foi, durante a execução da empreitada, avaliado pelo LNEC;
- d) Dada a deterioração das estruturas existentes naquele segmento da linha Amarela do ML, a edilidade considerou, em consonância com o preconizado pelo LNEC, que a execução de determinados trabalhos de construção do túnel T4 só poderia prosseguir após a realização de obras de reabilitação das referidas estruturas;
- e) No entanto, ante a morosidade verificada na promoção das mencionadas obras de reabilitação por parte do ML, a CML acabaria por optar pela não finalização do túnel T4;
- f) Ainda sobre a referida “opção”, constatou-se a inexistência<sup>(106)</sup> de qualquer documento que ilustrasse tal decisão, proferida pelo competente órgão ou dirigente municipal;

<sup>(102)</sup> Cf. declarado na pág. 94 do Ac. do Tribunal Arbitral, de 31.01.2008.

<sup>(103)</sup> Como declarado no art.º 432.º da contestação complementar da CML (de 16.08.2007), pág. 69.

<sup>(104)</sup> Cujá descrição mais pormenorizada consta no anexo VII do relatório.

<sup>(105)</sup> Cf. declarado na pág. 12 do projecto relativo ao “Traçado Viário – Memória Descritiva”, de “Dez. de 2003”.

<sup>(106)</sup> Como informado pela entidade auditada; vide n.ºs 6 e 3.1 do Of. da CML n.º TM/OF/1292-COD, de 08.05.2007; n.º 4 do Of. da CML n.º OF/146/DMPO/07, de 11.10.2007 e al. b) do Of. da CML n.º TM/OF/1350-COD, de 18.03.2008. Nas respostas prestadas, (continua na pág. seguinte)



## Tribunal de Contas

- g) Identicamente, também não se divisa qualquer documento que evidencie a ponderação, por parte da CML, do impacto da citada redução de trabalhos contratuais no prazo global da empreitada, nem a avaliação dos trabalhos que, em virtude daquela redução, se tornaram necessários realizar — como sejam os de “*projecção de betão na área de escavação do ramo T4 do Túnel*”, “*construção das paredes de fecho do túnel T4*” e “*colocação de sinalização horizontal no interior do Túnel*”<sup>(107)</sup>;
- h) Em Maio de 2007 — já com o Túnel aberto ao tráfego — a entidade auditada ainda não determinara o volume financeiro associado à não conclusão do túnel T4, estimando<sup>(108)</sup>, contudo, que aquele se situasse próximo dos €300.000,00. Em Setembro de 2007, a autarquia foi de novo interpelada sobre o montante total dos trabalhos não executados no âmbito do T4, não tendo aquela, na resposta prestada<sup>(109)</sup>, esclarecido a questão colocada;
- i) Só em Outubro de 2008 é que a CML forneceu à DGTC um valor rigoroso dos trabalhos contratuais eliminados, contabilizados em €335.381,43<sup>(110)</sup>; consequentemente, ficaram por realizar 66,85% dos trabalhos primitivamente previstos para a edificação do túnel T4;
- j) Não obstante a entidade auditada ter prestado a informação sumariada na anterior al. h), no contraditório realizado, os responsáveis do Grupo I apresentaram<sup>(111)</sup> um “*Mapa demonstrativo do saldo dos trabalhos contratuais por executar relativo ao túnel T4*”, com data de 30.04.2007, assinado pelo representante do Consórcio e por este enviado à CML em anexo à sua carta (com a ref.<sup>a</sup> 0886/341/2007) de 21.06.2007, bem como um “*Mapa de Trabalhos a Menos*”, acompanhado do respectivo Auto (“*Auto de Trabalhos a Menos n.º 1*”), aparentemente<sup>(112)</sup> elaborado pela Fiscalização, no qual se declara que os TBm nele registados (no valor de €335.381,43) foram medidos (sobre o projecto) no mês de Abril de 2007;
- l) A verba de tais trabalhos (€335.381,43) foi deduzida ao saldo da empreitada, retratado no Auto de trabalhos n.º 45, como evidenciado no anexo IX;
- m) Em 24.04.2007, a obra foi provisoriamente recepcionada, “**com excepção do Túnel T4, entre o PK 1+005 e o PK 1+160 (túnel de acesso à Avenida António Augusto de Aguiar)**”, como consta no respectivo auto<sup>(113)</sup>, assinado pelos representantes das 2 partes contratantes;

a autarquia principiou por justificar a ausência de uma decisão formal com a necessidade de elaborar o último auto de trabalhos (cf. n.ºs 6 e 3.1 do seu Of. n.º TM/OF/1292-COD); depois, com a necessidade de clarificar os preços unitários concernentes aos equipamentos, “*apesar de aceites pela CML e guardados em armazém, para colocação futura*” (cf. n.º 4 do seu Of. n.º OF/146/DMPO/07); por último, informou, em termos contraditórios, que “**Ainda não foi tomada qualquer decisão/deliberação do competente órgão ou dirigente municipal, quanto ao Túnel T4. A decisão tomada antes da inauguração, e face à impossibilidade de concluir a obra, foi no sentido de retirar os trabalhos do túnel T4 da empreitada (...)**”, cf. al. b) do citado Of. n.º TM/OF/1350-COD. À data dos factos (finais de 2006, princípios de 2007), o pelouro das Obras Municipais tinha sido cometido ao ex Vereador Pedro José Del-Negro Feist, e a direcção da DMPO ao Eng.º José Fernando da Silva Ferreira.

<sup>(107)</sup> Como resulta do Ac. arbitral, de 31.01.2008 (em particular, do exposto nas suas páginas 108, 121, 128, 232, 236 e 238).

<sup>(108)</sup> Cf. p. 3.2 do Of. da CML n.º TM/OF/1292-COD, de 08.05.2007.

<sup>(109)</sup> Cf. p. 4.2 do Of. da CML n.º OF/146/DMPO/07, de 11.10.2007.

<sup>(110)</sup> Cf. documento (“*Mapa de Trabalhos a Menos*”, com o logótipo da CML, não datado nem assinado) disponibilizado em anexo ao Of. da CML TM/OF/1360-COD, de 28.10.2008, do qual se extrai que foram suprimidos €112.580,00 de trabalhos referentes a “Segurança e Instalações Electromecânicas” e €222.801,43, concernentes a trabalhos de “Construção Civil”. O valor total (€335.381,43) é igualmente referido na al. c) do mencionado ofício.

<sup>(111)</sup> Em anexo ao seu articulado, numerados de “*Doc. n.º 19*”.

<sup>(112)</sup> “Aparentemente” uma vez que o Auto mencionado no texto não se encontra assinado por nenhuma das entidades (a “*Fiscalização*”, o “*Empreiteiro*” e o “*Director Municipal*”) nele indicadas.

<sup>(113)</sup> Esta recepção parcial foi efectuada não obstante a detecção de algumas deficiências na parte da obra vistoriada, tendo o Consórcio assumido proceder à reparação daquelas até 31.05.2007, como consta no mesmo auto.



# Tribunal de Contas

- n) Em Outubro de 2008, o túnel T4 ainda não tinha sido provisoriamente recepcionado devido, segundo os esclarecimentos<sup>(114)</sup> então prestados pela entidade auditada, a discordâncias entre as partes quanto ao preço dos equipamentos já aceites e armazenados pela CML (para futura instalação naquele troço do túnel). Porém, em divergência com os esclarecimentos referenciados, os responsáveis do Grupo I invocaram, em sede de contraditório, um “lapso” na redacção do auto indicado na alínea anterior considerando, por esta via, que todos os trabalhos do Túnel — incluindo o subtroço T4 — tinham sido provisoriamente aceites em 24.04.2007 o que, pelas razões expostas no p. I do anexo XI do relatório, não procede.

Além da situação enunciada na supra al. n), os mesmos responsáveis formularam algumas considerações sobre as obras de reabilitação das estruturas da linha Amarela do ML e impugnam o afirmado na anterior al. h) — mas sem razão, atenta a matéria de facto provada nos autos, como demonstrado no citado anexo XI.

---

### 3.1.2.4. Observações

---

Nos pontos anteriores descreveram-se alterações introduzidas ao projecto da obra, as condutas prosseguidas pela entidade auditada nesse domínio e as conseqüentes repercussões técnicas, financeiras e funcionais na empreitada contratada. Os procedimentos adoptados, mais ou menos presentes em todas as alterações versadas, suscitam um conjunto de reparos, incidentes sobre a transparência da actividade administrativa desenvolvida na fase de execução do contrato, o controlo financeiro da obra, a sua gestão física e técnica e a estabilidade do objecto do contrato da empreitada fiscalizada.

Regra geral, os actos administrativos devem ser reduzidos a escrito (art.º 122, n.ºs 1 e 2 do CPA, e 92.º da LAL), em documento cujos requisitos legais a que deve obedecer podem ser mais ou menos extensos<sup>(115)</sup>. É o caso, por ex., de todos os actos praticados pela Fiscalização no exercício das suas funções, como resulta do disposto no art.º 182.º, n.º 2, do RJEOP<sup>(116)</sup>. A forma apontada à exteriorização da vontade administrativa permite a concretização de uma das mais importantes formalidades que aquela tem de observar: a sua fundamentação, expressa “através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito”, como o explicita o art.º 125.º, n.º 1, do CPA. O cumprimento deste dever realiza vários interesses, como o controlo da legalidade da actividade administrativa, a avaliação da sua racionalidade ou correcção (princípio da boa administração<sup>(117)</sup>), e a adstricção daquela aos diversos princípios gerais por que deve pautar a sua conduta (enunciados na CRP e no CPA), dos quais se destacam os da

<sup>(114)</sup> Apresentados no anexo VII do relatório.

<sup>(115)</sup> Meros documentos como as informações internas dos serviços, actas avulsas, autos.

<sup>(116)</sup> Identicamente no art.º 305.º, n.º 3, do CCP.

<sup>(117)</sup> Como referido pelo Juiz Conselheiro José Luís Pinto de Almeida, “*Por boa administração deve entender-se, assim, uma administração economicamente eficiente, sustentável e socialmente justa, por forma a obter os melhores resultados ao menor custo social (...). Desta forma, à acção governativa não se impõe apenas o respeito pela legalidade formal mas também a vinculação a uma legalidade substantiva, que envolve a boa administração dos bens públicos. Esta legalidade substantiva da gestão de bens públicos só pode ser apreciada através do recurso a critérios técnicos de avaliação do mérito financeiro. Pelo que, podemos dizer que a violação do dever de boa administração constitui, hoje, no nosso ordenamento jurídico, uma ilegalidade por violação de normas que impõem determinada conduta: princípios constitucionais de boa gestão e de normas legais que concretizam o seu exercício*”, cf. declarado no artigo “*Fiscalização prévia, concomitante e sucessiva no quadro das competências do Tribunal de Contas*”, pub. na *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Ano 1, n.º 3, Almedina (2008), pág. 181.



## Tribunal de Contas

prosecução do interesse público, da legalidade e da imparcialidade (art.<sup>os</sup> 266.º da CRP, 3.º, n.º 1, 4.º e 6.º do CPA). Mas não são só os actos administrativos definitivos que deverão ser reduzidos a escrito; também os actos preparatórios do acto final — como é o caso, por ex., das reuniões de negociação das condições contratuais insertas nas propostas apresentadas no âmbito de um procedimento por negociação<sup>(118)</sup> — devem ser registados em acta, a fim de conferir maior certeza e segurança jurídica ao convencionado entre os intervenientes nas reuniões realizadas.

Várias são, assim, as razões que aconselham a que o relacionamento entre o dono da obra e o empreiteiro se processe em moldes transparentes, através da formalização oportuna das decisões e acordos (preparatórios ou definitivos) que, ao longo da execução da empreitada, são tomadas/negociados. Ora, **as alterações descritas nos pontos anteriores** — referentes, genericamente, à modificação do sistema de ventilação adjudicado, à eliminação dos túneis T2 e T3 e à não conclusão do túnel T4 — **caracterizam-se, globalmente, por uma acentuada falta de transparência**, derivada, nuns casos, da insuficiente fundamentação aduzida para justificar as decisões tomadas, noutros, da inexistência de suporte escrito das decisões e acordos estabelecidos. O afirmado é evidenciado pelas seguintes situações:

- ▶ Limitação, logo após a consignação da obra, da circulação no interior do Túnel a veículos ligeiros, conferindo, por essa via, maior eficácia ao sistema de ventilação adjudicado;
- ▶ No momento antes referido, autorizou-se o Consórcio a desenvolver uma solução de ventilação diversa da adjudicada, cuja eficiência fora aumentada;
- ▶ Desconhecimento, por parte do sector electromecânico da CML, das razões subjacentes à adjudicação da solução de ventilação inicialmente contratada, *ab initio* questionada por aquele sector quanto à sua eficiência;
- ▶ Existência de um acordo entre as partes quanto ao meio de extinção das obrigações pecuniárias da CML emergentes da alteração do sistema de ventilação — correspondente a uma compensação de créditos, devidos ao Consórcio pela não realização dos túneis T2 e T3 — carecido de qualquer suporte documental;
- ▶ Negociação com o Consórcio, em reunião com a “*Presidência da CML*” realizada em 16.10.2003, das condições (técnicas, financeiras) atinentes à eliminação das aberturas previstas para o tecto do T1 e à supressão dos túneis T2 e T3, sem que os termos do acordado tenham sido reduzidos a escrito;
- ▶ Aprovação, em reunião da CML de 04.02.2004, da supressão das aberturas previstas para o túnel principal e dos túneis T2 e T3, carecida de fundamentação suficiente, como assinalado por um dos vereadores intervenientes naquela reunião;
- ▶ A decisão da CML de não concluir a construção do túnel T4 não foi formalizada em documento.

<sup>(118)</sup> Vide art.º 143.º, n.º 5, do DL n.º 197/99, de 08.06 e, no CCP, o preceituado no seu art.º 120.º, n.º 3 (ex vi art.º 202.º).



# Tribunal de Contas

**Outra deficiência revelada** pela matéria de facto narrada nos anteriores subp. 3.1.2.1 a 3.1.2.3, **prende-se com o rigor do controlo e gestão financeira**<sup>(119)</sup> da empreitada, prejudicado pela aprovação de alterações ao projecto da obra sem prévia avaliação dos custos dos consequentes trabalhos “*a mais*” e “*a menos*”. Assim:

- ▶ Em 12.01.2004, foi aprovada a modificação do sistema de ventilação do Túnel (de longitudinal para semi-transversal), quando os respectivos custos “*directos*” só em 27.10.2005 seriam integralmente quantificados na proposta do Consórcio formulada naquela data; quanto aos custos “*indirectos*”, isto é, referentes a outros trabalhos cuja necessidade de execução foi ditada pela citada modificação — revelados pela documentação apresentada pelas partes na instância arbitral — não se divisou qualquer menção àqueles nos elementos coligidos no decurso da auditoria;
- ▶ Em 04.02.2004, foi aprovada a eliminação das aberturas previstas para o tecto do túnel principal e dos túneis T2 e T3, mas em 14.07.2006, a quantificação financeira (integral) dos trabalhos a mais e a menos decorrentes da referida eliminação ainda se encontrava por realizar<sup>(120)</sup>;
- ▶ Em Junho de 2006, o Consórcio apresentou, por solicitação da CML, o projecto de alterações à rampa R5, cuja apreciação técnica e financeira por parte dos competentes serviços municipais não se encontra retratada em nenhum dos documentos integrados no processo de auditoria, não obstante os “*trabalhos a mais*” resultantes do referido projecto terem sido executados em Outubro e Novembro de 2006;
- ▶ Em data indeterminada — mas próxima de finais de 2006, princípios de 2007 — a edilidade optou, em decisão carecida de suporte documental, por não concluir a construção do túnel T4; porém, só em Outubro de 2008 é que a autarquia forneceu à DGTC um valor preciso dos trabalhos contratuais suprimidos sendo que, em relação aos “*trabalhos a mais*” consequentes da citada decisão, não se localizaram quaisquer documentos que evidenciem a sua avaliação técnica e financeira.

Como resulta do regulado<sup>(121)</sup> nos art.ºs 26.º, n.ºs 2 e 5 e 27.º, n.º 5, do RJEOP, a realização de “*trabalhos a mais*” implica a prévia existência de um projecto de alteração que identifique a natureza, volume e co-respectivos preços unitários que, se respeitarem a trabalhos de espécie diversa da contratada são, em caso de desacordo com o empreiteiro, provisoriamente fixados pelo dono da obra. A exigência de um orçamento preliminar das alterações a parte ou partes da obra ainda não executadas é igualmente requerida quando aquelas sejam propostas pelo empreiteiro (art.º 30.º, n.º 2, do RJEOP). Quanto à supressão de trabalhos contratuais, também estes deverão ser previamente delimitados (qualitativa, quantitativa e financeira), como resulta do preceituado no art.º 28.º do RJEOP<sup>(122)</sup>. Em síntese, do regime jurídico dos contratos de empreitada de obras públicas, aplicável ao contrato *sub judice*, conclui-se que a aprovação de alterações ao projecto da obra, quer envolvam a execução de mais trabalhos, a sua redução ou

<sup>(119)</sup> Adoptando-se o conceito de “gestão financeira” proposto por José Correia Marques, que “*Envolve a análise e a quantificação ou cálculo dos custos da obra ou fornecimento objecto do contrato, considerando as previsões, os eventuais adicionais e as revisões de preços*”, cf. autor citado in “*Contratos de empreitadas e revisão de preços*”, Almedina (1992), pág. 15.

<sup>(120)</sup> Como assinalado no anexo VI do relatório, para cuja consulta se remete.

<sup>(121)</sup> Regulação semelhante consta agora nos art.ºs 371.º, n.º 1, e 373.º, n.º 5, do CCP.

<sup>(122)</sup> *Ib idem* no art.º 379.º, n.º 1, do CCP.



eliminação, pressupõe a prévia determinação da natureza, quantidade e volume financeiro decorrente de tais alterações — informação imprescindível a um efectivo controlo físico e financeiro da empreitada.

A aprovação de alterações ao projecto sem a citada avaliação preliminar dos respectivos custos, revela ainda a não ponderação da existência (ou não) de créditos orçamentais suficientes para os satisfazer, diferindo essa ponderação para momento próximo ao da sua autorização (da despesa), com todos os inconvenientes que tal procedimento acarreta para a gestão orçamental de qualquer entidade<sup>(123)</sup>. E o afirmado é igualmente válido em situações de redução e de eliminação de trabalhos contratuais, uma vez que, sem se determinar o respectivo *quantum*, não é possível ao órgão executivo do município afectar os consequentes créditos orçamentais (resultantes da redução do compromisso) a outros investimentos públicos. O exposto revela assim um deficiente controlo financeiro da despesa associada à empreitada, com repercussões adversas a uma gestão orçamental autárquica eficiente, eficaz e económica, preconizada no n.º 2 do p. 2.3 das considerações técnicas do POCAL.

Fruto, em parte, do anteriormente mencionado e, em parte, de outras situações detectadas, a **gestão física e técnica<sup>(124)</sup> da empreitada também padeceu de acentuadas deficiências**, a que acresceram falhas de coordenação internas e externas, como revelado pelos factos que a seguir se enunciam:

- ▶ Desconhecimento, por parte do Coordenador da obra e de responsáveis dos sectores electromecânico e de tráfego da CML, sobre a existência de decisão formal atinente à restrição da circulação de determinadas categorias de veículos no interior do Túnel;
- ▶ Inexistência de documentação que ilustre a análise dos impactos resultantes da alteração do sistema de ventilação, da supressão dos túneis T2 e T3, da modificação da rampa R5 e da não finalização do túnel T4 no prazo de execução global fixado no contrato de empreitada;
- ▶ Não medição, pela Fiscalização, dos “trabalhos a mais” consequentes da alteração da rampa R5, no período mensal definido no RJEOP (art.º 202.º, n.º 1);
- ▶ Não assinatura<sup>(125)</sup> dos Autos de “trabalhos a mais”<sup>(126)</sup> e do único Auto de “Trabalhos a Menos” produzidos pela Fiscalização;
- ▶ Insuficiente coordenação de intervenções com o ML, E.P., determinante da não conclusão do túnel T4;

<sup>(123)</sup> Referência à aprovação de alterações ao orçamento motivadas pela necessidade de transferir verbas afectas a outros investimentos municipais inscritos naquele documento previsional para reforçar dotações referentes a investimentos em curso, prejudicando, consequentemente, a promoção dos primeiros – e uma execução orçamental conforme ao princípio da utilização racional das dotações aprovadas, consagrado no n.º 2 do p. 2.3 das considerações técnicas do POCAL.

<sup>(124)</sup> Socorremo-nos, uma vez mais, dos conceitos de “gestão física” e de “gestão técnica” preconizados por José Correia Marques na obra “Contratos de empreitadas e revisão de preços”, Almedina (1992). Assim, e segundo o referido autor, a gestão física “Consiste no processamento e efectivação das acções conducentes à concretização dimensional ou volumétrica do projecto até à sua forma ou volume final”, constituindo “missão fundamental da Fiscalização neste domínio da gestão física (...) verificar se o adjudicatário está a executar o projecto segundo os dados quantitativos insertos no mapa de medições, considerando a mão-de-obra e as máquinas e equipamentos previstos no cronograma físico e se essa execução se processa nos intervalos de tempo previstos neste último”, cf. págs 15 e 17 da obra citada. Já a gestão técnica “Visa garantir a qualidade prevista no projecto e assegurar o processamento da execução do mesmo segundo o disposto no caderno de encargos ou nos regulamentos e especificações aplicáveis, designadamente quanto à qualidade dos materiais e elementos de construção e ao modo como estes são aplicados ou utilizados”, cf. pág. 15 da mesma obra.

<sup>(125)</sup> Com excepção dos Autos de TBM (n.ºs 1 a 6), relativos aos trabalhos compreendidos no 1.º Adicional, adiante exposto.

<sup>(126)</sup> Matéria objecto de análise autónoma no subsequente subp. 3.1.3.2 do relatório.



# Tribunal de Contas

- ▶ Não realização da recepção provisória do túnel T4 devido, segundo o informado pela entidade auditada<sup>(127)</sup>, a divergências com o Consórcio quanto ao preço de equipamentos que, contudo, foram já aceites e acondicionados pela CML para instalação futura. Ante a referida *aceitação*, permanece por justificar<sup>(128)</sup> a delonga em efectuar a recepção daquele troço do Túnel.

Aos factos indicados acresce um insuficiente conhecimento do regime jurídico do contrato de empreitada de obras públicas então vertido no DL n.º 59/99, de 02.03, como indiciado pelas declarações<sup>(129)</sup> produzidas por intervenientes com responsabilidades na empreitada — reconduzíveis à ideia da *normal* reformulação ou revisão do projecto de execução à medida que os trabalhos progridem no terreno — entendimento que, em empreitadas de “*concepção-construção*”, tem como consequência directa a desresponsabilização<sup>(130)</sup> do empreiteiro por eventuais deficiências técnicas e erros de concepção do projecto por si elaborado, em desconformidade com a conduta prescrita no art.º 182.º, n.º 3 do RJEOP<sup>(131)</sup>.

Saliente-se, por fim, que as alterações descritas nos anteriores subp. 3.1.2.1, 3.1.2.2 e 3.1.2.3 contribuíram para uma **acentuada perda de identidade entre a obra concursada e adjudicada e a posteriormente edificada**. Princípie-se por referir que, com excepção da alteração da rampa R5, todas as alterações analisadas reduziram a eficácia do fim último subjacente à construção do “Túnel do Marquês”: o descongestionamento do tráfego à superfície na zona correspondente ao seu traçado viário. Assim:

- a) Os veículos pesados foram interditados de circular no seu interior na sequência da implementação do sistema de ventilação semi-transversal;
- b) A distribuição do tráfego planeada para os túneis T2, T3 e T4 transitou, com a eliminação dos dois primeiros e a não conclusão do último, para a superfície.

A eliminação do T3 foi, aliás, objecto de crítica por parte de um dos membros da vereação intervenientes na reunião da CML (de 04.02.2004) em que aquela foi aprovada, como se deu conta no subp. 3.1.2.2. E, já depois da inauguração do Túnel, um outro membro da vereação solicitou, na reunião do executivo de 26.04.2007, que se procedesse ao acompanhamento (ou monitorização) da influência do Túnel “*no débito de tráfego a montante e a jusante*”, salientando ainda a necessidade de determinar custos e responsabilidades “*porque era preciso ter consciência que a obra estava incompleta face ao projecto inicial proposto*”<sup>(132)</sup>.

<sup>(127)</sup> Vide esclarecimentos da CML reproduzidos no anexo VII do relatório.

<sup>(128)</sup> Na falta de justificação mencionada no texto não foi ponderado o “lapso” — alegado pelos responsáveis do Grupo I em sede de contraditório — incorrido na redacção do auto de recepção provisória parcial da obra, datado de 24.04.2007, pelos motivos explicitados no p. I do anexo XI do relatório.

<sup>(129)</sup> Vide, neste sentido, o declarado pelo então Presidente do órgão executivo do Município na reunião realizada em 04.02.2004 (reproduzida no subp. 3.1.2.2 da Parte III), bem como os esclarecimentos prestados pelo então Coordenador da obra, apresentados no 1.º parágrafo do anexo VII do relatório.

<sup>(130)</sup> A responsabilidade do empreiteiro em empreitadas de “*concepção-construção*” (correspondente ao pagamento de “*obras, alterações e reparações necessárias à adequada supressão das consequências da deficiência ou erro verificado*”, cf. art.º 38.º do RJEOP) resulta, em especial, do disposto nos art.ºs 15.º, n.º 2 e 37.º, do RJEOP.

<sup>(131)</sup> O CCP determina a adopção da mesma conduta, mas de forma mais explícita, no seu art.º 303.º, n.º 3.

<sup>(132)</sup> Menção à ex Vereadora Maria Isabel Seabra, cf. documentado na acta (n.º 57) narrativa da reunião da CML realizada em 26.04.2007. Refira-se que, face ao solicitado, o ex Vereador Pedro Feist “*respondeu à Sra. Vereadora Isabel Seabra que a monitorização era feita todos os dias e que no prazo de um mês seria apresentado um relatório de monitorização*”. Consultadas as deliberações do executivo municipal publicadas nos Boletins municipais da CML até Outubro de 2008, não se localizaram (continua na pág. seguinte)





## Tribunal de Contas

A alteração de maior relevo na obra contratada correspondeu à implementação de uma solução de ventilação do interior do Túnel diferente da primitivamente projectada que, além da reformulação do próprio projecto de ventilação, determinou a revisão dos projectos de estruturas e de instalações eléctricas e electromecânicas condicionando, necessariamente, o desenvolvimento de outros trabalhos previstos para a empreitada (como, por ex., o desvio e reposição de infra-estruturas). No quadro que se segue apresentam-se, sucintamente, as repercussões técnicas, financeiras e funcionais resultantes da mencionada alteração de projecto.

Quadro 3

DESCRIPTIVO	PREVISÕES INICIAIS	ALTERAÇÕES
Circulação no interior do Túnel	Veículos ligeiros e pesados	Veículos ligeiros
Sistema de Ventilação do Túnel	Ventilação longitudinal	Ventilação semi-transversal
Iluminação no interior do Túnel	Artificial (sist. simétrico) e natural, este último obtido a partir de aberturas no tecto do Túnel	Artificial, eliminando-se as aberturas previstas para o tecto do Túnel
Carga térmica <sup>(133)</sup>	18 MW	10 MW
Trabalhos previstos	Fornecimento de equipamento electromecânico	Fornecimento de Equip. electromecânico e trabalhos de construção civil
Custos	€ 306.562,74 (adjudicado)	€ 1.355.002,59 (estimativa)

O acréscimo de custos imputável a esta alteração, indicado no quadro supra, não esgota o universo dos respeitantes a novos trabalhos, consequentes da sua concretização, considerando o conjunto de “*trabalhos a mais*” àquela associados, reclamados pelo Consórcio no Tribunal Arbitral — dos quais se destacam os relativos às modificações introduzidas ao projecto de instalações eléctricas (avaliados pelo Consórcio em € 783.087,66).

Não se ignora que **a execução do novo sistema de ventilação e a não construção dos túneis T2 e T3 envolveu a desvinculação das partes contratantes a termos de referência ou a condições<sup>(134)</sup> fixadas no programa base e respeitadas no anteprojecto** integrado na proposta adjudicada. A questão nuclear que se coloca é, pois, a de avaliar se as modificações apontadas implicaram uma alteração substancial do objecto do contrato inicial da empreitada, proscribida por diversos dispositivos legais à data vigentes, como os art.<sup>os</sup> 180.º, al. a), do CPA e 14.º, n.º 3<sup>(135)</sup>, do DL n.º 197/99, de 08.06 e, actualmente, no art.º 313.º, n.º 1, do CCP. Adiante-se, desde já, que se conclui pela negativa<sup>(136)</sup>, considerando a ponderação dos seguintes aspectos:

posteriores referências ao citado “*relatório de monitorização*”, nem nenhum dos responsáveis notificados do relato submetido à sua apreciação se pronunciou sobre o assunto.

<sup>(133)</sup> A carga térmica respeita à taxa de calor libertada durante um eventual incêndio, constituindo uma variável a atender na concepção do sistema de ventilação. Sendo o Túnel limitado à circulação de veículos ligeiros, a carga térmica no seu interior é, naturalmente, menor, o que explica o dimensionamento da nova solução de ventilação para uma potência de 10 MW, em detrimento dos 18 MW subjacentes ao anteprojecto adjudicado.

<sup>(134)</sup> Como a previsão de aberturas no tecto do Túnel destinadas a ventilação e iluminação natural e a circulação de qualquer categoria de veículos no seu interior.

<sup>(135)</sup> Aplicável aos contratos de empreitada por força da extensão operada pelo art.º 4.º, n.º 1, al. a) do mesmo diploma legal.

<sup>(136)</sup> Idêntica conclusão é formulada pelo colégio de peritos subscritores do Relatório Pericial, datado de 15.11.2006, integrado no Ac. arbitral, como se infere do mencionado na sua pág. 9, seguidamente reproduzido: “*Terão sido estas alterações uma descaracterização substancial da obra contratada? Considera o Colégio Pericial que, apesar de não ter sido alterado o objectivo último da construção de um túnel rodoviário para «Desnívelamento da Avenida Duarte Pacheco, Rua Joaquim António de Aguiar e Avenida Fontes Pereira de Melo», as consequências ao nível do projecto e da obra são significativas e não foram localizadas, no Processo de Arbitragem, os documentos em que aquelas consequências ficaram repercutidas, quer no planeamento dos trabalhos quer nos custos*”.



# Tribunal de Contas

---

1. A edilidade admitiu, *ab initio*, que a obra por si prefigurada fosse concretizada mediante a adopção de outras soluções de obra, como se depreende do facto de consentir a apresentação de propostas variantes à solução constante no programa base patenteado no concurso público internacional promovido;
2. O reduzido grau de desenvolvimento de alguns aspectos (como a quantificação do volume de tráfego que se pretendia reduzir à superfície ou a sua redistribuição com a concepção geral da obra preconizada) no programa base, não supridos no anteprojecto posteriormente adjudicado, no quadro de um contrato em que a elaboração do projecto de execução foi cometida ao Consórcio empreiteiro, obstou a uma identificação clara de todos os elementos da solução da obra susceptíveis de serem qualificados como vinculativos, no âmbito da relação jurídica instituída com o contrato objecto desta Acção;
3. A ausência de elementos no processo que permitam avaliar, em toda a sua extensão e com o rigor exigível, as alterações em apreço devido à desformalização que caracterizou a sua adopção e ao diminuto grau de fiabilidade do registado nos autos de medição de trabalhos (como desenvolvido no subsequente p. 3.1.3.2), bem como pela impossibilidade de proceder a uma análise jurídica dos “*trabalhos a mais*” reclamados pelo Consórcio na instância arbitral pelas razões já referidas no p. 1.5 da Parte I deste documento.

Ante o exposto, é forçoso concluir que, não obstante as alterações versadas terem concorrido para uma significativa descaracterização da empreitada submetida a concurso e posteriormente adjudicada, não houve uma transfiguração clara do seu objecto.

Em sede de contraditório, os responsáveis do Grupo I impugnaram a falta de transparência apontada a algumas das decisões (relativas a alterações de projecto) tomadas pela entidade auditada ao longo da obra, bem como as deficiências assinaladas à gestão física e técnica da empreitada. Porém, as alegações apresentadas não mereceram acolhimento pelos motivos explicitados no p. I do anexo XI do relatório.

### *3.1.3. Outras Alterações verificadas*

---

#### *3.1.3.1. Os trabalhos integrados no 1.º Adicional*

---

Em reunião de 23.03.2005, a CML autorizou a adjudicação, ao Consórcio, dos “*trabalhos a mais*” que a seguir se indicam, no valor global de **€370.004,74** (sem IVA), mediante ajuste directo fundamentado no disposto no art.º 26.º do RJEOP.



## Tribunal de Contas

Quadro 4 – Trabalhos a Mais adjudicados em 23.03.2005

DESCRIÇÃO DOS TBM	VALORES (SEM IVA)	AUTOS DE TBM <sup>(137)</sup> (NÚMERO E DATA)
Campanha adicional de sondagens	30.508,98	4, de Março de 2004
Reforço das lajes do Viaduto do Arco do Carvalhão	115.391,08	2, de Novembro de 2003
Execução de carotes	2.075,03	5, de Maio de 2004
Remodelação da Rampa de Serviço da Mundicenter	41.780,18	1, de Outubro de 2003
Fornecimento e montagem de Telas microperfuradas	167.923,47	6, de Maio de 2004
Demolição de um Posto de Transformação subterrâneo	12.326,00	3, de Março de 2004
<b>TOTAL:</b>	<b>370.004,74</b>	

O respectivo contrato Adicional, outorgado em 17.06.2005, foi submetido ao controlo financeiro prévio do TC (proc. de visto n.º 1591/05), que recusou o “Visto” ao referido Adicional, como decidido no Ac. da 1.ª Secção n.º 31/2005, de 21.11.2005. Do seu teor extrai-se, em síntese, o seguinte:

- Os TBM respeitantes à “*Campanha adicional de sondagens*”, “*Reforço das lajes do Viaduto do Arco do Carvalhão*” e “*Execução de carotes numa parede da galeria que separa as vias ascendente e descendente da Linha Amarela do ML*”:
  - São da responsabilidade do Consórcio por se tratar de uma empreitada de “*Concepção/construção*”, devendo aquele suportar os respectivos custos (no valor total de € 147.975.09, sem IVA);
  - Não resultaram de qualquer “*circunstância imprevista*”, o que impede a sua qualificação como “*trabalhos a mais*” nos termos previstos no art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP;
- Os TBM relativos à “*Remodelação da Rampa de Serviço da Mundicenter*” não se fundamentaram na ocorrência de qualquer circunstância imprevista surgida no decurso da obra, pelo que não preenchem o requisito da imprevisibilidade exigido no art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP;
- Os TBM referentes ao “*Fornecimento e montagem de Telas microperfuradas montadas nas vedações existentes em obra*”, além de previsíveis face ao prévio agendamento dos eventos “Euro 2004” e “Rock in Rio”, não se destinam à realização da empreitada inicialmente contratualizada, o que obsta ao seu enquadramento no positivado no art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP.

Afastada a possibilidade daqueles TBM serem ajustados directamente com o Consórcio pelos fundamentos antes sumariados, o mesmo Acórdão concluiu pela nulidade do Adicional, por preterição do adequado procedimento pré-contratual (concurso público), cf. art.ºs 133.º, n.º 1, e 185.º do CPA. Atente-se, porém, que os TBM respeitantes à “*Demolição de um Posto de Transformação subterrâneo, abandonado, na Av. Eng.º Duarte Pacheco*” (no valor de € 12.326,00, sem IVA) — compreendidos no Adicional — não mereceram qualquer reparo por parte do Tribunal.

Posteriormente, todos os “*trabalhos a mais*” compreendidos no Adicional em apreço foram submetidos ao Tribunal Arbitral instituído entre as partes nos termos descritos no subp. 2.3.2 da Parte II do relatório.

<sup>(137)</sup> O período correspondente à execução dos TBM identificados no quadro foi corrigido em conformidade com o teor dos autos remetidos pelo Grupo I em anexo às suas alegações (vide, também, o aduzido a fls. 44), como salientado no anexo XI do relatório.



# Tribunal de Contas

## 3.1.3.2. Os “trabalhos a mais” reclamados pelo Consórcio

Conforme referenciado no p. 1.5 da Parte I do relatório, a equipa só teve conhecimento da realização de trabalhos não incluídos no contrato inicial da empreitada<sup>(138)</sup> a partir do teor da p.i.<sup>(139)</sup> apresentada pelo Consórcio na instância arbitral, a que acresceram os invocados no seu articulado complementar, tendo-se o Tribunal Arbitral pronunciado<sup>(140)</sup> sobre cada um deles no seu Ac. de 31.01.2008. Neste, verificou-se ser frequente a afirmação, em relação à grande maioria dos “trabalhos a mais”<sup>(141)</sup> controvertidos, de **“Que a CML não procedeu à medição destes trabalhos, em termos de cumprir o disposto nos artigos 202 e 203, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março (...)”**<sup>(142)</sup>, acrescentando-se, nalguns casos, **“Que o Consórcio mediu estes trabalhos, segundo o seu critério, conforme se constata do Documento (...)”**<sup>(143)</sup>. O mesmo Tribunal observou ainda que a alegada ausência de medição dos TBM constituiu uma das dificuldades com que se confrontou, declarando que **“z) A prática reiterada da Câmara Municipal de Lisboa, ao não medir aquilo que entendia não dever ser pago, pela aplicação do regime de Conceção-Construção, o que, para além de constituir uma violação directa do disposto nos artigos 202 e 203, ambos do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, não só dificultou a destrinça da Matéria Provada por parte do Tribunal Arbitral, como será uma dificuldade para qualquer futura Auditoria, pois que impede a identificação imediata do que foi realmente feito, produzida de acordo com os meios que a Lei impõe”** (destacado dos autores do Ac., pág. 27).

Ante o transcrito, interpelou-se<sup>(144)</sup> a entidade auditada no sentido de confirmar se o declarado naquele Acórdão correspondia (ou não) ao verificado em obra e, na negativa, facultasse cópia dos autos de medição relativos aos ditos “trabalhos a mais”. Da resposta prestada pela entidade auditada — integralmente reproduzida no anexo VIII do relatório — extrai-se, em traços gerais, que aquela:

1. Considera não corresponder à verdade o afirmado no Acórdão arbitral;
2. Informou o Consórcio, ao longo da edificação do Túnel, que não aceitava os autos por aquele enviados por não corresponderem a “trabalhos a mais”, dado tratar-se de uma empreitada por preço global com projecto da autoria daquele (Consórcio);
3. **“(…) a fiscalização mediu todos os autos, rectificando as medições de alguns, corrigindo os erros de soma de outros, mas verificando que os trabalhos realizados ou constavam das medições [LPU da proposta inicial], ou não constando eram trabalhos indispensáveis à conclusão da empreitada, logo da responsabilidade do Consórcio, que na altura do concurso ainda não tinha o projecto suficientemente desenvolvido, para que as medições**

<sup>(138)</sup> Com excepção dos trabalhos integrados no Adicional identificado no ponto anterior do relatório.

<sup>(139)</sup> Remetida pela CML em anexo ao seu Of. TM/OF/0871-COD, de 23.01.2006.

<sup>(140)</sup> Nos termos resumidos no quadro incluso no anexo III deste relatório.

<sup>(141)</sup> Atente-se que a expressão “trabalhos a mais” mencionada no texto é empregue em sentido corrente, isto é, despida de qualquer juízo de subsunção à figura prevista no art.º 26.º do RJEOP.

<sup>(142)</sup> Cf. págs. 47, 55, 57, 59, 60, 67, 70, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 82, 83, 95, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 105, 106, 107, 109, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 119, 120, 121, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133 e 135 do Acórdão arbitral.

<sup>(143)</sup> Cf. págs. 67, 78, 95, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 105, 107, 109, 111, 113, 114, 115, 116, 118, 119, 120, 121, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133 e 136 do mesmo Acórdão arbitral.

<sup>(144)</sup> Cf. alíneas a), a.1) e b) do Of. da DGTC n.º 15441, de 24.09.2008.



que apresentou [na LPU da proposta inicial], tivesse a fiabilidade necessária. De facto, o projecto inicialmente apresentado era tão incipiente, e pouco fundamentado, **que obrigaram a pagar trabalhos de uma espécie por outra semelhante**, e obviamente a mudar o mapa de trabalhos final, para ficar de acordo com a realidade” [cf. al. a.1) do Of. da CML TM/OF/1360-COD, de 28.10.2008].

Dos esclarecimentos prestados e da análise dos autos (de TBM) então facultados<sup>(145)</sup> concluiu-se<sup>(146)</sup>, a título preliminar, que as medições de “trabalhos a mais” efectuadas pela Fiscalização observavam o seguinte procedimento:

- ▶ Recusa da Fiscalização em proceder tempestivamente<sup>(147)</sup> à medição dos trabalhos qualificados pelo Consórcio como “trabalhos a mais”;
- ▶ Elaboração, pelo Consórcio, do respectivo mapa de quantidades de TBM ante tal recusa e seu subsequente envio (por via postal) à Fiscalização, em conformidade com o disposto nos art.ºs 202.º, n.º 4, e 208.º, n.º 1, do RJEOP;
- ▶ Para cada um dos mapas recepcionados, a Fiscalização elaborava também um Auto (e respectivo mapa) cujo conteúdo, coincidia, em regra<sup>(148)</sup>, com o mapa formulado pelo Consórcio, mas no qual declarava a rejeição de tais “trabalhos a mais”, por entender que aqueles, fossem ou não de espécie prevista no contrato, deveriam ser registados como trabalhos contratuais — ainda que substituídos pelos referidos “trabalhos a mais” — com fundamento no facto de se tratar de uma empreitada de concepção-construção remunerada por preço global.

O procedimento antes sintetizado não foi contrariado pelo teor dos autos de TBM<sup>(149)</sup> em falta (analisados no anexo VIII), entretanto disponibilizados pelo Grupo I no contraditório realizado. Saliente-se que, à semelhança dos autos de TBM alegadamente elaborados pela Fiscalização que já instruíam o processo de auditoria, os ora juntos pelo Grupo I também não se encontram assinados<sup>(150)</sup> por nenhuma das entidades naqueles indicadas (a “Fiscalização”, o “Empreiteiro” e o “Director Municipal”). A não assinatura dos ditos autos pela Fiscalização, além de prejudicar o seu valor jurídico<sup>(151)</sup>, viola o disposto no n.º 2 dos art.ºs 143.º e 202.º, ambos do RJEOP, bem como o estipulado no p. 3.1.1.1<sup>(152)</sup> do Caderno de Encargos integrado no contrato. No contraditório, os responsáveis do Grupo I justificaram a ausência de assinatura com a “falta de acordo entre a Câmara Municipal de Lisboa e o Consórcio quanto à sua classificação como trabalhos a mais” (fls. 46 do articulado) o que, pelos motivos expendidos no anexo VIII deste

<sup>(145)</sup> 96 Autos de TBM (elaborados por cada uma das partes contratantes) num universo de 138, sendo que os autos em falta (42) não foram então remetidos à DGTC devido a um incidente informático, como assinalado no relato contraditado (págs. 36 e 37).

<sup>(146)</sup> Cf. subp. 3.1.3.2 do Cap. III do relato, em especial, pág. 36.

<sup>(147)</sup> Isto é, com a periodicidade mensal prescrita no art.º 202.º, n.º 1, do RJEOP, retomada no art.º 388.º, n.º 1, do CCP.

<sup>(148)</sup> Só assim não se verificando quando os valores constantes nos Autos de TBM apresentados pelo Consórcio enfermavam de erro de cálculo. Nesta situação, a Fiscalização inscrevia, no Auto de TBM por si elaborado, o(s) montante(s) correcto(s), como constatado em relação aos Autos de TBM n.ºs 29, 45, 75, 88, 90, 107, 114, 126 e 128 a 133.

<sup>(149)</sup> 135 Autos de TBM elaborados pelo Consórcio (cf. afirmado a fls. 8 do articulado oferecido pelo Grupo I) e, tendencialmente, igual número de Autos de TBM formulados pela Fiscalização, cf. melhor explicitado no anexo VIII deste relatório.

<sup>(150)</sup> Com excepção dos Autos de TBM (n.ºs 1 a 6) integrados no Adicional descrito no subponto (3.1.3.1) anterior.

<sup>(151)</sup> Por ausência de um requisito legal (a assinatura) exigido pelo art.º 373.º, n.º 1, do Código Civil, como assinalado no relato contraditado - vide nota de rodapé n.º 144 incluída na pág. 37 daquele documento.

<sup>(152)</sup> O p. 3.1.1.1 do Caderno de Encargos tem a seguinte redacção: “O auto de medição terá como base os mapas de medições dos trabalhos mensais (conforme Modelo 9), que devem ser visados pela **fiscalização** e empreiteiro” (pág. 9).



## Tribunal de Contas

documento, não procede. Acresce que o “*Auto de Trabalhos a Menos n.º 1*”<sup>(153)</sup>, referente aos trabalhos que ficaram por realizar no túnel T4 (no valor de € 335.381,43, de Abril de 2007), também não se encontra assinado sendo que, neste caso, não se colocam quaisquer questões atinentes “*à sua classificação como trabalhos a mais*”.

Retomando a exposição, os factos antes resumidos revelam que a Fiscalização não media, no termo do período mensal em que eram executados, os “trabalhos a mais” reclamados pelo Consórcio, alegando, para o efeito, que tais trabalhos seriam da responsabilidade daquele por se tratar de uma empreitada por preço global de “*concepção-construção*”. Este entendimento — sem fundamento legal e alheio à obrigação, fixada no art.º 203.º do RJEOP, de se proceder “*à medição de todos os trabalhos executados, ainda quando não se considerem previstos no projecto nem devidamente ordenados e independentemente da questão de saber se devem ou não ser pagos ao empreiteiro*” — evidencia o deficiente conhecimento da Fiscalização sobre os seus deveres funcionais, nomeadamente dos estabelecidos nos art.ºs 180.º, al. h), 182.º, n.º 1 e no citado art.º 203.º, todos do RJEOP.

Como atrás mencionado, a entidade auditada afirmou que “*a fiscalização mediu todos os autos, rectificando as medições de alguns, corrigindo os erros de soma de outros (...)*”. Sem prejuízo de se reconhecer que a Fiscalização procedeu à correcção de erros de cálculo<sup>(154)</sup> verificados nos autos de TBM que lhe foram apresentados pelo Consórcio, a análise de elementos documentais, descrita no anexo VIII do relatório, permite legitimamente questionar a fiabilidade das medições registadas por aquela nos seus autos de TBM — em particular, das medições indicadas nos autos de TBM n.ºs 7, 8, 11 (bem como os documentos e autos da Fiscalização conexos com aquele auto n.º 11) e 83, pelos motivos desenvolvidos no citado anexo.

Quanto às operações de medição propriamente ditas, principie-se por salientar que, o facto da Fiscalização só produzir autos de TBM na sequência da recepção dos formulados pelo Consórcio, prova que a medição de tais trabalhos não observou a periodicidade mensal prescrita no art.º 202.º, n.º 1, do RJEOP. Logo, a medição dos “trabalhos a mais” invocados pelo Consórcio foi efectuada com um desfasamento temporal considerável em relação ao período de tempo em que foram executados o que, em abstracto, dificulta a realização de medições a partir da obra<sup>(155)</sup> — como o exige o art.º 202.º, n.º 2, do RJEOP — devido à sobreposição de outros trabalhos (contratuais ou “a mais”), entretanto executados. Por outro lado, a realização de medições (de TBM) a partir do projecto<sup>(156)</sup> em empreitadas de “concepção-construção” também pode, em tese, revelar-se difícil para os Donos de Obra, na medida em que a disponibilização da versão actualizada (isto é, que integre as alterações introduzidas) daquele documento técnico por parte do Empreiteiro pode não ocorrer com a

<sup>(153)</sup> Auto referenciado no subp. 3.1.2.3 da Parte III do relatório, integrado no conjunto de documentos (“*Doc. n.º 19*”) anexos ao articulado oferecido pelo Grupo I em sede de contraditório.

<sup>(154)</sup> Isto é, a meras rectificações das operações aritméticas envolvidas (somadas), e não de medições, descrição dos trabalhos ou dos respectivos preços unitários, indicados nos Autos elaborados pelo Consórcio.

<sup>(155)</sup> As medições sobre a obra contrapõem-se as medições sobre o projecto (em especial, sobre as suas peças desenhadas) que, em regra, são posteriormente rectificadas com medidas obtidas directamente da obra.

<sup>(156)</sup> Vide nota de rodapé anterior.



# Tribunal de Contas

celeridade desejada inviabilizando, por esta via, a avaliação mensal das quantidades de trabalhos executadas. As dificuldades abstractamente apontadas a medições realizadas sobre a obra (sobreposição de trabalhos) e sobre o projecto (delonga na disponibilização do projecto alterado) ter-se-ão efectivamente verificado no decurso da construção do “Túnel do Marquês”, como se extrai das alegações<sup>(157)</sup> oferecidas pelo Grupo I em sede de contraditório, objecto de análise desenvolvida no p. I do anexo XI do relatório.

Consequentemente, observa-se que a Fiscalização não acompanhou, de forma constante e com o rigor exigido no proémio do art.º 180.º do RJEOP, a execução física da empreitada prejudicando, consequentemente, a sua gestão e controlo<sup>(158)</sup> por parte do dono de obra (CML). Saliente-se, aliás, que tal gestão foi objecto de reparo na declaração de voto<sup>(159)</sup> do Juiz-Árbitro nomeado pela CML como seu representante no Tribunal Arbitral, anexa ao Acórdão produzido naquela sede.

Por todo o exposto, conclui-se que:

1. A Fiscalização não procedeu à medição tempestiva de todos os trabalhos efectivamente executados em obra, em violação do disposto nos art.ºs 202.º, n.º 1, e 203.º do RJEOP<sup>(160)</sup>; e,
2. Os Autos de TBM elaborados pela Fiscalização não oferecem fiabilidade suficiente quanto à veracidade e exactidão da informação naqueles documentada.

Em sede de contraditório, o Grupo I discordou das conclusões formuladas e juntou a documentação que reputou adequada às suas alegações (expressas nas fls. 9, 10, e 44 a 47 do seu articulado), analisadas nos anexos VIII e XI deste relatório e que, pelas razões neles indicadas, não foram susceptíveis de afastar tais conclusões. Saliente-se que a “*Infracção das regras de periodicidade de elaboração de autos de medições*” e a formulação de “*Autos de Medição não assinados pelos intervenientes*” constituem duas das violações mais frequentemente detectadas pela Inspeção-Geral da Administração do Território nas suas acções inspectivas, cf. assinalado no estudo *Contratação Pública Autárquica*, Almedina (2006), pág. 76.

<sup>(157)</sup> Ao aludirem a dificuldades levantadas pelo Consórcio ao acompanhamento dos trabalhos que estavam a ser executados em obra, como a “*medição em duplicado de trabalhos já inscritos noutros autos, com a apresentação a posteriori de autos de «trabalhos a mais» cuja aferição no terreno já era impossível face às alterações do local onde pretensamente esses trabalhos teriam sido realizados*” (fls. 45 do articulado do Grupo I), e a “*falta de desenhos de pormenor da obra, a falta de uma nova listagem de artigos e de quantidades (já que a inicial nunca chegou a ser alterada) criaram grandes dificuldades à Câmara Municipal de Lisboa para efeitos de avaliação dos trabalhos que estavam a ser executados*” (fls. 45 do articulado do Grupo I). Vide ainda o conteúdo do fax (integrado no conjunto de documentos numerados de “*Doc. n.º 13*”, anexos ao articulado do Grupo I) do GCT com a ref.ª TM/FX/2605-COD, de 02.04.2007, comentado no anexo XI do relatório, para cuja consulta se remete.

<sup>(158)</sup> Os autos de medição dos trabalhos executados constituem um relevante instrumento de controlo físico e financeiro da obra, na medida em que permitem detectar desvios ao Plano de Trabalhos em vigor (através do confronto entre os trabalhos previstos e os efectivamente executados) e confirmar as quantidades dos trabalhos e correlativos montantes para efeitos de pagamento das verbas constantes nas facturas posteriormente apresentadas pelo empreiteiro.

<sup>(159)</sup> Na declaração de voto mencionada no texto pode ler-se o seguinte: “*Este Tribunal Arbitral, durante quase dois anos, teve de enfrentar as hesitações e mudanças de opinião das partes que em última instância entenderam que o tribunal arbitral teria competência, legitimidade e qualidade para aferir aquilo que as partes durante todo o tempo de duração da empreitada não foram capazes de fazer: encontrar a forma de gerir adequadamente a empreitada. Aliás, a partir de determinado momento é visível que as partes passaram a utilizar o tribunal com o intuito de gerir a respectiva empreitada ao assumir formalmente remeter para o tribunal até questões menores (...)*”.

<sup>(160)</sup> Correspondendo, actualmente, ao preceituado nos art.ºs 387.º e 388.º, n.ºs 1 e 2, do CCP.



## Tribunal de Contas

Por último, retenha-se que o deficiente cumprimento, por parte da Fiscalização, dos seus deveres funcionais, reforça a deficiente gestão física e técnica da empreitada, assinalada no anterior subp. 3.1.2.4 da presente Parte.

### *3.1.4. O tempo gasto na realização da Obra*

O período de tempo contratualmente previsto para a execução da empreitada foi de 61 semanas (427 dias), naquele se incluindo o prazo para a entrega do projecto de execução (60 dias) e o prazo (30 dias) atinente à sua ulterior aprovação pela CML<sup>(161)</sup>. No entanto, entre o início da sua execução (15.07.2003) e conclusão parcial (24.04.2007) decorreram, objectivamente, 197 semanas, observando-se assim um desvio de prazo de 136 semanas (197 semanas – 61 semanas).

Se a realização dos trabalhos de construção do Túnel não tivesse sofrido perturbações de maior, a sua conclusão deveria ocorrer em 13.09.2004, como previsto no Plano definitivo de trabalhos (datado de 30.07.2003) do Consórcio, tacitamente aprovado pela CML por força do disposto no art.º 159.º, n.º 3, do RJEOP. Porém, o embargo judicial da obra determinaria a suspensão da execução dos trabalhos de construção da estrutura do Túnel por 224 dias (de 27.04.2004 a 06.12.2004), equivalentes a 32 semanas. Além deste período, a entidade auditada — no procedimento desencadeado para a aplicação de uma multa contratual, adiante mencionado — viria ainda a reconhecer ao Consórcio uma prorrogação de prazo de 16 dias, destinados à remobilização dos equipamentos necessários para o reinício da execução dos trabalhos do Túnel.

Já na fase final da empreitada, a mesma entidade aprovaria<sup>(162)</sup> ainda, a título gracioso, uma prorrogação de prazo de 130 dias (próximo das 19 semanas), concernentes ao prazo parcial previsto no Plano de Trabalhos<sup>(163)</sup> para a realização de determinados trabalhos no período compreendido entre 20.11.2006 e 31.03.2007.

Considerando o período de suspensão e as prorrogações do prazo de execução da obra anteriormente indicadas<sup>(164)</sup> (224 + 16 + 130 dias), conclui-se que os trabalhos contratados sofreram, ainda assim, um atraso de 581 dias<sup>(165)</sup>, equivalente a 83 semanas. No entanto, recorde-se que na instância arbitral foi reconhecido ao Consórcio o direito a uma prorrogação global de 93 semanas, tendo a CML requerido a anulação judicial de tal decisão no TCA Sul

<sup>(161)</sup> Como resulta do estabelecido no n.º 5.1.1.1 do p. 5 das CGC do Caderno de Encargos.

<sup>(162)</sup> Por despacho de 21.12.2006, proferido pelo ex Vereador Pedro Feist sobre a Inf. da CML n.º 202, de 20.12.2006.

<sup>(163)</sup> Apresentado pelo Consórcio em 10.11.2006, cf. consta no p. 1 da Inf. da CML n.º 202, de 20.12.2006, não se dispendo, contudo, de cópia do referido Plano de Trabalhos.

<sup>(164)</sup> Não existindo outras dilacões do prazo contratual autorizadas, como se extrai do informado pela CML nos p. 1 dos seus ofícios n.ºs TM/OF/1292-COD, TM/146/DMPO/07 e TM/OF/1360-COD de, respectivamente, 08.05.2007, 11.10.2007 e 28.10.2008.

<sup>(165)</sup> Calculado nos seguintes termos: de 15.07.2003 (consignação) a 26.04.2004 (véspera do embargo judicial) decorram 287 dias, ficando pendentes 140 dias de prazo contratual. Atendendo a que o período de suspensão judicial da obra findou em 06.12.2004, o Consórcio disporia ainda do prazo global de 156 dias (140 + 16 dias de prorrogação), o que ditaria a conclusão da obra para 11.05.2005 (07.12.2004 + 156 dias). Considerando o prazo decorrido entre tal data (11.05.2005) e a da recepção provisória da obra (24.04.2007), com excepção do período de tempo verificado entre 20.11.2006 e 31.03.2007 (aos quais respeitam os 130 dias de prorrogação aprovados em 21.12.2006), conclui-se pelo incumprimento de prazo de 581 dias (557 dias decorridos entre 12.05.2005 e 19.11.2006, acrescidos de 24 dias, que mediarão entre 01.04.2007 e 24.04.2007).



## Tribunal de Contas

cuja instância foi, entretanto, suspensa, devido à celebração de um Acordo de Transacção<sup>(166)</sup> (de 23.03.2010) — como já referenciado na Parte II (subp. 2.3.2) e apresentado mais adiante no texto deste documento.

Cumpra ainda referir que, durante a pendência do processo arbitral, a edilidade decidiu aplicar uma multa contratual ao Consórcio por violação do prazo de execução da empreitada, na sequência do procedimento a seguir descrito.

Em 17.07.2006, a Fiscalização elaborou um auto para efeitos de aplicação de uma multa por incumprimento do prazo de realização da obra, acrescido das prorrogações de prazo (240 dias) admitidas<sup>(167)</sup>, observando que, naquela data (17.07.2006), registava-se um atraso de 404 dias<sup>(168)</sup>. Ao atraso indicado correspondia uma multa<sup>(169)</sup>, na quantia de € 17.108.462,50 que, por exceder 20% do valor da adjudicação [cf. art.º 201.º, n.º 1, al. b), do RJEOP], foi reduzida para € 3.749.800,00. Instado a pronunciar-se sobre a aplicação daquela sanção, o Consórcio manifestou a sua discordância<sup>(170)</sup> argumentando razões várias que, todavia, viriam a ser rejeitadas pela CML. No entanto, os serviços da edilidade sugeriram que a execução da multa fosse suspensa até à prolação da decisão arbitral<sup>(171)</sup>, o que vem a ser acolhido superiormente em 28.09.2006<sup>(172)</sup> e comunicado ao Consórcio em princípios de Outubro de 2006.

A decisão arbitral foi fixada em Acórdão<sup>(173)</sup> de 31.01.2008, impugnado pelo Município de Lisboa em 29.02.2008, cujo órgão executivo, em reunião de 30.04.2008<sup>(174)</sup>, aprovaria o levantamento da suspensão da execução da mencionada multa (no valor de € 3.749.800, por mora de 404 dias). Em data indeterminada, o Consórcio interpôs uma acção<sup>(175)</sup> administrativa especial de impugnação da referida multa (proc. n.º 1087/08.3BELSB) no TAC de Lisboa, tendo a CML objectado, na sua contestação, a caducidade do direito de acção e a inexistência dos

<sup>(166)</sup> No Acordo mencionado no texto não existe qualquer menção a prazos de execução e a eventuais prorrogações reconhecidas e ou aceites por uma das partes contratantes.

<sup>(167)</sup> Como expresso no Auto (de 17.07.2006), “apenas se admite a existência de uma prorrogação do prazo da empreitada resultante do embargo judicial” de 224 dias (32 semanas), acrescidos de 16 para a remobilização dos equipamentos.

<sup>(168)</sup> No Auto lavrado pela Fiscalização em 17.07.2006 indica-se, como termo inicial da contagem do prazo de execução, a data de “18/08/2003”, correspondente à “Data de Consignação”; porém, a consignação ocorreu em 15.07.2003, cf. documentado no respectivo auto. Ponderado o período de suspensão (224 dias) dos trabalhos determinado por decisão judicial e a prorrogação de prazo admitida pela CML (16 dias para a reafecção de meios e equipamentos), a obra deveria encontrar-se concluída em 11.05.2005 e não em 08.06.2005, como mencionado no texto do Auto em referência.

<sup>(169)</sup> Calculada de acordo com o critério indicado no art.º 201.º, n.º 1, do RJEOP, cf. documentado no Auto, datado de 17.07.2006.

<sup>(170)</sup> Cf. teor da sua carta com a ref.ª n.º 1621/341/2006, de 03.08.2006, na qual alega, em síntese, a preterição do Tribunal Arbitral em matéria de prorrogações dos prazos parciais e globais da empreitada, resultantes do seu Plano de Trabalhos, apresentado à CML em 22.12.2004, e sobre os quais aquele Tribunal se encontrava vinculado a pronunciar por força do estipulado na al. e) da cláusula 2.ª da Convenção de Arbitragem.

<sup>(171)</sup> Cf. pontos 49 a 52 da INF/3410/DEPSO/06, de 28.09.2006.

<sup>(172)</sup> Cf. Despacho do ex Vereador Pedro Feist, manuscrito em 28.09.2006 sobre a informação indicada na nota de rodapé anterior.

<sup>(173)</sup> No qual se comenta a multa contratual decidida pela CML nos seguintes termos: “Um outro elemento que complica, objectivamente, quer o trabalho do Tribunal Arbitral, quer o seu efeito útil, tem a ver com o facto de as Partes, em momento em que tal lhes fosse legítimo, não fizeram incluir na Peças decisivas, algo que é do domínio público, e que tem a ver com o desencadeamento de um procedimento para aplicação de uma multa contratual por atraso, em 2007, pela Câmara Municipal de Lisboa” (págs. 27 e 28 do Ac. do Tribunal Arbitral); “Regressando ao tema prazo, é visível da Decisão que existem cerca de 21 (vinte e uma) Semanas para as quais o Tribunal não encontrou qualquer justificação para conceder prorrogação, seja de que natureza fosse, ao Consórcio. E só isso se decidiu, face ao que foi apresentado pelas Partes. (...) não podia o Tribunal ir além daquilo que decidiu, ao resolver o conflito. Isto é, não podia aplicar a multa contratual correspondente ao período de tempo não justificado, porque tal não foi peticionado pelo Dono da Obra” (pág. 215 do Ac. citado).

<sup>(174)</sup> O deliberado na reunião indicada no texto encontra-se parcialmente transcrito na parte final do anexo III do relatório.

<sup>(175)</sup> Todos os elementos referentes à acção administrativa especial mencionada no texto foram extraídos das fls. 4 e 50 das alegações do Grupo I; ibidem nas fls. 3 e 8 das alegações do Grupo II.



## Tribunal de Contas

fundamentos de invalidade do acto (administrativo de aplicação da multa) invocados pelo Consórcio. No Acordo de Transacção atrás citado — que determinou igualmente a suspensão da instância da mencionada acção de impugnação da multa — o Consórcio concordou com a aplicação daquela sanção pelo valor indicado (€3.749.800,00). Todavia, não é possível extrair quaisquer ilações daquela concordância considerando que a validade do Acordo dependia ainda de homologação judicial e que a sua não homologação ou caducidade (do Acordo) implicaria a continuação daquela acção judicial.

Por último, saliente-se que **a empreitada foi maioritariamente executada sem que existisse um Plano de Trabalhos actualizado**, sendo que o inicialmente aprovado pela autarquia — referenciado em momento anterior da presente exposição — cedo foi prejudicado pelas alterações<sup>(176)</sup> introduzidas ao projecto, descritas nos anteriores p. 3.1.2.1 e 3.1.2.2 e, subsequentemente, pelo embargo judicial da obra. O Plano de Trabalhos, que se “*destina à fixação da sequência, prazo e ritmo de execução de cada uma das espécies de trabalhos que constituem a empreitada e à especificação dos meios com que o empreiteiro se propõe executá-los*” (art.º 159.º, n.º 1, do RJEOP), constitui um importante instrumento de gestão e controlo da execução física e financeira da obra, na medida em que permite, por ex., verificar eventuais desfasamentos entre os prazos parcelares previstos no Plano para a realização de certos trabalhos/actividades e o tempo efectivamente despendido com a sua execução, calcular prorrogações do prazo da empreitada quando sejam realizados mais trabalhos de natureza idêntica à prevista no contrato [art.º 151.º, n.º 3, al. a), do RJEOP], bem como determinar o montante de eventuais adiantamentos requeridos pelo empreiteiro, destinados a custear a mobilização e ou a aquisição de equipamento afecto à obra (art.º 214.º, n.ºs 3 e 5, do RJEOP). O assinalado ilustra bem a relevância de se dispor de um Plano de Trabalhos consentâneo com a realidade o que, no caso vertente, não sucedeu<sup>(177)</sup>.

Em sede de contraditório, os responsáveis do Grupo I formularam algumas considerações sobre o Plano de Trabalhos inicial e a (im)possibilidade de impor ao Consórcio um Plano elaborado pela Fiscalização (cf. evidenciado no anexo XI) — considerações que, todavia, não diminuem a relevância da situação apontada no parágrafo anterior.

Mencionados os aspectos pertinentes em matéria de prazo, observa-se que:

1. Do desvio do prazo de execução verificado — 136 semanas — apenas se podem relevar 53

<sup>(176)</sup> Correspondentes à alteração do sistema de ventilação e ao abandono da execução dos túneis T2 e T3.

<sup>(177)</sup> O que não significa que os responsáveis pela Coordenação e Fiscalização da obra não tenham abordado a questão com o Consórcio. Assim, na reunião de obra efectuada em 16.10.2003, foi solicitado ao Consórcio a entrega de um novo Plano de Trabalhos, ao que aquele deu cumprimento (por Of. com a ref.ª 590/341/2003, de 12.11.2003), prevendo, naquele documento, o termo da obra para 12.01.2005. Em 01.03.2004, o Consórcio elaborou um novo Plano, actualizando o anteriormente entregue e fixando a conclusão do Túnel para 02.05.2005. A programação prevista nos documentos entregues tornou-se desajustada com o embargo judicial da obra, razão pela qual foi solicitado ao Consórcio um novo Plano na data em que os trabalhos foram retomados (cf. registado no Auto de reinício dos trabalhos, de 06.12.2004). Em 22.12.2004, o Consórcio entregou um novo Plano, assim como um requerimento a solicitar a prorrogação do prazo da obra em 94,5 semanas. Esta pretensão foi recusada pela CML em 12.01.2005, que lhe solicitou, em simultâneo, a reformulação do Plano entregue por forma a não contemplar uma dilação de prazo superior a 50 semanas. Por carta datada de 21.01.2005, o Consórcio manifestou a sua intenção de manter integralmente o direito à prorrogação de prazo antes deduzida e posteriormente dirimida na instância arbitral. Ante a factualidade resumida, afigura-se que a Fiscalização podia ter-se socorrido do procedimento previsto no art.º 161.º, n.ºs 1 e 2, do RJEOP, ao invés de aguardar, por mais tempo, que o Consórcio apresentasse um Plano conforme ao seu entendimento em matéria de prorrogações de prazo.



semanas, referentes:

- A um período de 32 semanas, correspondente ao embargo judicial da obra, determinado por facto não imputável a nenhuma das partes contratantes, antes configurando um caso de força maior nos termos previstos nos art.<sup>os</sup> 185.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 2, al. b), e 195.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 3, do RJEOP<sup>(178)</sup>, dando lugar à prorrogação automática do prazo contratual, estatuída no art.<sup>o</sup> 194.<sup>o</sup> do mesmo regime;
  - A um período de 21 semanas, correspondente a prorrogações de prazo (16 dias + 130 dias) autorizadas pela CML nos termos anteriormente descritos;
2. Quanto ao restante diferencial de prazo — 83 semanas<sup>(179)</sup> — não se dispõe de elementos documentais suficientes que permitam avaliar se aquele poderia ou não ser total ou parcialmente relevado;
  3. A apreciação da correcção (legal) da multa decidida aplicar ao Consórcio por violação do prazo contratual é prejudicada pelo referido no número anterior;
  4. A maior parte dos trabalhos integrados na obra do “Túnel do Marquês” foi realizada à margem de um Plano de Trabalhos actualizado, que possibilitasse à Fiscalização exercer um controlo efectivo sobre o desenvolvimento daqueles.

A matéria de facto analisada indicia acentuadas deficiências dos responsáveis pela coordenação e fiscalização da obra na gestão física da empreitada, como evidenciado pela posição<sup>(180)</sup> sistematicamente assumida pela Fiscalização face à maior parte dos “*trabalhos a mais*” reclamados pelo Consórcio durante a edificação do Túnel e o ulterior reenvio da sua resolução para o Tribunal Arbitral, conforme assinalado no ponto anterior (p. 3.1.3.2).

### *3.1.5. Trabalhos contratuais executados*

No decurso dos trabalhos de campo apurou-se que foram realizados trabalhos contratuais, documentados em 44 Autos de vistoria e medição<sup>(181)</sup> (vulgo “*Autos de trabalhos*”), respeitantes ao período decorrido entre Agosto de 2003 e Março de 2007, no montante global de €13.843.162,74 (sem IVA).

Foi ainda lavrado o 45.<sup>o</sup> Auto de trabalhos que, por respeitar ao saldo da empreitada, não pode ser considerado para efeitos de determinação dos trabalhos contratuais efectivamente incorporados na obra, como melhor elucidado no anexo IX do relatório, para cuja consulta se remete.

No quadro que se segue apresentam-se, por confronto com o volume global de trabalhos da mesma espécie previstos no contrato inicial<sup>(182)</sup>, os valores dos trabalhos registados naqueles

<sup>(178)</sup> Como considerado pelo Supremo Tribunal de Justiça em situação análoga no âmbito do proc. n.<sup>o</sup> 85108, cf. seu Acórdão de 28.06.1994, pub. no Boletim do Ministério da Justiça, n.<sup>o</sup> 438 (1994), pág. 477 e seguintes.

<sup>(179)</sup> Resultante da imputação de 53 semanas, relevadas pelos motivos indicados no texto, ao desvio do prazo global, avaliado em 136 semanas.

<sup>(180)</sup> Correspondente à não aceitação dos “Trabalhos a Mais” invocados pelo Consórcio, desacompanhada da necessária fundamentação, como se conclui do teor dos Autos de TBM elaborados pela Fiscalização, mencionados no anexo VIII do relatório.

<sup>(181)</sup> Referência ao documento mencionado no art.<sup>o</sup> 202.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 2, do RJEOP.

<sup>(182)</sup> Especificados no quadro inserto no anexo I do relatório.



# Tribunal de Contas

44 Autos — detalhados no quadro 2 incluso no referido anexo IX — bem como a respectiva taxa de realização física.

Quadro 5 – Realização física dos trabalhos contratados até Março de 2007

CAP.	DESCRIÇÃO DOS TRABALHOS	VALOR CONTRATUAL (s/IVA)	VALOR DOS TRAB. EXECUTADOS ATÉ MARÇO DE 2007	REALIZAÇÃO FÍSICA (%)
1	TERRAPLENAGENS	371.729,41	233.522,49	62,82
2	DRENAGEM	54.901,52	2.719,00	4,95
3	PAVIMENTAÇÃO	1.296.261,32	912.185,66	70,37
4	OBRAS ACESSÓRIAS	455.287,79	279.220,26	61,33
5	EQUIPAMENTOS DE SINALIZAÇÃO E SEGURANÇA RODOVIÁRIA	837.375,27	466.372,13	55,69
6	DESVIOS DE OCUPAÇÕES DE SUB-SOLO/SERVIÇOS AFECTADOS	2.565.166,78	1.765.157,29	68,81
8	TÚNEL - SEGURANÇA E INSTALAÇÕES ELECTROMECÂNICAS	2.740.047,30	1.467.750,93	53,57
9	TÚNEL – CONSTRUÇÃO CIVIL	9.780.415,22	8.259.574,74	84,45
10	DIVERSOS	647.815,39	456.660,24	70,49
<b>TOTAL:</b>		<b>18.749.000,00</b>	<b>13.843.162,74</b>	<b>73,83</b>

Do quadro anterior extrai-se que:

- Em termos absolutos, isto é, atendendo às espécies de trabalhos realizados com maior expressão financeira, as mais executadas foram, por ordem decrescente de importância, trabalhos de construção civil do Túnel (€ 8.259.574,74), trabalhos de desvio de ocupações do subsolo (€ 1.765.157,29), trabalhos de segurança e instalações electromecânicas do Túnel (€ 1.467.750,93) e trabalhos de pavimentação (€ 912.185,66);
- Já em termos relativos, ou seja, por confronto com o montante global contratado, os trabalhos que apresentam maior realização física são, por ordem decrescente de importância, trabalhos de construção civil do Túnel (84,45%), trabalhos diversos (70,49%), trabalhos de pavimentação (70,37%) e trabalhos de desvio de ocupações do subsolo (68,81%);
- A taxa de execução física atingida foi de 73,83%, ficando assim por realizar € 4.905.837,26<sup>(183)</sup> de trabalhos contratuais, correspondentes ao saldo da empreitada.

As menores taxas de execução de trabalhos contratuais verificadas — referentes a trabalhos de drenagem (4,95%), de segurança e instalações electromecânicas do Túnel (53,57%) e trabalhos relativos a equipamentos de sinalização e segurança rodoviária (55,69%) — são, a nosso ver, explicáveis pela realização de “trabalhos a mais” correspondentes àquelas categorias ou espécies de trabalhos. O referido é evidenciado pelo confronto das 3 categorias de trabalhos mencionadas com alguns dos TBM aludidos no Ac. arbitral (especificados no anexo III), constatando-se, por exemplo, que:

- a) No âmbito de trabalhos de drenagem, foram executados, segundo o Consórcio, € 792.285,79 de TBM relativos à rede de drenagem de águas residuais;
- b) No domínio dos trabalhos de segurança e instalações electromecânicas do Túnel, realizaram-se € 72.982,04<sup>(184)</sup> de TBM relativos à alteração do sistema de ventilação do Túnel, € 783.087,66 atinentes a TBM resultantes de alterações ao projecto de instalações eléctricas, ou ainda € 87.710,00 de TBM concernentes a ensaios adicionais ao sistema de

<sup>(183)</sup> Resultado da subtracção de € 13.843.162,74 a € 18.749.000,00, sendo tais trabalhos adiante especificados.

<sup>(184)</sup> Montante que compreende a compensação de verbas resultantes dos TBM e TBm associados à alteração do sistema de ventilação adjudicado e à eliminação dos túneis T2 e T3, como evidenciado no quadro incluso no anexo VI do relatório.



ventilação;

- c) No âmbito dos trabalhos relativos a equipamentos de sinalização e segurança rodoviária, foram reclamados, entre outros, €42.884,80 de TBM respeitantes à colocação de guardas inox e €201.921,06, relativos a alterações do equipamento de controlo de tráfego e ampliação do sistema de comando, controlo e supervisão.

A explicação adiantada para as espécies de trabalhos contratuais que revelaram taxas de execução mais baixas, aliada à acentuada descaracterização da obra antes assinalada<sup>(185)</sup>, concorre para a formação da convicção de que a maioria dos trabalhos contratuais não realizados — no montante de €4.905.837,26 (sem IVA), equivalente a 26,17% do valor do contrato — foi substituída pela execução de outros trabalhos não previstos no projecto de execução desenvolvido pelo Consórcio (“Trabalhos a Mais”). Em sede de contraditório, os responsáveis do Grupo I argumentaram<sup>(186)</sup> que as menores taxas de realização apresentadas foram apenas devidas a frequentes desvios de pessoal e de equipamento afectos à obra do “Túnel do Marquês” para outras obras do Consórcio, mas não juntaram quaisquer elementos probatórios (exs., mapas de controlo semanal de mão-de-obra e de equipamentos) dos citados desvios. Apesar da ausência de prova do alegado, afigura-se razoável considerar que, para as menores taxas de execução dos trabalhos contratuais atrás indicadas, terão concorrido, em simultâneo, quer a execução de trabalhos omissos no projecto em substituição de trabalhos contratuais, quer o incumprimento, pelo Consórcio empreiteiro, dos Planos de mão-de-obra e de equipamento integrados na proposta contratada.

Quanto aos trabalhos contratuais não realizados, a sua identificação consta do já mencionado Auto n.º 45 (no valor de €4.566.725,14), a que acrescem €339.112,18 (sem IVA) de trabalhos não reflectidos naquele, respeitantes a trabalhos não executados no túnel T4 e a 3 câmaras de videovigilância (CCTV)<sup>(187)</sup>. No seu conjunto, ficaram então por realizar os seguintes trabalhos contratuais:

TERRAPLANAGENS	138.206,92
PAVIMENTAÇÃO	384.075,64
OBRAS ACESSÓRIAS	176.067,48
DESVIOS DE OCUPAÇÕES DE SUB-SOLO/SERVIÇOS AFECTADOS	800.009,51
DIVERSOS	191.155,17
EQUIPAMENTO DE SINALIZAÇÃO E SEGURANÇA RODOVIÁRIA	371.003,14
TÚNEL: CONSTRUÇÃO CIVIL	1.298.039,02
TÚNEL: SEGURANÇA E CONSTRUÇÕES ELECTROMECÂNICAS	1.155.985,74
DRENAGENS	52.182,52
3 CÂMARAS CCTV	3.730,65
TRABALHOS NÃO EXECUTADOS NO T4	335.381,53
<b>TOTAL (SEM IVA)</b>	<b>4.905.837,26</b>

<sup>(185)</sup> Vide o subp. 3.1.2.4 da Parte III do relatório.

<sup>(186)</sup> Cf. mencionado no último parágrafo da fl. 52 do articulado oferecido pelo Grupo I.

<sup>(187)</sup> Pelos motivos mencionados no subp. 3.2.2, adiante apresentado, e no anexo IX.



# Tribunal de Contas

Em resumo, as importâncias totais de trabalhos contratuais executados e não executados e respectiva ponderação percentual por referência ao valor contratado (€ 18.749.000), foram as seguintes:

Quadro 6

TRABALHOS CONTRATUAIS EXECUTADOS		TRAB. CONTRATUAIS NÃO EXECUTADOS	
VALOR (SEM IVA)	%	VALOR (SEM IVA)	%
13.843.162,74	73,83	4.905.837,26	26,17

Anote-se, porém, que a taxa de execução física indicada (73,83%) não espelha o real grau de execução material da obra do “Túnel do Marquês”, considerando que não atende:

- Às obras realizadas no antigo Túnel das Amoreiras ao abrigo de 2 contratos de empreitada<sup>(188)</sup> autónomos do contrato objecto desta Acção;
- Aos trabalhos de desvio e de reposição de diversas infra-estruturas intersectadas pelo traçado do Túnel, efectuados pelo Consórcio mediante acordo com as concessionárias responsáveis pela respectiva gestão<sup>(189)</sup>;
- Aos trabalhos integrados no 1.º Adicional ao contrato inicial da empreitada, no valor de € 370.004,74 (sem IVA), descritos no subp. 3.1.3.1 deste documento;
- Ao elevado volume de “trabalhos a mais” e de “trabalhos a menos” verificado durante a construção do Túnel, como indiciado pelo peticionado pelo Consórcio na instância arbitral e pelo numeroso acervo de Autos de TBM a que se aludiu no anterior subp. 3.1.3.2.

## 3.2 - A EXECUÇÃO FINANCEIRA DO CONTRATO

Na exposição deste tema convém ter presente que:

- Os trabalhos realizados pelo Consórcio ao abrigo do contrato inicial da empreitada foram facturados em separado por cada uma das empresas consorciadas;
- A Construtora do Tâmega, S.A. transmitiu os créditos fundados no contrato de empreitada em causa à Totta - Crédito Especializado, Instituição Financeira de Crédito, S.A., atenta a declaração<sup>(190)</sup> exarada em todas as facturas por aquela emitidas.

### 3.2.1. Concessão de um Adiantamento

Em 02.12.2003, foi autorizada<sup>(191)</sup> a concessão de um adiantamento<sup>(192)</sup> ao Consórcio, no montante de € 4.145.000,00 (sem IVA), destinado a financiar equipamento a utilizar na obra e a aquisição de alguns materiais. Porém, dos citados € 4.145.000,00, o Consórcio facturou apenas a verba de € 4.049.735,00 (sem IVA), cujo pagamento foi autorizado em 26.12.2003, conforme resulta do teor dos documentos de despesa indicados no quadro 1 do anexo X do

<sup>(188)</sup> Sucintamente descritos no subp. 3.1.1 da Parte III do relatório, ascendendo, no seu conjunto, ao valor de € 402.825,20 (s/IVA).

<sup>(189)</sup> Aspecto igualmente afluído no subp. 3.1.1 da Parte III do relatório.

<sup>(190)</sup> “O pagamento deste título deverá ser efectuado sempre e só à Totta – Crédito Especializado, Instituição Financeira de Crédito, S.A., com sede (...).”

<sup>(191)</sup> Por despacho de 02.12.2003, do Vereador à data responsável pelo pelouro das Obras Municipais, exarado sobre o Of. da DMPO n.º 1348, de 28.11.2003.

<sup>(192)</sup> Requerido pelo Consórcio na sua carta com a ref.ª DPR/03/0887, de 19.11.2003, ao abrigo do disposto no art.º 214.º, n.ºs 3 a 5 do RJEOP, e p. 3.2 das CGC do Caderno de Encargos.



relatório. A divergência entre o valor do adiantamento autorizado e o facturado (e pago) poderá, eventualmente, residir num erro de cálculo da quantia do adiantamento liquidada à CME, a esta imputável, em consequência de ter declarado, na sua factura n.º 3332000473, que a verba de €970.000,00 representava 25,7% do adiantamento concedido quando, na realidade, correspondia a 23,40%.

Até 17.12.2007, a CML obteve o reembolso de 63,35% (equivalente a €2.565.868,41, sem IVA) do adiantamento pago ao Consórcio, mediante a sua dedução gradual nos pagamentos efectuados até àquela data, como se conclui do teor do quadro 2<sup>(193)</sup>, incluso no anexo X do relatório. O reembolso da importância em falta (€1.483.870,52<sup>(194)</sup>) encontrava-se dependente do pagamento da restante facturação que, pelos motivos a seguir referidos, ainda não tinha tido lugar à data da conclusão dos trabalhos da presente auditoria.

### 3.2.2. Execução financeira global

Como já referido em momento anterior, o compromisso financeiro inicial ascendeu a €18.749.000,00 (sem IVA). No entanto, este valor seria reduzido para €18.409.887,82<sup>(195)</sup> (sem IVA) na sequência do consentimento dado pelo Consórcio à subtracção da quantia de €339.112,18 (sem IVA) — atinentes à não conclusão do túnel T4 e ao não fornecimento de 3 câmaras de videovigilância — ao saldo contratual<sup>(196)</sup>.

Do citado valor (€18.409.887,82), integralmente facturado<sup>(197)</sup> pelo Consórcio (como se conclui do teor do quadro 2 incluso no anexo X), foram pagos €11.966.803,13, sem IVA e descontos (€9.566.212,42 com IVA e descontos), o que traduzia **um grau de realização financeira de 65%. Os pagamentos efectuados processaram-se, em regra, com atrasos significativos** — variável entre os 8 e os 451 dias úteis (1 e 90 semanas, respectivamente), como evidenciado nos quadros 3 e 4 insertos no anexo X — em desconformidade com o prazo (44 dias úteis) estabelecido no art.º 212.º, n.º 4<sup>(198)</sup>, do RJEOP.

Quanto aos restantes **35%, não realizados** à data de conclusão da presente auditoria pelos motivos adiante enunciados, respeitavam às verbas seguidamente especificadas (decompostas nos quadros 5 e 6 inclusos no anexo X do relato):

<sup>(193)</sup> No quadro 2 o total do reembolso do adiantamento indicado é de €4.049.738,93, independentemente da facturação emitida pelo Consórcio ter sido ou não paga pela autarquia. No texto supra, o valor apontado (€2.565.868,41, sem IVA) corresponde apenas à soma dos valores do reembolso indicados nas facturas já pagas pela CML.

<sup>(194)</sup> Resultante da diferença entre o total do reembolso facturado (€4.049.738,93) e o efectivamente liquidado pela autarquia (€2.565.868,41) nos pagamentos já realizados. Anote-se que o valor total do reembolso facturado (€4.049.738,93) excede em €3,93 o valor do adiantamento autorizado (€4.049.735,00) pelos motivos referidos na nota 3 do quadro 2, inserto no anexo X do relatório.

<sup>(195)</sup> Valor que, de acordo com os montantes indicados nos 45 Autos de trabalhos contratuais, ascende a €18.409.887,85 (vide quadro 2 incluso no anexo X), constatando-se assim um diferencial de €0,03.

<sup>(196)</sup> Cf. matéria de facto apresentada no anexo IX do relatório. Anote-se que, apesar do Auto 45 ter sido uma das matérias dirimidas no Tribunal Arbitral, os esclarecimentos e documentação facultada pela entidade auditada permitem considerar como válido o teor daquele, atento, em particular, o facto de se encontrar assinado por ambos os contraentes.

<sup>(197)</sup> O total facturado (€18.451.301,20) pelo Consórcio revela um excesso de €41.413,44, verificado no Auto n.º 45, como melhor explicitado na 2.ª nota formulada ao quadro n.º 2, representado no anexo X do relatório.

<sup>(198)</sup> Prazo que se mantém no CCP, mas com um cômputo diverso (de 44 dias úteis para 60 dias seguidos), cf. resulta do disposto nos seus art.ºs 299.º, n.º 2 e 471.º, n.º 1, al. b).



# Tribunal de Contas

Quadro 7

IDENTIFICAÇÃO	VALORES (SEM IVA E DESCONTOS)	(%)	VALORES (COM IVA E DESCONTOS)
TRABALHOS CONTRATUAIS FACTURADOS PELA CONSTRUTORA DO TÂMEGA, S.A., MEDIDOS NOS AUTOS 38 A 44	1.876.359,49	10,19	1.538.914,98
SALDO DA EMPREITADA (AUTO 45)	4.566.725,14	24,80	3.668.259,84
<b>TOTAL</b>			<b>5.207.174,82</b>

Como já se deu conta no anterior subp. 3.1.4, em reunião de 30.04.2008<sup>(199)</sup>, a CML autorizou a cessação da suspensão da multa contratual antes decidida, no valor de €3.749.800,00. E, invocando o estatuído no art.º 233.º, n.º 1, do RJEOP, deduziu ao valor em dívida (€5.207.174,82) a quantia da multa aplicada, concluindo que a importância a pagar ao Consórcio seria de €1.457.374,82. Porém, o pagamento desta verba seria prejudicado pela acção de impugnação daquela multa, entretanto instaurada pelo Consórcio no TAC de Lisboa (proc. n.º 1087/09.3BELSB)<sup>(200)</sup>.

O deliberado na citada reunião de câmara suscita as seguintes observações:

1. Apesar dos trabalhos contratuais facturados pela Construtora do Tâmega, S.A., no âmbito dos Autos n.ºs 38 a 44, terem sido definidos no Ac.<sup>(201)</sup> arbitral, posteriormente impugnado pela edilidade, nada há a apontar à sua liquidação e ulterior pagamento, considerando que se tratam de trabalhos executados ao abrigo de fonte obrigacional válida (o contrato de empreitada objecto desta acção de fiscalização), documentados nos respectivos autos de medição e cujo montante devido foi reconhecido pela CML naquela instância. Acresce que, no âmbito daquela impugnação<sup>(202)</sup>, a entidade auditada não se opôs ao que, nesta matéria, foi decidido pelo Tribunal Arbitral;
2. Quanto à verba determinada a título de saldo contratual:

2.1. O saldo contratual constituiu igualmente uma das matérias objecto da decisão arbitral, na qual a CML foi condenada no pagamento de €3.711.743,75<sup>(203)</sup>, com base no valor (€4.608.138,58) inscrito num segundo Auto n.º 45, assinado tão só pelo Consórcio (vide anexo IX do relatório) — valor esse que não só não foi contestado como foi reputado correcto pela edilidade, cf. expressamente afirmado na pág. 159 do Ac. arbitral. No processo de auditoria, a CML justificou o ocorrido alegando que o Tribunal arbitral decidiu “*pelo pagamento integral desse auto, não tendo confrontado as medições com o efectivamente executado*”. Porém, compulsado o articulado (de 29.08.2008) no qual a edilidade impugnou a validade do Ac. arbitral, constata-se que o decidido sobre o saldo contratual não foi objecto de qualquer reparo ou objecção. Por conseguinte, no caso de ter sido indeferida a homologação judicial do Acordo de Transacção (de 23.03.2010) referido na Parte II (subp. 2.3.2) do relatório, a decisão do

<sup>(199)</sup> O deliberado na referida reunião encontra-se parcialmente reproduzido na parte final do anexo III do relatório.

<sup>(200)</sup> A mesma justificação para o não pagamento da quantia indicada no texto foi adiantada pela CML na al. f) do seu Of. n.º TM/OF/1360-COD, de 28.10.2008.

<sup>(201)</sup> Condenando a CML no pagamento de €1.927.419,96, com IVA (vide quadro 1, incluso no anexo III do relatório), que inclui, além do valor respeitante aos trabalhos contratuais objecto dos Autos n.ºs 38 a 44, a facturação respeitante aos “trabalhos a mais” compreendidos no Adicional descrito no subp. 3.1.3.1 da Parte III do relatório.

<sup>(202)</sup> Impugnação formalizada num articulado de 32 fls., apresentado no TCA Sul em 29.02.2008.

<sup>(203)</sup> Valor que já inclui o reembolso da parcela do adiantamento concedido, cf. clarificado na pág. 158 do Ac. arbitral.



TCA Sul sobre o mérito daquela impugnação não é susceptível de afectar o que, nesta matéria, foi decidido pelo Tribunal Arbitral. Um breve parênteses para notar que, no âmbito daquele Acordo, a CML aceitou pagar ao Consórcio valor igual (€3.711.743,75) ao fixado na instância arbitral. Atento o descrito, conclui-se que a CML ao definir, na citada reunião de 30.04.2008, de forma unilateral, um saldo contratual de valor diverso do fixado no Ac. arbitral, **não respeitou a convenção de arbitragem celebrada;**

2.2. O *quantum* do citado saldo resultou da diferença entre o montante total previsto no contrato para cada espécie de trabalhos e o efectivamente executado em obra<sup>(204)</sup>, tendo-se concluído por uma diferença de 24,80%, ainda assim significativa. Porém, no cálculo efectuado não foram ponderados quaisquer “trabalhos a mais”, alguns dos quais executados em substituição de trabalhos contratuais, como indiciado pelo apontado nas als. a), b) e c) do anterior subp. 3.1.5. Consequentemente, o cálculo do saldo sem antes se encontrarem definidos os “trabalhos a mais” da responsabilidade da autarquia e, num segundo momento, os que foram realizados em substituição de trabalhos contratuais — o que determinaria a redução do saldo em apreço — indicia o **exercício de uma gestão e controlo de recursos financeiros públicos pouco rigorosa e consentânea com os princípios da eficiência, eficácia e economia**, consagrados no n.º 2 do p. 2.3 das considerações técnicas do POCAL.

Anote-se que a agregação do valor referente à facturação dos trabalhos documentados nos Autos n.ºs 38 a 44 aos valores do saldo da empreitada e da multa — esta última ainda passível<sup>(205)</sup> de carecer de ulterior decisão judicial —, poderá conduzir<sup>(206)</sup> a um agravamento dos juros<sup>(207)</sup> devidos à Construtora do Tâmega pela mora no pagamento daquela facturação.

Em sede de contraditório, os responsáveis dos grupos I e II manifestaram a sua oposição ao apontado no anterior n.º 2.2 o que, pelos motivos aduzidos no p. II do anexo XI, não mereceu acolhimento. O mesmo já não sucedeu com a argumentação expendida sobre a ilegalidade assinalada<sup>(208)</sup> no relato contraditado à decisão (também deliberada em 30.04.2008) de extinguir a suspensão da execução da multa contratual aplicada em 28.09.2006, tendo-se expurgado, neste documento, tal reparo pelos motivos melhor explicitados no citado p. II do mesmo anexo. Os mesmos responsáveis formularam ainda objecções ao declarado<sup>(209)</sup> no parágrafo antecedente — que, no relato, foi equacionado como um facto futuro de verificação certa. O alegado determinou uma reapreciação do então afirmado, ora compatibilizado com a incerteza

<sup>(204)</sup> Apesar do Ac. arbitral afirmar que o saldo representa trabalhos realmente incorporados na obra, apresentam-se, nos anexos IX e X do relatório, vários elementos que não corroboram o afirmado.

<sup>(205)</sup> Possibilidade que ocorrerá no caso do TCA Sul não homologar o Acordo de Transacção (de 23.03.2010) mencionado no subp. 2.3.2 da Parte II do relatório, bem como na eventualidade daquele Acordo caducar, como apontado no subsequente p. 3.3 da presente Parte. Em ambas as hipóteses, todas as acções judiciais pendentes entre as partes — como a acção administrativa especial de impugnação da multa, instaurada pelo Consórcio no TAC de Lisboa (proc. n.º 1087/08.3BELSB) — prosseguem os seus termos.

<sup>(206)</sup> No caso do TAC de Lisboa declarar a nulidade ou anulabilidade da multa aplicada ao Consórcio no âmbito da acção administrativa especial por aquela instaurada no mencionado Tribunal (proc. n.º 1087/08.3BELSB).

<sup>(207)</sup> Previstos no art.º 213.º, n.º 1, do RJEOP (ibidem no art.º 326.º, n.º 1, do CCP).

<sup>(208)</sup> Ilegalidade assinalada a título preliminar no n.º 3 incluso no subp. 3.2.2 do Cap. III do relato contraditado, pág. 48.

<sup>(209)</sup> No relato contraditado (pág. 48) afirmava-se o seguinte: “Anote-se que a agregação do valor referente à facturação dos trabalhos documentados nos Autos n.ºs 38 a 44 — de valor líquido e certo — aos valores do saldo da empreitada e da multa, ainda dependentes de ulteriores decisões judiciais, **conduzirá, na prática, a um agravamento dos juros devidos à Construtora do Tâmega pela mora no pagamento daquela facturação**”.



## Tribunal de Contas

derivada do sentido da decisão judicial ali mencionada. Porém, anote-se que no Acordo de Transacção (de 23.03.2010) atrás referido e resumido no ponto seguinte deste relatório, a CML aceitou pagar, a título de actualização de juros de mora sobre as várias parcelas de custos consideradas naquele Acordo<sup>(210)</sup> — entre as quais consta a referente a “facturas em atraso” — o valor global de €4.529.770,27, o que ilustra bem a dimensão financeira que pode atingir a penalização (juros) do não cumprimento pontual de obrigações pecuniárias.

Por último, saliente-se que além dos encargos financeiros já realizados, **o Município vinculou-se a realizar, pelo menos<sup>(211)</sup>, mais €18.500.000,00 no âmbito do citado Acordo, relativos aos custos versados no Ac. arbitral e à conclusão do túnel T4<sup>(212)</sup>, os quais representam 100,49% do preço da empreitada** (reduzido para €18.409.887,82). Tal montante não difere substancialmente do fixado no Ac. arbitral — €17.800.189,77<sup>(213)</sup> que, com juros de mora reportados a 28.02.2010, ascende a €24.647.006,73<sup>(214)</sup> — cuja manutenção/validade é dependente da decisão do TCA Sul (no proc. n.º 3600/08) no caso de não homologação ou caducidade daquele Acordo nos termos que a seguir se expõem.

### 3.3 - O ACORDO DE TRANSACÇÃO (de 23.03.2010)

Na sequência de negociações, as partes chegaram a acordo no tocante às questões que as opunham no âmbito dos vários processos judiciais. O Acordo de Transacção, subscrito pelos respectivos mandatários, terá sido concluído em 23.03.2010<sup>(215)</sup> e apresentado naquela data no TCA Sul, no âmbito do recurso jurisdicional deduzido pela CML no proc. n.º 5255/09, a fim de obter a necessária homologação judicial (cf. art.º 300.º, n.ºs 1 e 3, do CPC).

O Acordo principia por referir que, à data de 28.02.2010, a condenação pelo Tribunal Arbitral, incluindo os respectivos juros de mora, ascende ao montante de €24.647.006,73, a que ainda acrescem juros vincendos. Daquele montante, o Consórcio prescinde das seguintes quantias [cf. art.º 1.º, p. i), als. a) e c)]:

- €2.753.274,52, correspondente a parte do montante da indemnização por prejuízos e sobrecustos, incluindo IVA e respectivos juros;
- As correspondentes a juros vencidos desde 28.02.2010, bem como dos juros vincendos até efectivo e integral pagamento.

Nessa mesma data (28.02.2010), a CML confessa-se devedora da quantia de €21.893.732,21 que, depois de deduzida a multa contratual — no montante de €3.749.800,00 — diminui para

<sup>(210)</sup> Cf. se conclui do estipulado no art.º 2.º, n.º 2, al. f), do Acordo de Transacção.

<sup>(211)</sup> “Pelo menos” dado que o citado valor de €18.500.000,00 não inclui os juros remuneratórios e as “comissões” que irão incidir sobre uma sua fracção (de €12.160.836,09), como evidenciado no p. 3.3 da Parte III do relatório.

<sup>(212)</sup> Os €18.500.000,00 mencionados no texto compreendem, entre outros, o valor dos trabalhos necessários à conclusão do T4, mas não incluem os (valores) correspondentes a revisões de preços a que haja lugar, cf. art.º 2.º, n.º 2, al. e), do Acordo de Transacção.

<sup>(213)</sup> Valor arbitrado não corrigido mas que, pelos motivos explicitados no subp. 2.3.2 da Parte II do relatório e nos comentários formulados ao quadro incluso no seu anexo III, ascende a €17.835.147,43.

<sup>(214)</sup> Cf. indicado no considerando J do Acordo de Transacção.

<sup>(215)</sup> Como se extrai da menção, no Of. da CML n.º OF/1292/GPCML/10, de 24.03.2010, de que “as partes chegaram ontem ao termo das negociações que decorriam há alguns meses, bem como à consequente assinatura da transacção judicial que será entregue no Tribunal Central Administrativo Sul”.



## Tribunal de Contas

€18.143.932,21, IVA incluído (art.º 2.º, n.º 3), a qual visava satisfazer o pagamento, ao Consórcio, das seguintes parcelas de custos [art.ºs 3.º, n.º 1 e 4.º, n.º 1, al. d)]:

Quadro 8

PEDIDOS PROCEDENTES	VALORES (€) c/IVA
INDEMNIZAÇÃO FIXADA NO AC. ARBITRAL .....	2.073.038,18
TRABALHOS A MAIS .....	4.054.799,04
SALDO DA EMPREITADA .....	3.711.743,95
PAGAMENTO DE FACTURAS EM ATRASO .....	1.927.419,96
REVISÕES DE PREÇOS DE TRABALHOS CONTRATUAIS (€ 732.918,63) E NÃO CONTRATUAIS OU TBM (€ 171.450,37) .....	904.369,00
JUROS DE MORA POR FACTURAS EM ATRASO E LIQUIDADAS NO AC. ARBITRAL .....	598.859,60
ACTUALIZAÇÃO DOS JUROS DE MORA .....	4.529.770,27
INDEMNIZAÇÃO FIXADA NO AC. ARBITRAL DE QUE O CONSÓRCIO NÃO PRESCINDIU .....	343.932,21
<b>TOTAL:</b>	<b>18.143.932,21</b>

Um breve parêntesis para assinalar a redução das verbas referentes à indemnização e aos TBM por confronto com as fixadas no Ac. arbitral — nos valores de €6.603.000,00 e 4.089.755,12, sem IVA, respectivamente. Porém, a economia obtida nestas parcelas foi consumida pela importância ora determinada a título de actualização de juros de mora que, como evidenciado no quadro, ascende a €4.529.770,27.

Prosseguindo, o pagamento daqueles €18.143.932,21 processa-se da seguinte forma (art.º 4.º, n.º 1):

- 1.ª) €1.457.374,82: na data de entrega do Acordo de Transacção no TCA Sul;
- 2.ª) €4.181.789,09: depositado em instituição bancária e a pagar ao Consórcio no prazo de 2 dias úteis após a data da notificação por uma das partes da homologação judicial do Acordo de Transacção;
- 3.ª) €12.160.836,09: no prazo de 5 dias úteis decorridos sobre a notificação, às partes, da homologação judicial do Acordo de Transacção, nos termos estipulados nas minutas dos Acordos de Pagamento anexas (anexos VIII e IX);
- 4.ª) €343.932,21: no prazo de 30 dias após a recepção provisória do túnel T4 — cuja conclusão também foi estipulada neste Acordo, como a seguir se refere — ou da sua abertura ao trânsito (o que ocorrer primeiro).

O pagamento da 3.ª tranche implicará, para o orçamento municipal, encargos financeiros superiores aos mencionados €12.160.836,09, como se conclui do texto das referidas minutas de Acordo<sup>(216)</sup>, nas quais figuram como partes o município e cada uma das empresas que integram o Consórcio. Assim, na minuta do Acordo de Pagamento com a *CME – Construção e Manutenção Electromecânica, S.A.*, prevê-se que a verba a esta devida, no total de €4.045.994,71, seja paga em 9 prestações anuais constantes (de 01.01.2011 a 01.01.2018) — 8 prestações de €449.500,00 e a 9.ª prestação de €449.994,71. Na minuta do Acordo de Pagamento com a *Construtora do Tâmega, S.A.*, a importância a esta devida, no total de €8.114.841,38, é paga de igual forma: 9 prestações anuais constantes — 8 prestações de

<sup>(216)</sup> As minutas dos Acordos de Pagamento citadas no texto, ambas datadas de “23.03.2010” (mas não assinadas), têm a sua eficácia condicionada à homologação judicial do Acordo de Transacção.



# Tribunal de Contas

€ 901.500,00 e a 9.ª prestação de € 902.841,31. Mas em ambos os casos se estipulou que ao montante de cada uma das prestações acrescem valores correspondentes a juros (indexados à taxa Euribor anual) e a uma margem de 2%.

Do descrito verifica-se que a vantagem que decorreria do facto do Consórcio ter renunciado, no Acordo de Transacção, aos juros vencidos (desde 28.02.2010) e vincendos sobre a quantia acordada (€ 18.143.932,21) é parcialmente anulada pelos juros remuneratórios e “margens” fixadas naquelas minutas de Acordo, cujo clausulado consente, desde logo, que os empreiteiros consorciados transmitam a terceiros (instituições financeiras) os montantes em dívida nelas indicados. Consequentemente, conclui-se que o valor definido no Acordo de Transacção atinente às matérias objecto do Ac. arbitral (de 31.01.2008) não se cinge, em rigor, a € 18.143.932,21, uma vez que uma sua fracção (€ 12.160.836,09) é onerada pelos juros e “margens” supra apontados.

Naquele Acordo [art.ºs 1.º, p. iv), als. a) e e), 1.º, p. v) e 4.º, n.º 2], o Consórcio vincula-se ainda a concluir a edificação do túnel T4 pelo valor de € 356.067,79 (IVA incluído<sup>(217)</sup>), nos 10 meses subsequentes à aprovação, pela CML, do projecto de execução da galeria de cabos do ML e correspondente plano de pagamentos, depois de obtidos os pareceres favoráveis de todas as entidades (ex. ML, E.P.) que devam pronunciar-se sobre aquele projecto. O pagamento daquela quantia processar-se-á de acordo com as medições mensais dos trabalhos executados.

Do que vem exposto, conclui-se que a despesa subjacente ao Acordo de Transacção ascende a € 18.500.000,00, a que acrescem os juros e “margens” nos termos antes sintetizados.

Por último, as partes vinculam-se a desistir das acções judiciais a que deram início<sup>(218)</sup> e a transigir, no âmbito da acção executiva para pagamento de quantia certa (proc. n.º 1815/08.7 BELSB) e do subsequente recurso jurisdicional (proc. n.º 5255/09), nos exactos termos do Acordo<sup>(219)</sup> em referência, o qual caducaria se, 90 dias (automaticamente prorrogados por períodos sucessivos de 30 dias) após a sua apresentação no TCA Sul, não fosse homologado por sentença judicial ou uma das partes comunicar àquele Tribunal a sua intenção de dar sem efeito a transacção negociada<sup>(220)</sup>.

No caso de não homologação ou caducidade do Acordo de Transacção, prevê-se ficar sem efeito tudo o que nele consta (art.º 6.º, n.ºs 6 e 7), requerendo-se<sup>(221)</sup> apenas a redução da quantia exequenda (€ 22.303.897,85) peticionada pelo Consórcio na acção executiva

<sup>(217)</sup> Valor que, sem IVA, se situa em € 339.112,18, o qual corresponde ao resultado da soma das quantias respeitantes aos trabalhos (contratuais) não realizados no túnel T4 (€ 335.381,53) e ao não fornecimento de 3 câmaras de videovigilância (€ 3.730,65), como se deu conta nos subpontos 3.1.2.3, 3.1.5 e 3.2.2, da Parte III do relatório e no seu anexo IX.

<sup>(218)</sup> Referência à acção de anulação da decisão arbitral (proc. n.º 3600/08) e à acção de impugnação da multa contratual (proc. n.º 1087/08.3BELSB).

<sup>(219)</sup> Cf. art.ºs 1.º, pontos vi) e vii) e 2.º, pontos ii) e iii) do Acordo de Transacção.

<sup>(220)</sup> Cf. art.º 6.º, n.ºs 3 a 6 do Acordo de Transacção.

<sup>(221)</sup> Cf. resulta do teor do requerimento de homologação do Acordo de Transacção apresentado no TCA Sul (no âmbito do proc. n.º 5255/09) subscrito pelos mandatários de ambas as partes.



# Tribunal de Contas

anteriormente indicada para €20.846.523,03 em virtude do pagamento, pela CML, da 1.ª fracção (correspondente a €1.457.374,82) dos €18.143.932,21 estipulados no Acordo.

Descritos os termos e condições constantes no Acordo de Transacção conclui-se que, no caso de homologação judicial, **os encargos financeiros associados ao “Túnel do Marquês” ascenderão, pelo menos<sup>(222)</sup>, a €28.066.212,42** considerando, conjuntamente, a despesa (€9.566.212,42<sup>(223)</sup> com IVA e descontos legais) já realizada pela autarquia durante a sua construção e a que se obriga a realizar (€18.500.000,00) por força daquele Acordo.

## PARTE IV – PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz dos n.ºs 4 e 5 do art.º 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, emitiu aquele ilustre magistrado douto parecer no qual se declara, em síntese, que as situações identificadas no relatório *“contrariam as regras e princípios que deveriam ter sido observados e que surgem justificadas por circunstâncias múltiplas e complexas que, todavia, não resultam inteiramente comprovadas nem esclarecidas da análise levada a cabo na auditoria, por falta de elementos e documentação que deveriam existir”*. De entre o universo de situações relatadas salienta a falta de transparência dos procedimentos relativos às alterações efectuadas ao projecto da obra, a ausência de rigor no controlo e gestão financeira, física e técnica da obra, nas medições (de trabalhos) realizadas, bem como a *“inexistência de documentação e suporte escrito relativamente às reuniões, decisões e acordos estabelecidos, o que impede o conhecimento do seu teor e consequente fundamentação de tais actos, contra as regras e princípios que vigoram neste domínio”*.

Finaliza o seu parecer considerando *“inteiramente pertinentes e justificadas as observações e reparos constantes do relatório, bem como as recomendações formuladas com vista à correcção e prevenção de procedimentos ou opções que envolvam indefinições, agravamento de custos, riscos, irregularidades e deficiências como as que vêm referidas, para as quais a complexidade e vicissitudes da empreitada não representam justificação bastante”*.

<sup>(222)</sup> “Pelo menos” considerando os encargos com juros e “margens” mencionados no texto.

<sup>(223)</sup> Cf. mencionado no subp. 3.2.2 da Parte III deste documento.



# Tribunal de Contas

## PARTE V – CONCLUSÕES

Do relato e das alegações apresentadas pelos responsáveis no âmbito do exercício do contraditório, formulam-se as seguintes conclusões:

- 1 - Em Junho de 2003, a CML celebrou com o Consórcio empreiteiro o contrato relativo à obra do “Túnel do Marquês”, na modalidade de “concepção-construção”, pelo valor de € 18.749.000,00 (sem IVA) e prazo de 61 semanas, neste se incluindo 60 dias para a elaboração e entrega do(s) correspondente(s) projecto(s) de execução da obra;
- 2 - O “Túnel do Marquês” idealizado no anteprojecto contratado previa um túnel rodoviário principal (T1), semi-aberto, ventilado por um sistema “longitudinal”, com saídas em túnel para a Rua Artilharia Um (T2), o parque de estacionamento subterrâneo do Marquês de Pombal (T3) e para a Av. António Augusto de Aguiar (T4), nele podendo circular quaisquer categorias de veículos, com eventual excepção da rampa de saída na Av. Fontes Pereira de Melo;
- 3 - Em finais de Agosto de 2003 — cerca de um mês e meio após a consignação da obra (ocorrida em 15.07.2003) — o Vereador responsável pelo pelouro das Obras Municipais acolhe a proposta formulada na 1.ª reunião de obra de restringir a circulação no interior do Túnel a veículos ligeiros e autoriza o Consórcio a desenvolver um projecto de ventilação diverso do contratado, designado “semi-transversal”;
- 4 - Em Novembro de 2003, o Coordenador da obra e responsáveis dos sectores electromecânico e de tráfego da CML ainda não tinham conhecimento da existência da decisão relativa à limitação da circulação viária referida no número anterior;
- 5 - Nos projectos de execução desenvolvidos pelo Consórcio em Setembro e Dezembro de 2003 preconizou-se, entre outras, a eliminação das aberturas previstas para o tecto do Túnel principal e a não edificação dos túneis T2 e T3, em consonância com o negociado entre as partes numa reunião realizada com a “Presidência da CML” em 16.10.2003 da qual não foi lavrada qualquer acta ou documento análogo;
- 6 - Apesar da inexistência de um acordo formal entre as partes, era sua intenção compensar o custo do novo sistema de ventilação do Túnel (referenciado em 3) com o valor resultante de trabalhos contratuais eliminados (indicados em 5) que, contudo, viria a frustrar-se devido a ulteriores divergências das partes relativas à quantificação financeira dos trabalhos (a mais e a menos) envolvidos naquela compensação;
- 7 - Em Janeiro de 2004 e invocando, no essencial, questões de segurança, o Vereador responsável pelo pelouro das Obras Municipais aprovou a adopção do sistema de ventilação semi-transversal mas sem antes quantificar, com rigor, o volume financeiro dos consequentes trabalhos a mais e a menos, bem como o seu impacto no prazo global da empreitada;



## Tribunal de Contas

- 8 -** O mesmo sucedeu com a eliminação das aberturas previstas para o tecto do Túnel principal e o abandono da construção dos túneis T2 e T3, aprovada em reunião da CML realizada em Fevereiro de 2004 com base em fundamentos insuficientes. Na verdade, o motivo nuclear subjacente à não execução dos trabalhos citados em 5 residiu na necessidade de financiar os elevados custos do sistema de ventilação entretanto adoptado com os créditos orçamentais afectos à despesa prevista para aqueles trabalhos;
- 9 -** Por motivos não imputáveis às partes, a realização dos trabalhos atinentes à estrutura do Túnel principal foi suspensa por determinação judicial entre Abril e Dezembro de 2004 o que, nos termos da lei aplicável, conferiu ao Consórcio o direito a ser ressarcido dos prejuízos sofridos naquele período e à prorrogação do prazo contratual por período igual ao da suspensão;
- 10 -** Apesar do Consórcio ter apresentado propostas de alteração ao Plano de Trabalhos inicial — que cedo se revelou desajustado face às alterações referidas nos supra n.ºs 7, 8 e 9 — nenhuma delas obteve a concordância da autarquia, nem esta impôs a observância de um Plano (ainda que parcial) por si formulado o que, objectivamente, privou a Fiscalização de dispor de um instrumento essencial ao acompanhamento e controlo da execução física dos trabalhos contratados;
- 11 -** Em Novembro de 2005, a 1.ª Secção do TC recusou o *visto* ao contrato adicional celebrado entre as partes em Junho do mesmo ano, referente a “trabalhos a mais” no montante de €370.004,74 (sem IVA) em virtude da sua maioria não resultar de “*circunstâncias imprevistas*” verificadas durante a execução da obra, como exigido no art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP (cf. Ac. n.º 31/05-1.ª S);
- 12 -** Além dos trabalhos mencionados em 11, constatou-se, através das peças processuais apresentadas no Tribunal Arbitral instituído entre as partes em Setembro de 2005, que o Consórcio reclamou o pagamento de um vasto conjunto de trabalhos alegadamente incorporados na obra a título de trabalhos “imprevistos” ou “a mais”. Em relação a estes, apurou-se que a Fiscalização:
- 12.1 -** Não assinou os autos de medição produzidos pelo Consórcio nem os que elaborou na sequência da recepção daqueles alegando, sistematicamente, que numa empreitada de “concepção-construção” o pagamento dos encargos financeiros decorrentes de tais trabalhos impendia sobre o Consórcio;
- 12.2 -** Não mediu, com a periodicidade prevista na lei, os trabalhos “imprevistos” reclamados pelo Consórcio;
- 13 -** A não medição tempestiva referida em 12.2 afectou, objectivamente, o rigor das medições realizadas pela Fiscalização na obra (devido à sobreposição de outros trabalhos entretanto efectuados) o que, conjuntamente com outras situações detectadas na auditoria, diminuiu acentuadamente a fiabilidade da informação documentada nos seus autos de medição;
- 14 -** Em Setembro de 2006, a CML aplicou ao Consórcio uma multa, no valor de € 3.749.800,00, por violação do prazo contratual da obra, cuja execução foi suspensa até à



## Tribunal de Contas

---

- prolação da decisão do Tribunal Arbitral referenciado em 12;
- 15** - O facto de não se dispor de todos os elementos necessários à apreciação das prorrogações de prazo subjacentes às propostas de alteração do Plano de Trabalhos inicial referidas em 10 e dos fundamentos determinantes da rejeição daquelas (prorrogações) invocados pela CML obsta a que o TC se pronuncie, com suficiente rigor e segurança jurídica, sobre a correcção da aplicação da multa contratual antes mencionada;
- 16** - Em data indeterminada — mas próxima de finais de 2006, princípios de 2007 — a CML optou, em decisão carecida de suporte documental, por não concluir a edificação do túnel T4 ante a delonga do ML, E.P., em promover a realização das obras de reabilitação das estruturas de um troço da Linha Amarela do metropolitano cujo traçado coincidia, em parte, com o previsto para aquele túnel;
- 17** - Apesar da “opção” referida em 16, não se localizou no processo qualquer documento que evidencie a ponderação, por parte da autarquia, do impacto da não conclusão do túnel T4 no prazo global da empreitada nem a avaliação dos trabalhos que, em virtude daquela (não conclusão), se tornaram necessários realizar;
- 18** - À semelhança do verificado com os autos de trabalhos indicados em 12.1, a Fiscalização também não assinou o auto de medição (sobre o projecto) dos “trabalhos a menos” concernentes ao túnel T4 (no valor de € 335.381,43);
- 19** - Os trabalhos realizados no túnel T4 não foram recebidos — como evidenciado pelo auto de recepção provisória da obra elaborado em 24.04.2007 — por, de acordo com o informado pela autarquia, as partes discordarem dos preços dos equipamentos a instalar naquele troço do Túnel sendo que, no contraditório realizado, alguns responsáveis consideraram tais trabalhos aceites alegando um “lapso” na redacção do referido auto, o que não é plausível com o seu conteúdo;
- 20** - O cálculo do saldo da empreitada, submetido a deliberação da CML em 30.04.2008, careceu de rigor financeiro atendendo a que, ao valor total dos trabalhos contratuais incorporados em obra, não acresceram os montantes referentes a “trabalhos a mais” da responsabilidade da autarquia nem os que o Consórcio executou em substituição de trabalhos contratuais;
- 21** - A actividade administrativa desenvolvida pela autarquia revelou deficiências ao nível da sua transparência, como evidenciado pela inexistência de suporte escrito de reuniões realizadas, de decisões e acordos estabelecidos, bem como pela insuficiente fundamentação de algumas decisões tomadas (vide n.<sup>os</sup> 3, 5, 6, 8 e 16), em oposição a princípios e normas legais reguladoras daquela actividade;
- 22** - O controlo e gestão financeira da empreitada exercido pela CML careceu de rigor — como se conclui da aprovação de alterações ao projecto da obra sem prévia determinação do volume financeiro (para mais e para menos) global resultante dessas alterações (vide n.<sup>os</sup> 7, 8 e 17) e da não ponderação, no cômputo do saldo da empreitada, das importâncias relativas a trabalhos não contratuais ou “a mais” executados (vide supra n.º 20) —, em



## Tribunal de Contas

desconformidade com uma gestão orçamental eficiente, eficaz e económica exigida no POCAL;

- 23** - A gestão física e técnica da obra exercida pela Fiscalização também revelou deficiências expressivas, como a não formulação de um Plano de Trabalhos (parcial ou não) actualizado ante as divergências que, nesta matéria, cedo surgiram entre as partes, a medição de trabalhos “imprevistos” sem a regularidade exigida na lei, a não assinatura de autos de medição (vide n.<sup>os</sup> 10, 12.1, 12.2, 13, e 18), um deficiente conhecimento do regime jurídico à data aplicável a contratos de empreitada de obras públicas (vide n.<sup>os</sup> 12.1 e 19), a que acresceram falhas de coordenação internas (entre elementos da CML com responsabilidades no acompanhamento da obra) e externas (entre a CML e o ML, E.P.) (vide n.<sup>os</sup> 4 e 16);
- 24** - A limitação da circulação no interior do Túnel a veículos ligeiros, a implementação do sistema de ventilação semi-transversal, a eliminação das aberturas previstas para o tecto do Túnel principal e a não edificação dos túneis T2 e T3:
- 24.1** - Representaram uma desvinculação das partes a termos de referência ou condições fixadas no Programa Base divulgado no procedimento pré-contratual promovido pela autarquia e respeitadas no anteprojecto adjudicado;
- 24.2** - Contribuíram para uma acentuada perda de identidade entre a obra concursada e contratada, e a posteriormente edificada;
- 24.3** - Concorreram para a diminuição da responsabilidade e do grau de risco assumido pelo Consórcio relativamente à fase de concepção do projecto de execução;
- 25** - O fim último subjacente à construção do “Túnel do Marquês” — descongestionamento do tráfego à superfície na zona correspondente ao seu traçado viário — foi prejudicado com a decisão de limitar a circulação no seu interior a veículos ligeiros, com a eliminação dos túneis T2 e T3 e com a não conclusão do túnel T4;
- 26** - A taxa de execução física atingida foi de 73,83% (€ 13.843.162,74, IVA excluído), ficando por realizar 26,17% (€ 4.905.837,26) de trabalhos contratuais;
- 27** - A taxa de execução financeira apurada fixou-se em 65% — correspondente a € 11.966.803,13, sem IVA e descontos legais (e a € 9.566.212,42 com os referidos encargos legais) — do preço inicial da obra corrigido (de € 18.749.000,00 para € 18.409.887,82, sem IVA) verificando-se que, em regra, os pagamentos se processaram com atrasos significativos (variáveis entre 1 e 90 semanas) face ao prazo legal fixado para o efeito;
- 28** - Em Abril de 2010, encontrava-se pendente de pagamento a verba de € 5.207.174,82 (com IVA e descontos legais) — relativa a trabalhos contratuais e ao saldo da empreitada —, reduzida para € 1.457.374,82 após a dedução do valor da multa contratual referida em 14, cuja suspensão da sua aplicação cessou em Abril de 2008 por decisão da CML. O não pagamento daquela quantia devia-se à impugnação da mencionada multa pelo Consórcio através da instauração de uma acção judicial no TAC de Lisboa;



## Tribunal de Contas

---

- 29** - A definição jurídica de outras situações — como a fixação dos prejuízos sofridos pelo Consórcio e os trabalhos “imprevistos” por este protestados, referidos, respectivamente, nos anteriores n.ºs 9 e 12 — submetidas no pretérito ao Tribunal Arbitral que, no seu Ac. de 31.01.2008, condenou a CML ao pagamento de € 17.835.147,43 (valor corrigido), ainda se encontravam então pendentes de resolução ante a interposição, pela autarquia, de uma acção de anulação daquele aresto no TCA do Sul;
- 30** - As acções judiciais indicadas nos n.ºs 28 e 29 foram, entretanto, suspensas, na sequência de um Acordo de Transacção firmado (em 23.03.2010) entre a CML e o Consórcio no âmbito do qual a autarquia se vinculou a pagar a este a verba de, pelo menos, € 18.500.000,00, destinada a suportar os custos das situações objecto do Ac. arbitral, bem como dos trabalhos de conclusão do túnel T4;
- 31** - A despesa global associada à construção do “Túnel do Marquês” poderá, assim, ascender a € 28.066.212,42 (com IVA e descontos legais) se a validade do Acordo mencionado no número anterior tiver sido ou for reconhecida por ulterior sentença judicial, determinando, na sua sequência, a extinção de todas as acções judiciais à data pendentes entre as partes;
- 32** - Sem prejuízo do referido no número seguinte, pese embora a ocorrência de violações de lei e de princípios e regras de boa gestão e administração de obras públicas — que estão na base das recomendações que a seguir se formulam — não foi reunida informação e documentos que sustentem ter havido violações que se traduzissem em infracções financeiras geradoras de responsabilidade reintegratória ou sancionatória;
- 33** - Foi celebrado um Acordo de Transacção, acima descrito no ponto 3.3. e ora referido no n.º 30. Nas minutas dos Acordos de Pagamento<sup>(224)</sup> da 3.ª tranche prevê-se a cedência dos créditos a instituições financeiras e o seu pagamento a estas, por nove prestações anuais acrescidas de juros. A adopção deste tipo de solução para pagamento de dívidas a credores foi longamente analisada no Relatório n.º 8/2010, da 2.ª Secção deste Tribunal que teve como âmbito de fiscalização a CML. Subscreve-se o entendimento nele adoptado sobre esta questão<sup>(225)</sup>, motivo também pelo qual se remete o presente relatório ao Ministério Público.

---

<sup>(224)</sup> Com a *CME – Construção e Manutenção Electromecânica, S.A.* e com a *Construtora do Tâmega, S.A.*

<sup>(225)</sup> O essencial deste entendimento também foi sufragado no Acórdão n.º 29/2003, publicado no DR, 2.ª S., n.º 238, de 14.10.2003.



## PARTE VI – RECOMENDAÇÕES

No contexto da matéria exposta e resumida nas conclusões que antecedem, formulam-se as seguintes recomendações:

- 1 - A entidade auditada deverá assegurar que, em eventuais “sessões de negociação” com o(s) seu(s) co-contratante(s), se proceda a um relato escrito<sup>(226)</sup> das declarações verbais proferidas, que descreva as condições contratuais firmemente alteradas de forma clara, objectiva e fiel, a fim de expurgar o risco de ulteriores conflitos resultantes de desacordos ocultos sobre o ajustado;
- 2 - Os actos administrativos que determinem a modificação de efeitos jurídicos-financeiros emergentes de um contrato de empreitada de obras públicas deverão mencionar, no próprio acto ou por remissão para anteriores informações<sup>(227)</sup>, as razões de facto e de direito que justificam a sua prática [art.ºs 123.º, n.º 1, al. d) e 125.º, n.º 1, do CPA], devendo revestir sempre forma escrita e, se deliberados por órgãos colegiais, devem ser consignados em acta (art.ºs 122.º do CPA e 92.º da LAL);
- 3 - A entidade auditada apenas deverá recorrer à contratação de “trabalhos a mais” se estiverem reunidos todos os pressupostos de facto e de direito estabelecidos nas várias alíneas dos n.ºs 1 e 2 do art.º 370.º do CCP;
- 4 - Em empreitadas cujas frentes de trabalhos interferiram com infra-estruturas<sup>(228)</sup> geridas por outros organismos, a entidade auditada deverá, em tempo oportuno, promover junto daqueles a remoção antecipada de todos os obstáculos (exs., reforço daquelas infra-estruturas, a obtenção de autorizações ou de licenciamentos de obras) que possam determinar a suspensão ou mesmo a não conclusão dos trabalhos contratados<sup>(229)</sup>;
- 5 - A entidade auditada não deverá aprovar alterações às soluções de obra definidas no projecto inicial da empreitada se as correspondentes propostas (de alteração) não compreenderem orçamentos<sup>(230)</sup> que espelhem o custo global de todos os trabalhos resultantes de tais alterações e respectivo impacto no prazo contratual estipulado;
- 6 - O mencionado no número anterior é extensível a propostas que envolvam a redução e ou a eliminação de trabalhos contratuais, as quais deverão especificar os “trabalhos a menos” e respectivo custo total, a deduzir ao preço inicial da empreitada (art.º 379.º do CCP);
- 7 - O compromisso financeiro subjacente a um contrato de empreitada deverá, ao longo da sua execução, ser ajustado ao acréscimo ou redução de encargos resultantes de alterações introduzidas ao projecto da obra possibilitando-se, por esta via, o exercício de

<sup>(226)</sup> Como previsto no CCP para o procedimento por negociação, cf. seu art.º 120.º, n.º 3, aplicável àquele procedimento por força do disposto no art.º 202.º do mesmo Código.

<sup>(227)</sup> Como as informações indicadas no art.º 71.º, n.º 1, da LAL.

<sup>(228)</sup> Como, por exs., infra-estruturas rodoviárias, ferroviárias, de saneamento de águas, de telecomunicações e de electricidade.

<sup>(229)</sup> Em analogia ao que dispõem os art.ºs 351.º, n.º 1, e 352.º, n.º 5, ambos do CCP.

<sup>(230)</sup> Alusão ao documento mencionado no art.º 7.º, n.º 2, al. d) das Instruções para a elaboração de projectos de obras, aprovadas em anexo à Portaria n.º 701-H/2008, de 29.08.



# Tribunal de Contas

---

- uma gestão orçamental mais racional (i.e., económica, eficiente e eficaz) das dotações aprovadas, como preconizado pelo POCAL;
- 8 -** Nos casos em que a entidade auditada considere injustificados os desvios aos prazos parcelares das actividades programadas no Plano de Trabalhos vigente, susceptíveis de comprometer a conclusão da obra no prazo contratado, deverá promover todas as acções previstas na lei para a superação daqueles desvios como, por ex., a elaboração de um Plano de Trabalhos da sua autoria (art.º 404.º, n.º 2, do CCP);
  - 9 -** Em empreitadas de “concepção-construção” (art.º 43.º, n.º 3, do CCP), a entidade auditada deve abster-se de, por via do exercício dos seus poderes de direcção e de fiscalização em fases posteriores à de concepção do projecto, diminuir a responsabilidade e o grau de risco assumido pelo(s) co-contratante(s) relativamente àquela fase (art.º 303.º, n.º 3, do CCP);
  - 10 -** A entidade auditada deverá assegurar que toda a informação necessária à perfeita execução física e financeira da obra circule, com a celeridade possível, por todos os intervenientes (exs., dirigentes e técnicos das direcções municipais envolvidas, director de fiscalização da obra, coordenador de projecto, director de obra) com responsabilidades na empreitada contratada;
  - 11 -** O Director de fiscalização da obra deverá assegurar a verificação da execução da obra em conformidade com o projecto de execução, bem como o cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis, devendo ser exercido por técnico com habilitações profissionais adequadas nos termos previstos nos art.ºs 15.º e 26.º da Lei n.º 31/2009, de 03.07;
  - 12 -** Os autos que retratem a realização de diligências legais e ou contratuais devem ser sempre assinados pelo Director de fiscalização da obra (art.ºs 305.º, n.º 3, e 345.º, n.º 2, do CCP);
  - 13 -** As operações de medição — a efectuar mensalmente e no local da obra — deverão incidir sobre todos os trabalhos executados, ainda que não previstos no projecto nem ordenados<sup>(231)</sup> pela entidade auditada (art.ºs 387.º e 388.º, n.ºs 1 e 2, do CCP);
  - 14 -** Quando, por motivo justificado, se proceda à medição de trabalhos sobre o projecto, a exactidão das quantidades apuradas deverá ser confirmada na obra e proceder-se às rectificações que se revelarem necessárias no primeiro auto posterior à realização daquela medição<sup>(232)</sup>;
  - 15 -** A rectificação ou modificação das declarações reduzidas a escrito em autos ou outros documentos que ilustrem a prática de actos pela entidade auditada (ou pelo seu representante na obra) na fase de execução da empreitada deverá observar a mesma forma;

---

<sup>(231)</sup> Referência à ordem de “trabalhos a mais” mencionada no art.º 371.º, n.º 1, do CCP.

<sup>(232)</sup> Por analogia com a regulação, prevista no art.º 391.º, n.º 3, do CCP, das situações em que não seja viável realizar medições de trabalhos com a periodicidade mensal prescrita no seu art.º 388.º, n.º 1, ou que, por qualquer motivo, o dono da obra deixe de fazê-las, como indicado no n.º 1 do citado art.º 391.º.





## Tribunal de Contas

---

- 16** - Durante a execução de um contrato de empreitada não deverá ser permitida a modificação de aspectos não submetidos à concorrência na fase que antecedeu a sua outorga, que concorram para a descaracterização orgânica da obra contratada ou que diminuam a sua funcionalidade (art.º 313.º, n.º 1, do CCP);
- 17** - Os pagamentos devidos pelos trabalhos executados deverão observar o prazo legal ou contratualmente estipulado para o efeito, a fim de evitar encargos acrescidos com juros de mora (art.º 326.º, n.º 1, do CCP) e ou o exercício de direitos legalmente conferidos ao empreiteiro [exs., art.ºs 327.º, n.º 2, 366.º, n.º 3, al. b) e 332.º, al. c) *ex vi* art.º 406.º, todos do CCP] adversos ao interesse público visado com a concretização da obra.



# Tribunal de Contas

## PARTE VII – DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.<sup>a</sup> Secção, nos termos do art.º 77.º, n.º 2, al. c) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, decidem:

1. Aprovar o presente Relatório e as recomendações formuladas na sua Parte VI;
2. Fixar os emolumentos devidos pelo Município de Lisboa em €10.241,64, ao abrigo do estatuído no n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas anexo ao Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, na redacção introduzida pelo artigo 1.º da Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto;
3. Remeter cópia deste Relatório:
  - 3.1. A todos os responsáveis a quem foi notificado o Relato e que se encontram identificados no ponto 1.4 da Parte I deste Relatório;
  - 3.2. Ao Juiz Conselheiro da 2.<sup>a</sup> Secção responsável pela área (VIII) da Administração Local;
4. Remeter o processo ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 4 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto;
5. Após as comunicações e notificações necessárias, publicar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 11 de Julho de 2011

OS JUÍZES CONSELHEIROS



João Figueiredo - Relator



Alberto Fernandes Brás



Helena Abreu Lopes





## FICHA TÉCNICA

EQUIPA	FORMAÇÃO BASE	SERVIÇO
Carla Bochecha	Lic. em Direito	DCC
Victor Roque Amaro <sup>(233)</sup>	Lic. em Engenharia	
COORDENAÇÃO DA EQUIPA		
Dra. Helena Santos	Lic. em Direito	DCC
SUPERVISÃO		
Dra. Ana Luísa Nunes	Lic. em Direito	DCPC

<sup>(233)</sup> Participou nos trabalhos da auditoria até Julho de 2010.

# *Anexos do Relatório*





## Anexo I

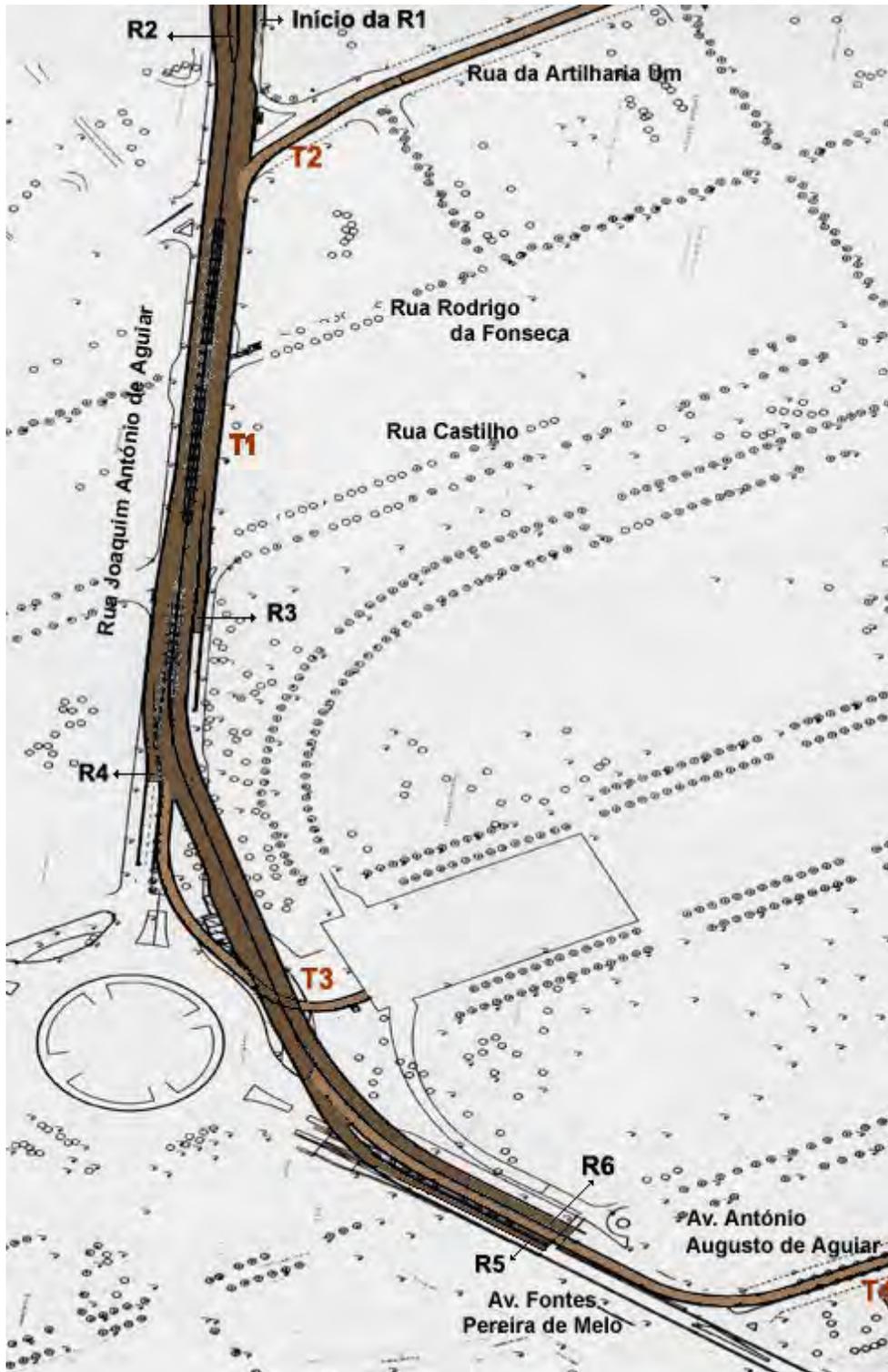
### DECOMPOSIÇÃO DO PREÇO FIXADO NO CONTRATO DE EMPREITADA

Quadro 1 – Decomposição do preço da obra conforme teor da LPU inserta na Proposta (de 05.05.2003) do Consórcio

<b>CAP.</b>	<b>DESCRIÇÃO DOS TRABALHOS</b>	<b>VALOR TOTAL (s/IVA)</b>
1	TERRAPLENAGENS	371.729,41
2	DRENAGEM	54.901,52
3	PAVIMENTAÇÃO	1.296.261,32
4	OBRAS ACESSÓRIAS	455.287,79
5	EQUIPAMENTOS DE SINALIZAÇÃO E SEGURANÇA RODOVIÁRIA	837.375,27
6	DESVIOS DE OCUPAÇÕES DE SUB-SOLO/SERVIÇOS AFECTADOS	2.565.166,78
7	(Sem qualquer referência)	0,00
8	TÚNEL - SEGURANÇA E INSTALAÇÕES ELECTROMECÂNICAS	2.740.047,30
9	TÚNEL – CONSTRUÇÃO CIVIL	9.780.415,22
10	DIVERSOS	647.815,39
<b>TOTAL</b>		<b>18.749.000,00</b>

## Anexo II

### MAPA DA OBRA PROJECTADA





## Anexo III

### SÍNTESE DAS PRETENSÕES SUBMETIDAS AO TRIBUNAL ARBITRAL E DA SUA SUBSEQUENTE DECISÃO

Antes da aprovação da Convenção de Arbitragem, ocorrida na reunião do executivo municipal realizada em 07.09.2005, constatou-se que o Consórcio já havia procurado dirimir os litígios existentes entre as partes através do recurso a outros mecanismos legais. Assim:

- ▶ Em 14.01.2005, o Consórcio requereu a intervenção do Conselho Superior de Obras, Transportes e Comunicações na resolução de um litígio respeitante à determinação da parte contratual responsável pelo pagamento de encargos adicionais, resultantes da alteração do método construtivo utilizado na execução de estacas na estrutura do Túnel. A composição deste litígio culminou num “auto de não conciliação”, como consta no 3.º parágrafo do p. H da minuta da Convenção de Arbitragem, do qual se extrai ainda que, na sequência da apontada não conciliação, o Consórcio propôs, em 30.06.2005, “*contra o Município de Lisboa uma acção administrativa comum, com processo ordinário, que corre termos no Tribunal Administrativo e Fiscal de Lisboa*”;
- ▶ Em 21.07.2005, o Consórcio requereu, de novo, a intervenção daquele Conselho, no âmbito do processo conciliatório previsto no art.º 260.º, n.º 1, do RJEOP, visando solucionar diferendos relativos ao pagamento de uma indemnização por danos emergentes e lucros cessantes e a prorrogações de prazo, implícitas no Plano de Trabalhos apresentado por aquele em 22.12.2004. Em 02.11.2005, o Consórcio desistiu das pretensões formuladas naquele processo ante a perspectiva da sua resolução ocorrer por via da arbitragem instituída na Convenção supra indicada.

As matérias objecto de litígio mencionadas (e outras) foram posteriormente integradas no processo arbitral entretanto promovido pelas partes, como se alcança do conteúdo do quadro infra representado, no qual se demarcou a azul os trabalhos integrados no contrato Adicional mencionado no subp. 3.1.3.1 da Parte III do relatório.

Quadro 1 – Pretensões formuladas pelo Consórcio no Tribunal Arbitral e decisão deste sobre cada uma daquelas pretensões, vertida no seu Acórdão de 31.01.2008.

PRETENSÕES DO CONSÓRCIO FORMULADAS NA P.I. E ARTICULADO COMPLEMENTAR	VALOR (S/IVA) PEDIDO PELO CONSÓRCIO#	DECISÃO DO TRIB. ARBITRAL
TBM DE REMODELAÇÃO DA RAMPA DA MUNDICENTER	41.780,18	41.780,18
TBM RELATIVOS AO REFORÇO DO ARCO DO CARVALHÃO	115.591,08	115.591,08
TBM DE DESTRUIÇÃO DO POSTO DE TRANSFORMAÇÃO	12.326,00	12.326,00
TBM RELATIVOS À EXECUÇÃO DE ESTACAS PELO PROCESSO DE TUBO MOLDADOR	394.495,22	315.596,00
TBM ASSOCIADOS À ADOÇÃO DO SISTEMA DE VENTILAÇÃO TRANSVERSAL DO TÚNEL	72.982,04	43.789,00
TBM ASSOCIADOS À IMPLANTAÇÃO DA REDE DE TELECOMUNICAÇÕES DOS NOVOS OPERADORES (ONI)	49.856,80	24.928,00
TMB RESULTANTES DE ALTERAÇÕES AO PROJECTO DAS INFRA-ESTRUTURAS DA PORTUGAL TELECOM (PT)	210.845,05	158.133,00
TBM RELATIVOS A TRABALHOS DE RIPAGEM E MANUSEAMENTO DE CABOS DA PT	5.958,00	5.958,00
TBM DE ACONDICIONAMENTO PROVISÓRIO DE CABOS DA PT	2.648,38	2.648,38
TBM RELATIVOS À DEMOLIÇÃO DE 2 PASSAGENS SUBTERRÂNEAS DE ACESSO À ESTÁTUA DO MARQUÊS DE POMBAL	18.249,90	NÃO PROCEDE



# Tribunal de Contas

PRETENSÕES DO CONSÓRCIO FORMULADAS NA P.I. E ARTICULADO COMPLEMENTAR	VALOR (S/IVA) PEDIDO PELO CONSÓRCIO#	DECISÃO DO TRIB. ARBITRAL
TBM REFERENTES À MONITORIZAÇÃO DAS ESTRUTURAS DO ML JÁ EXECUTADOS	156.780,33 <sup>(234)</sup>	103.656,00
TBM REFERENTES À MONITORIZAÇÃO DAS ESTRUTURAS DO ML A EXECUTAR	462.837,99	370.269,00
TBM RELATIVOS À REDE DE DRENAGEM DE ÁGUAS RESIDUAIS	792.285,79	427.879,00
TBM RELATIVOS À REALIZAÇÃO DE UMA CAMPANHA DE SONDAGENS COMPLEMENTAR	30.508,98	30.508,98
TBM REFERENTES À REALIZAÇÃO DE CAROTES	2.075,03	2.075,03
TBM RESPEITANTES AO FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE TELAS MICROPERFURADAS	167.925,90	167.923,47
TBM RELATIVOS AO DESVIO DE TRÂNSITO NA RUA DA ARTILHARIA UM	5.807,34	5.807,00
TBM DE MANUTENÇÃO	10.632,95	6.379,00
TBM REFERENTES AO TRATAMENTO ANTI-ÁCIDO DE COLECTORES	35.292,94	NÃO PROCEDE
TBM RELATIVOS À CONSTRUÇÃO DE BETONILHAS E LANCIS PROVISÓRIOS	37.692,54	22.615,00
TBM RELATIVOS À REDE DE ABASTECIMENTO DA LISBOA GÁS	23.389,07	NÃO SE PRONUNCIA
TBM DE DESVIO DE TRÂNSITO NO TROÇO DA RUA JOAQUIM ANTÓNIO DE AGUIAR, ENTRE A RUA CASTILHO E A PRAÇA MARQUÊS DE POMBAL	18.842,83	18.842,83
TBM REFERENTES AO MAPEAMENTO DE FENDAS DAS ESTRUTURAS DO ML	15.750,00	15.750,00
TBM RELATIVOS À REMOÇÃO DE TUBOS DE BETÃO DA EPAL DA ZONA DE IMPLANTAÇÃO DO TÚNEL	63.944,39	47.958,00
TBM RELATIVOS À PASSAGEM SUPERIOR PEDONAL DA AV. ENG.º DUARTE PACHECO EXECUTADOS ATÉ AO FIM DO MÊS DE SETEMBRO DE 2005	21.076,90	10.538,00
TBM RELATIVOS À PASSAGEM SUPERIOR PEDONAL DA AV. ENG.º DUARTE PACHECO EXECUTADOS EM OUTUBRO DE 2005	3.450,00	1.725,00
TBM RELATIVOS À REFORMULAÇÃO DO PROJECTO DE INSTALAÇÕES ELÉCTRICAS DO TÚNEL DO MARQUÊS	35.000,00	0,00
TBM DECORRENTES DA DESCOBERTA DE UMA MINA DE ÁGUA NÃO CADASTRADA EXECUTADOS EM MAIO DE 2005 (BOMBEAMENTO E REENCAMINHAMENTO DA ÁGUA)	2.243,94	1.121,00
TBM DECORRENTES DA DESCOBERTA DE UMA MINA DE ÁGUA NÃO CADASTRADA EXECUTADOS ATÉ 23.08.2005 (REFORÇO DO SISTEMA DE DRENAGEM SUBTERRÂNEA DO TÚNEL)	3.747,23	1.873,00
TBM DECORRENTES DA DESCOBERTA DE UMA MINA DE ÁGUA NÃO CADASTRADA EXECUTADOS ATÉ 23.08.2005 (SANEAMENTO DOS SOLOS SATURADOS E EXECUÇÃO DE UM COLCHÃO DRENANTE)	11.005,82	5.502,00
TBM DE RIPAGEM DE CABOS E DE DEMOLIÇÃO FASEADA DE CONDUTAS DA REDE DE TELECOMUNICAÇÕES DA PT NA PRAÇA MARQUÊS DE POMBAL	44.557,22	33.417,00
TBM DE FORNECIMENTO E COLOCAÇÃO DE GUARDAS DE INOX EXECUTADOS ATÉ OUTUBRO DE 2005	21.442,40	30.018,00
TBM DE FORNECIMENTO E COLOCAÇÃO DE GUARDAS DE INOX AINDA NÃO REALIZADOS	21.442,40	
INDEMNIZAÇÃO (REFERENTE AO PERÍODO ENTRE 15.07.2003 E 31.12.2004) POR DANOS EMERGENTES E LUCROS CESSANTES	4.707.482,01	ADIANTE ARBITRADO
<b>SUBTOTAL (P.I.)</b>	<b>7.619.946,65</b>	
TBM DECORRENTES DAS ALTERAÇÕES DE PROJECTO NOS TROÇOS DO LADO ESTE E OESTE DA AV. FONTES PEREIRA DE MELO E DA ALTERAÇÃO DO MÉTODO CONSTRUTIVO DAS ESTACAS	320.800,77	256.640,00
SOBRECUSTOS NOS TERMOS DO ART.º 196.º DO DL N.º 59/99, DECORRENTES DA ALTERAÇÃO DA METODOLOGIA/FASEAMENTO DE EXECUÇÃO DE ESTACAS DO ALINHAMENTO H E DA RAMP A R5	35.000,00	17.500,00
HONORÁRIOS DEVIDOS PELA ALTERAÇÃO DO PROJECTO DA RAMP A R5, NA SEQUÊNCIA DO ESTUDO DE IMPACTE AMBIENTAL - EIA	12.160,00	12.160,00
TBM RESULTANTES DAS ALTERAÇÕES DO PROJECTO DA RAMP A R5 NA SEQUÊNCIA DO EIA	36.492,99	36.492,99
SOBRECUSTOS (MÃO-DE-OBRA E EQUIPAMENTO) NOS TERMOS DO ART.º 196.º DO DL N.º 59/99 DECORRENTES DA ALTERAÇÃO DO PROCESSO E FASEAMENTO CONSTRUTIVO DO COLECTOR 9	85.881,60	77.292,00
TBM RELATIVOS A UM SUMIDOURO ADICIONAL NA AV. ENG. DUARTE PACHECO	2.405,00	O CONSÓRCIO DESISTIU DO PEDIDO
TBM PELO FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE 5 CÉLULAS DE CARGA EM ANCORAGENS DEFINITIVAS	10.280,00	10.280,00
TBM PELO FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE GUARDAS EM TUBO DE INOX NA RAMP A DE SAÍDA DA AV. ANTÓNIO AUGUSTO DE AGUIAR	15.064,82	10.544,00
TBM REFERENTES A TRABALHOS DE REQUALIFICAÇÃO DO PASSEIO DA R. ARTILHARIA UM	6.427,29	1.606,00
TBM RELATIVOS À EXECUÇÃO DE LAJES DE TRANSIÇÃO E DE COLOCAÇÃO DE BETÃO COMPACTADO	142.181,30	NÃO SE PRONUNCIA
TBM POR APLICAÇÃO DE JUNTAS DE DILATAÇÃO NO PAVIMENTO BETUMINOSO	19.751,00	NÃO PROCEDE
TBM DE DEMOLIÇÃO DE 2 INFRA-ESTRUTURAS NÃO CADASTRADAS	3.378,70	2.533,00

<sup>(234)</sup> Este montante inclui o IVA; sem o referido imposto, o valor peticionado é de € 129.570,52.



# Tribunal de Contas

PRETENSÕES DO CONSÓRCIO FORMULADAS NA P.I. E ARTICULADO COMPLEMENTAR	VALOR (S/IVA) PEDIDO PELO CONSÓRCIO#	DECISÃO DO TRIB. ARBITRAL
TBM DE DEMOLIÇÃO E TRANSPORTE A VAZADOURO DE LAJES DE BETÃO NÃO CADASTRADAS	14.528,30	14.088,00
TBM RELATIVOS A SONDAGENS E CAROTES ADICIONAIS JUNTO À GALERIA DA LINHA AMARELA DO ML	8.211,78	8.211,78
TBM REFERENTES A TRABALHOS DE MONITORIZAÇÃO DOS SOLOS	1.775,88	NÃO PROCEDE
SOBRECUSTOS NOS TERMOS DO ART.º 196.º DO DL N.º 59/99, DEVIDOS A TÍTULO DE REEMBOLSO DO MONTANTE PAGO PELO CONSÓRCIO À PORTUGAL TELECOM PELA EXECUÇÃO DOS TRABALHOS DE REPARAÇÃO DOS CABOS DE FIBRA ÓPTICA EXISTENTES NA PRAÇA MARQUÊS DE POMBAL	13.157,38	NÃO SE PRONUNCIA
TBM DE REVESTIMENTO DAS PAREDES DO INTERIOR DO TÚNEL	141.026,41	84.615,00
TBM RELATIVOS À ALTERAÇÃO DA ESCADA E2, LOCALIZADA NA ZONA TÉCNICA DO TÚNEL	3.765,99	2.347,55
TBM RELATIVOS AO MURO DE ACESSO À ESTAÇÃO DO ML NA ROTUNDA DO MARQUÊS DE POMBAL	350,77	350,77
TBM DE DEMOLIÇÃO DO MURO DE ACESSO AO PARQUE DE ESTACIONAMENTO DO PARQUE EDUARDO VII	11.155,03	4.821,11
TBM PELA EXECUÇÃO DE TRABALHOS DE PROECÇÃO DE BETÃO NA ÁREA DE ESCAVAÇÃO DO RAMO T4 DO TÚNEL	1.035,27	810,43
TBM RESULTANTES DE ALTERAÇÕES DO NÚMERO E DIMENSÃO DOS PÓRTICOS DE SINALIZAÇÃO VERTICAL DO TÚNEL	32.571,95	NÃO PROCEDE
TBM DECORRENTES DE ALTERAÇÕES DOS PAINÉIS A INSTALAR NOS PÓRTICOS DE SINALIZAÇÃO VERTICAL DO TÚNEL	2.364,80	NÃO PROCEDE
HONORÁRIOS DEVIDOS PELA ALTERAÇÃO DO PROJECTO DE INSTALAÇÕES ELÉCTRICAS E ELECTROMECAÑICAS DO TÚNEL	20.800,00	18.720,00
TBM RESULTANTES DAS ALTERAÇÕES AO PROJECTO DE INSTALAÇÕES ELÉCTRICAS	783.087,66	704.770,00
ALTERAÇÃO DO PROJECTO DE INTEGRAÇÃO PAISAGÍSTICA E REDE DE REGA	COMPENSAÇÃO DE TBM C/ Tbm	0,00
TBM PELA EXECUÇÃO DA TRAVESSIA DA REDE DE REGA NA AV. FONTES PEREIRA DE MELO	2.075,00	1.037,00
TBM DE REPERFILAMENTO DA AV. ANTÓNIO AUGUSTO DE AGUIAR	259.301,65	244.981,41
TBM RELATIVOS A SEPARADORES ADICIONAIS DE BETÃO NO TÚNEL	11.606,21	5.803,00
TBM DE REVESTIMENTO ANTI-GRAFITO DE 2 MUROS NA AV. FONTES PEREIRA DE MELO	1.716,00	1.544,00
TBM REFERENTES AOS ENSAIOS ADICIONAIS DO SISTEMA DE VENTILAÇÃO	87.710,00	43.855,00
TBM RELATIVOS A DESVIOS DE TRÂNSITO	449.392,20	NÃO SE PRONUNCIA
TBM DE INSTRUMENTAÇÃO DO TÚNEL RODOVIÁRIO	207.553,63	186.797,00
HONORÁRIOS DEVIDOS PELA ALTERAÇÃO DE DIVERSOS PROJECTOS PARCELARES	344.862,85	NÃO PROCEDE
TBM DE REQUALIFICAÇÃO DA AV. FONTES PEREIRA DE MELO	50.835,76	40.737,76
TBM DE CONSTRUÇÃO DAS PAREDES DE FECHO DO TÚNEL T4	4.740,55	3.203,93
TBM DE ALTERAÇÃO DO TRAÇADO VIÁRIO	16.689,10	15.020,00
TBM DE INSTALAÇÃO DE SEMI-PÓRTICOS NAS AVS. FONTES PEREIRA DE MELO E ANTÓNIO AUGUSTO DE AGUIAR	37.306,27	NÃO PROCEDE
TBM REFERENTES À EXECUÇÃO DE LIGAÇÕES EXTRA DA REDE DE REGA	1.975,16	1.975,16
TBM DE REQUALIFICAÇÃO DA RUA CAMILO CASTELO BRANCO	23.538,35	18.279,59
TBM REFERENTES A ALTERAÇÕES DO PASSEIO DA RUA RODRIGO DA FONSECA	5.758,81	2.879,00
TBM ATINENTES À ALTERAÇÃO DAS INFRA-ESTRUTURAS SLAT	41.692,51	37.522,00
TBM DE COLOCAÇÃO DAS JUNTAS ANTI-VIBRÁCTEIS NOS VENTILADORES	5.850,00	NÃO PROCEDE
TBM DE COLOCAÇÃO DE SINALIZAÇÃO HORIZONTAL NO INTERIOR DO TÚNEL	6.484,69	6.232,69
TBM DE LIGAÇÃO DOS RAMAIS DE ALIMENTAÇÃO À REDE DE INCÊNDIOS	18.071,82	9.035,00
TBM DE INSTALAÇÃO DE PORTÕES NO ARMAZÉM DA RAMP A R2	2.802,00	2.802,00
TBM DE AMPLIAÇÃO DO SISTEMA AUTOMÁTICO DE DETECÇÃO DE INCIDENTES	26.796,55	21.436,00
TBM RELATIVOS A ILUMINAÇÃO DOS VEX'S, ESCADAS E VIDEO PORTEIRO	10.486,36	NÃO PROCEDE
TBM ATINENTES A SINALIZAÇÃO HORIZONTAL ADICIONAL NAS R2 E R4	31.575,20	NÃO PROCEDE
TBM DE DELIMITAÇÃO DA RAMP A DE SAÍDA NA AV. ANTÓNIO AUGUSTO DE AGUIAR	348,39	300,00
TBM DE ALTERAÇÃO DO EQUIPAMENTO DO CONTROLO DE TRÁFEGO E AMPLIAÇÃO DO SISTEMA DE COMANDO, CONTROLO E SUPERVISÃO	201.921,06	141.344,00
TBM DE INSTRUMENTAÇÃO ADICIONAL DAS GALERIAS DO ML	20.727,51	16.581,00
INDEMNIZAÇÃO POR DANOS EMERGENTES E LUCROS CESSANTES (RECLAMADA EM 10.01.2007) REFERENTE AO PERÍODO ENTRE 31.12.2004 E 30.09.2006 - ART.º 198.º DO DL N.º 59/99	9.149.371,33	6.603.000,00
PAGAMENTO DE TBM INCLUÍDOS NO 1.º ADICIONAL	5.165.449,91 <sup>(235)</sup>	1.927.419,96

<sup>(235)</sup> Valor reduzido para € 1.927.419,96 no decurso do processo arbitral, "devido ao pagamento de € 3.208.029,95 efectuado pela Câmara Municipal de Lisboa, em Dezembro de 2007", cf. consta na pág. 141 do Ac. arbitral. A redução do pedido foi requerida pelo Consórcio em 28.01.2008, como indicado na pág. 20 do mesmo Aresto.



# Tribunal de Contas

PRETENSÕES DO CONSÓRCIO FORMULADAS NA P.I. E ARTICULADO COMPLEMENTAR	VALOR (S/IVA) PEDIDO PELO CONSÓRCIO#	DECISÃO DO TRIB. ARBITRAL
E TRABALHOS CONTRATUAIS ATINENTES A FACTURAS JÁ VENCIDAS		
PAGAMENTO DE JUROS DE MORA VENCIDOS ATÉ 30.06.2007 SOBRE AS FACTURAS JÁ VENCIDAS	616.020,13	598.859,60
PAGAMENTO DE € 1.685.719,43 A TÍTULO DE REVISÕES DE PREÇOS, INCLUÍDO JUROS JÁ VENCIDOS, OU DE € 1.219.611,33 CASO NÃO SE RECONHEÇA AO CONSÓRCIO O DIREITO ÀS PRORROGAÇÕES DE PRAZO ASSUMIDAS NO SEU PLANO DE TRABALHOS DE 14.02.2006	1.685.719,43	904.369,00
PAGAMENTO DE TRABALHOS CONTRATUAIS A TÍTULO DE SALDO CONTRATUAL, NOS TERMOS DO ART.º 17.º N.º 5 DO DL N.º 59/99	3.711.743,95	3.711.743,75
<b>SUBTOTAL (ARTICULADO COMPLEMENTAR.):</b>	<b>23.923.777,28</b>	
<b>TOTAL PETICIONADO/ARBITRADO:</b>	<b>31.543.723,93</b>	<b>17.835.147,43</b>

## Notas:

1. O valor condenatório fixado no Acórdão ascendeu a €17.835.147,43 e não a “€ 17.800.189,77”, como indicado na sua pág. 248. Também a CML, em documento (arquivado em ficheiro com o nome “Mapa Resumo.pdf”)<sup>(236)</sup> facultado no âmbito da Acção, atribui um valor diverso (“€ 17.853.803,43”) do mencionado no Douo Aresto;
2. O valor total dos “trabalhos a mais” (TBM) arbitrados ao Consórcio ascende a €4.089.755,12 [e não a “€ 4.054.799,04”, como indicado na al. a) do n.º 103 do Ac., pág. 248];
3. O valor de “€ 1.927.419,98” arbitrado no Acórdão, respeita ao pagamento de trabalhos contratuais e aos “trabalhos a mais” incluídos no Adicional ao contrato, cf. resulta do teor das suas págs. 142 e seguintes; eventualmente por lapso, refere-se, na sua pág. 145, que a factura n.º 138/G/2006, emitida em 17.11.2006 pela Construtora do Tâmega, S.A., referente ao Auto de trabalhos n.º 38, “foi paga em Dezembro de 2007”, o que não confere com os elementos de despesa analisados, cf. se alcança do teor do quadro n.º 2, representado no anexo X do relatório. Os trabalhos contratuais não pagos reportam-se, relevando o lapso apontado, aos registados nos Autos n.ºs 38 a 44, facturados pela Construtora do Tâmega, S.A.;
4. A importância global – €6.603.000,00 – fixada no Acórdão a título indemnizatório compreende as seguintes parcelas:
  - a) € 3.069.000,00 por custos do Estaleiro e outros incorridos no período da suspensão judicial da obra;
  - b) € 651.000,00 por custos do Estaleiro e outros incorridos em momento anterior a 13.12.2004, “em período de atraso imputável à Câmara Municipal de Lisboa” (pág. 241 do Ac.);
  - c) € 2.883.000,00 por custos do Estaleiro e outros incorridos em período posterior a 27.12.2004, “em período de atraso imputável à Câmara Municipal de Lisboa” (pág. 241 do Ac.).

A rectificação do valor condenatório mencionado no anterior n.º 1 – €17.835.147,43 – não atendeu a algumas incorrecções, detectadas no Acórdão arbitral, como as que a seguir se indicam:

- Os TBM incluídos no Adicional ao contrato foram valorados em sede de “trabalhos a mais” (vide capítulos 3 e 4, pág. 216; capítulo 5, pág. 217; capítulo 19, pág. 221 e capítulos 20 e

<sup>(236)</sup> Gravado em suporte magnético, remetido a coberto do Of. da CML n.º 51/DAJAF/NTC/08, de 20.10.2008.



# Tribunal de Contas

- 21, pág. 222 do acórdão) e em sede de pagamento de facturas em atraso (vide anterior n.º 3) conduzindo, conseqüentemente, a uma dupla contabilização de verbas;
- Os “*TBM de instrumentação adicional das galerias do ML*” (inseridos no capítulo 82, designados, no Acórdão, de “*Revisões do plano de monitorização e de instrumentação das infra-estruturas do ML*”) terão sido duplamente valorados pelo colégio de árbitros, como se afigura forçoso concluir do confronto do teor da pág. 220 com o da pág. 241 do Aresto. Assim, na pág. 220, considera-se que a CML deverá suportar 80% do valor petitionado (equivalente a €16.581,00) e, na pág. 241 do Aresto, 90% do mesmo valor (correspondente à quantia de €18.654,00). Este lapso poderá, porém, ter sido induzido pela própria formulação do pedido, no articulado complementar apresentado pelo Consórcio, uma vez que, nos art.ºs 3423.º, 3447.º e 3449.º daquela peça, refere-se sempre que tais TBM ascenderam a €19.172,59, sem IVA, mas na al. yy) requere-se o “*Pagamento às Autoras da quantia de €20.727,51, acrescida de IVA, correspondente ao valor dos trabalhos a mais de instrumentação adicional das galerias do Metropolitano de Lisboa, nos termos do capítulo 82 deste articulado*”.

Em sede de contraditório, os responsáveis do Grupo I censuram a incorrecção antes apontada no âmbito da apreciação de outra matéria<sup>(237)</sup> versada no relato cuja conexão com aquela incorrecção não se divisa, o mesmo sucedendo com o alcance dos comentários formulados<sup>(238)</sup>.

## REPRODUÇÃO DA DELIBERAÇÃO N.º 247/CML/2008, TOMADA EM REUNIÃO DA CML DE 30.04.2008

Transcrição<sup>(239)</sup> parcial da aprovação, em reunião da CML de 30.04.2008, da Proposta n.º 247/2008 (subscrita pelo Presidente do executivo), por Deliberação n.º 247/CM/2008:

*“24 - Se mantêm plenamente os fundamentos para execução da multa contratual aplicada ao Consórcio em 28 de Setembro de 2006;*

*26 - Dispõe o n.º 1 do artigo 233.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, que as multas contratuais aplicadas até à recepção provisória da obra - como é o caso - serão descontadas no primeiro pagamento contratual que se lhes seguir;*

*27 - De acordo com o referido preceito legal, deve a multa contratual aplicada, no montante de **3 749 800 euros**, ser descontada à quantia global de 5 207 174,82 euros (devidamente discriminada no ponto 6) a pagar ao Consórcio;*

*Nestes termos, tenho a honra de propor que a Câmara Municipal de Lisboa delibere, nos termos do disposto na alínea d) do n.º 7 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, conjugada com a alínea*

<sup>(237)</sup> Alusão à “*Concessão de um adiantamento*”, descrito no subp. 3.2.1 da Parte III do relato contraditado.

<sup>(238)</sup> Referência ao declarado na fl. 55 do articulado oferecido pelo Grupo I em sede de contraditório, seguidamente reproduzido: “*As conclusões do Tribunal Arbitral relativamente a esta matéria não são aceitáveis, assim como não o é a aceitação de 80% e 90% do valor petitionado para os planos de monitorização e instrumentação das infra-estruturas. Tal como é inaceitável que a DGTC possa entender que, na verdade, o Tribunal Arbitral tenha sido induzido em erro pela formulação do pedido*”. Além do erro em apreço ser estranho à conduta dos responsáveis, não se descortina o motivo pelo qual aqueles consideram que a explicação adiantada no texto para a sua verificação é “inaceitável”.

<sup>(239)</sup> Fonte: BM da CML n.º 742, 3.º Suplemento, de 08.05.2008, pág. 21 e seguintes, disponível na página institucional do Município alojada na Internet (<http://www.cm-lisboa.pt/>).



b) do n.º 1 do artigo 201.º e o n.º 1 do artigo 233.º, ambos do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março:

a) O levantamento da suspensão da execução da multa contratual aplicada ao Consórcio, no montante de 3 749 800 euros, correspondente a 20 % do valor da adjudicação;

b) O pagamento ao Consórcio constituído pelas empresas Construtora do Tâmega, S. A. e C.M.E. - Construção e Manutenção Electromecânica, S. A., de 1 465 633,31 euros, acrescidos de 73 281,67 euros de IVA à taxa de 5 %, num total de 1 538 914,98 euros, relativos a facturas de trabalhos contratuais ainda não liquidadas, e **3 493 580,80 euros, acrescidos de 174 679,04 euros de IVA à taxa de 5 %, num total de 3 668 259,84 euros, relativos a trabalhos efectivamente realizados e não facturados**, neles não se incluindo os trabalhos do designado túnel T4 suprimidos do objecto do contrato, a deduzir ao saldo remanescente do preço da Empreitada, cujo somatório dá a quantia global de 5 207 174,82 euros;

c) Ao montante global de 5 207 174,82 euros, que inclui o IVA à taxa de 5 %, será descontado o valor da multa aplicada, no montante de 3 749 800 euros o que perfaz a quantia de 1 457 374,82 euros (com IVA incluído) a pagar ao Consórcio por conta do preço da Empreitada;

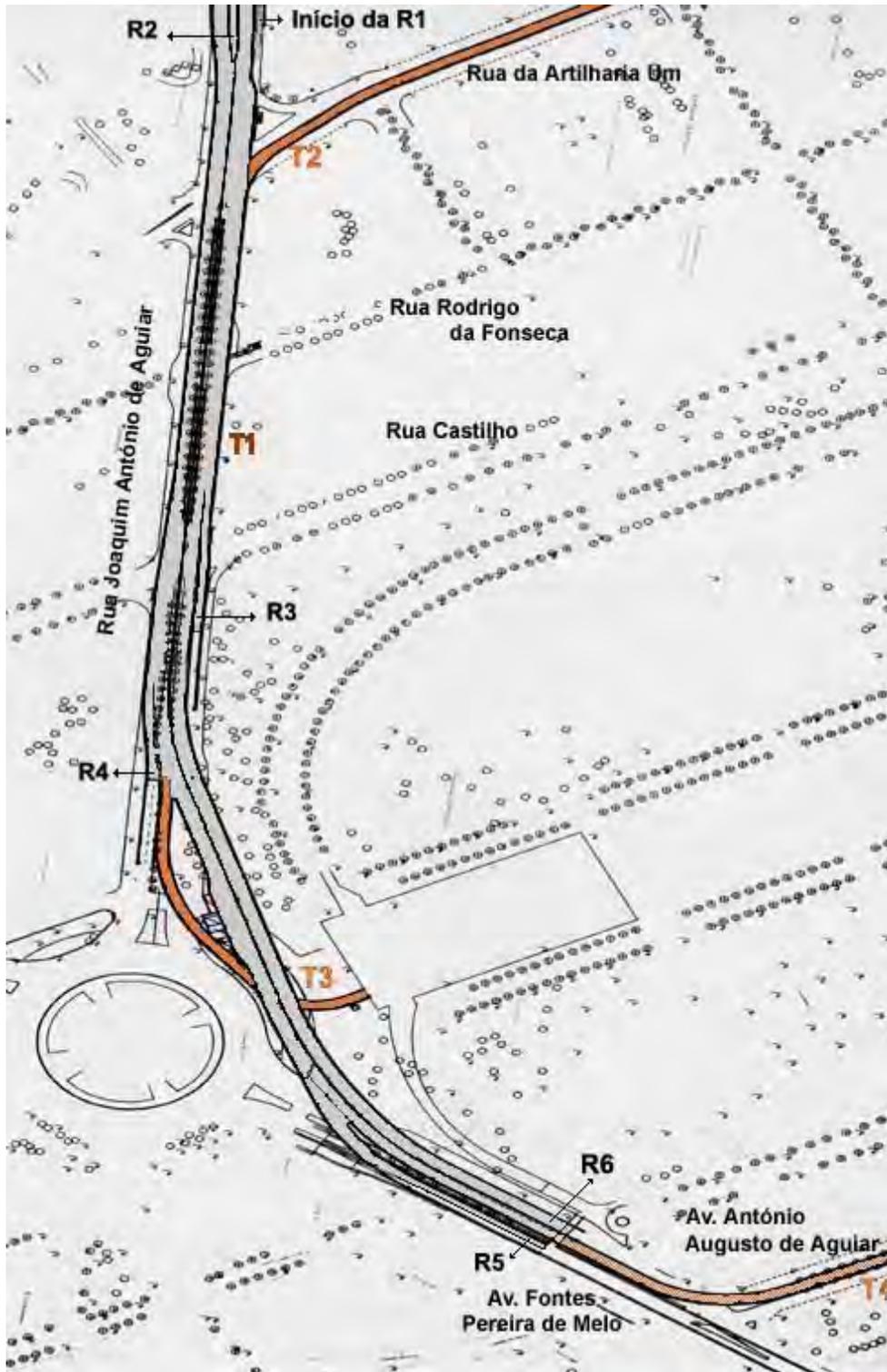
d) A quantia de 5 207 174,82 euros tem cabimento no Código do Plano 15/01/A401 - Execução Plano Saneamento Financeiro, com a Classificação Orçamental 04.00//07.01.04.01.01, após a aprovação da 8.ª Alteração Orçamental.

(Aprovada por maioria, com 10 votos a favor, 2 votos contra e 2 abstenções. Não participaram na votação os Vereadores Marcos Perestrello e José Sá Fernandes)" (destacado dos autores do relatório).



### Anexo IV

#### MAPA DA OBRA EDIFICADA



 - Área não edificada

 - Área parcialmente edificada



## Anexo V

### DESCRIÇÃO DA FACTUALIDADE REFERENTE À ALTERAÇÃO DO SISTEMA DE VENTILAÇÃO DO TÚNEL

Na sua proposta inicial, o Consórcio vinculou-se a desenvolver um sistema de ventilação longitudinal do Túnel, dimensionado para uma carga térmica<sup>(240)</sup> correspondente à potência de 18 MW, determinada com base na premissa — constante no programa base — de que quaisquer categorias de veículos automóveis poderiam transitar no seu interior<sup>(241)</sup>.

Na reunião de obra realizada em 12.08.2003 — cerca de um mês após a consignação, (ocorrida em 15.07.2003) — o projectista<sup>(242)</sup> do Consórcio propõe o desenvolvimento dum solução de “ventilação por cantões”, sistema que obrigava à “*não existência de aberturas no túnel, pelo que a **aprovação desta variante** implica o fecho das aberturas na Rua Joaquim António de Aguiar e na rotunda do Marquês de Pombal*”. Na acta da mesma reunião, refere-se ainda que “*a equipa projectista iria elaborar **um projecto variante até 15 de Setembro***”, e que “*foram ponderadas as hipóteses de acidente grave, concluindo-se que na ocorrência de acidente com um autocarro de passageiros e probabilidade de elevado número de vítimas, levaram a concluir que também esta classe de veículos não deveria circular no Túnel e para além disso também são veículos pesados*”, pelo que “*foi proposta e aceite pelos presentes que a ventilação iria ser dimensionada para a carga térmica de 12 MW e que a circulação no interior do Túnel será apenas permitida a veículos ligeiros. Contudo, esta situação deverá ser proposta e ratificada pelo Sr. Vereador, responsável por este empreendimento e deve ser do conhecimento e aprovação do Sr. Presidente se necessário*”. Em 26.08.2003, o Vereador responsável pelo pelouro das Obras Municipais exarou sobre a citada acta o seguinte despacho: “*Autorizo*”.

No projecto de execução desenvolvido pelo Consórcio, de “Agosto de 2003” (atinentes à “Segurança e Ventilação”), apesar de se aludir frequentemente ao mérito<sup>(243)</sup> do sistema de ventilação longitudinal adjudicado, discorre-se igualmente sobre as implicações técnicas da nova solução de ventilação (semi-transversal)<sup>(244)</sup>.

Em 24.10.2003, o Consórcio apresenta à CML uma proposta<sup>(245)</sup> de preço referente à nova solução de ventilação, designada de semi-transversal, no valor de € 1.478.187,91<sup>(246)</sup>, que,

<sup>(240)</sup> A carga térmica respeita à taxa de calor libertada durante um eventual incêndio desencadeado, por ex., por um acidente rodoviário, constituindo uma variável a atender na concepção do sistema de ventilação. De acordo com a acta descritiva da reunião de obra de 12.08.2003, as cargas térmicas consideradas para os veículos a seguir indicados são as seguintes: veículos ligeiros: 5 a 6 MW; autocarros de passageiros: 12 a 16 MW; Pesados de mercadorias: 30 MW; Pesados com combustíveis: 300 MW.

<sup>(241)</sup> Com eventual excepção do troço de saída do T1 na Av. Fontes Pereira de Melo (R5), como se conclui do p. 1.1 do Programa Base (pág. 3), que a seguir se reproduz: “*A condicionante maior é imposta pelo troço de saída na Av. Fontes Pereira de Melo onde a solução encontrada para a sobreposição do Túnel do Metro pode impor condicionamentos de ser reservada a veículos do tipo corrente, com excepção de veículos de 2 pisos e outros de características especiais*”.

<sup>(242)</sup> Referência à empresa Triede, Consultoria e Projectos de Engenharia Civil, S.A.

<sup>(243)</sup> Cf. teor dos pontos 1 e 4 do projecto de execução desenvolvido pelo Consórcio, de “Agosto de 2003” (atinentes à “Segurança e Ventilação”), págs. 1 e 5.

<sup>(244)</sup> Vide pág. 11 e seguintes do projecto citado.

<sup>(245)</sup> Cf. carta do Consórcio com a ref.<sup>a</sup> 457/341/2003, de 24.10.2003.

<sup>(246)</sup> Montante que integra €988.647,88 referentes a mais trabalhos de construção civil e €489.540,03, atinentes a equipamento electromecânico.



## Tribunal de Contas

contudo, não integra os custos relativos às instalações eléctricas. Na mesma proposta, informa-se que o montante dos trabalhos relativos ao sistema de ventilação longitudinal substituído totaliza a verba de € 306.562,74.

Na reunião de obra realizada em 21.11.2003, as partes procederam a uma análise comparativa das soluções de ventilação adjudicada (sistema longitudinal) e proposta (semi-transversal), tendo formulado diversas considerações, como as que a seguir se transcrevem<sup>(247)</sup>:

**“A solução Base aceite no Contrato previa uma carga térmica que determinava uma potência de 18 MW, sem limitação do acesso a veículos pesados nem de mercadorias perigosas além do que a Lei prescreve sobre o assunto”** (pág. 7);

**“Parece poder concluir-se (...) que na reunião de 12 de Agosto foi aceite pelos lídimos representantes da Presidência que o acesso a veículos pesados ficaria interdito passando a ser, como limite superior, apenas garantido o acesso a viaturas de 2.500 Kg e com a altura de 3,7 m (...). A limitação referida permite passar a considerar uma carga térmica que origina apenas uma **potência calorífica máxima libertada de 10 MW**”** (pág. 7);

Custo estimado da nova solução de ventilação: € 1.171.625<sup>(248)</sup> (pág. 9);

**“Nestes termos e embora se tornando necessário uma análise mais detalhada do balanço entre TM e Tm é de admitir que o valor da alteração ao introduzir a Solução Alternativa não exceda os 1.100.000 €”** (pág. 9);

**“Balanço conjunto: Poderemos assim avaliar que o custo adicional da adopção da Solução Alternativa, poderá ser compensado com o valor dos Trabalhos a Mais resultantes das supressões decididas, não dispensando no entanto uma análise detalhada relativamente a preços novos ainda não discutidos (...)”** (pág. 10).

Impõe-se um breve parêntesis para clarificar a menção às “supressões decididas”, constante no último parágrafo transcrito. Trata-se, no essencial, da eliminação dos túneis de saída na Rua Artilharia Um (T2) e de acesso ao parque de estacionamento do Parque Eduardo VII (T3), a qual foi aprovada em reunião da CML realizada em momento posterior à reunião de obra supra indicada. E, como evidenciado pelo texto supra, as partes pretendiam, aparentemente<sup>(249)</sup>, compensar os encargos adicionais decorrentes da alteração do sistema de ventilação com o saldo contratual resultante da não realização dos referidos troços do túnel principal.

Em 12.01.2004, o Vereador responsável pelo pelouro das Obras Municipais concordou com o teor da Inf. 930/03/GD/DCCIEM (de 30.12.2003), na qual se informava, com interesse, que **“entendem estes Serviços que a solução alternativa proposta para a ventilação do túnel se apresenta mais vantajosa no aspecto da segurança, nos encargos com a manutenção e consumos energéticos em geral, pelo que é de admitir a escolha desta em detrimento da inicial, salvaguardando-se a necessidade de serem revistos os preços e as quantidades dos trabalhos a mais e a menos”**.

<sup>(247)</sup> Cf. teor da acta descritiva da reunião de obra ocorrida em 21.11.2003, redigida sob a forma de “Relatório”.

<sup>(248)</sup> Valor resultante da dedução de € 306.563 de TBm (respeitantes ao sistema de ventilação adjudicado) a € 1.478.188 de TBM (relativos ao novo sistema).

<sup>(249)</sup> “Aparentemente” uma vez que inexistente qualquer documento escrito que traduza tal acordo compensatório.



## Tribunal de Contas

Em Março e Maio de 2004, o Consórcio apresentou o projecto de execução<sup>(250)</sup> atinente ao novo sistema de ventilação, bem como uma nova proposta de preço<sup>(251)</sup>, mais tarde reformulada (em 27.10.2005).

Porém, as partes contratantes não chegaram a acordo quanto aos custos associados à adopção do novo sistema de ventilação, cujo cômputo foi subordinado à determinação do valor de trabalhos entretanto retirados à empreitada (os túneis T2 e T2, como desenvolvido no anexo subsequente), valor esse que também não reuniu o consenso das partes e que consubstanciou, entre muitas outras, uma das situações que, mais tarde, foi dirimida pelo Tribunal Arbitral. Apesar da discordância apontada, procedeu-se a uma comparação dos custos do sistema de ventilação adjudicado com o posteriormente implementado (considerando, quanto a este último, o teor da proposta de preço do Consórcio reportada a “27.10.2005”<sup>(252)</sup>), ilustrada no quadro que se segue:

Quadro 1 - Custos dos sistemas de ventilação longitudinal e semi-transversal (valores sem IVA)

DESIGNAÇÃO	SIST. VENTILAÇÃO ADJUDICADO	SIST. VENTILAÇÃO ALTERNATIVO	DIFERENÇA	
			€	%
TRABALHOS DE CONSTRUÇÃO CIVIL DO SISTEMA DE VENTILAÇÃO	0,00	991.979,85	+ 991.979,85	-----
EQUIPAMENTO ELECTROMECAÂNICO DA VENTILAÇÃO	306.562,74	363.022,74	+ 56.460,00	+ 18,41%
<b>TOTAIS:</b>	<b>306.562,74</b>	<b>1.355.002,59</b>	<b>1.048.439,85</b>	<b>+ 341,99%</b>

Questionada sobre os motivos subjacentes à alteração do sistema de ventilação previsto, a entidade auditada declarou<sup>(253)</sup>, em Maio de 2005, que “*Após a consignação da obra, o Consórcio, no âmbito do projecto de execução, procedeu a um estudo do sistema de ventilação mais pormenorizado, que continha nomeadamente a análise de acidentes em outros túneis semelhantes na Europa, estudo este que mereceu também a concordância do LNEC*<sup>(254)</sup>. *Nesse estudo, constatou-se ainda que este novo sistema de ventilação (...) proporcionava uma maior e melhor segurança dentro do túnel. Por outro lado, a solução de ventilação anterior (longitudinal) implica uma decisão, sob pressão, do operador*<sup>(255)</sup> aquando do

<sup>(250)</sup> Compreendendo as seguintes peças escritas: Memória Descritiva, Construção Civil e Memória de Cálculo. Da Memória de Cálculo (de “Maio de 2004”) extrai-se que: (1) Não foram considerados veículos pesados das classes 2 e 3 (pesos acima das 20 ton e 30 ton, respectivamente) (p. 2, pág. 4); (2) Que os valores de tráfego assumidos para o projecto foram de 25.000 veículos por dia e cerca de 40.000 no futuro (p. 4, pág. 7); (3) Se considerou uma taxa de libertação de calor de 10 MW (p. 6, pág. 12).

<sup>(251)</sup> Constante na carta do Consórcio com a ref.º 590/341/2004, de 22.03.2004. A referida proposta de preço respeitava apenas aos trabalhos de construção civil (no valor de € 848.565,63) necessários à implementação do novo sistema de ventilação. Os trabalhos relativos ao equipamento electromecânico da ventilação foram propostos pelo Consórcio em 06.04.2004, através de carta (com a ref.º 720/341/2004), na qual indica, para os referidos trabalhos, o montante de € 363.022,74, com exclusão de quaisquer custos relativos às respectivas instalações eléctricas. Na mesma carta – apresentada pelo Grupo I em sede de contraditório (constituindo o “Doc. n.º 18” anexo ao seu articulado) – o Consórcio mantém o preço (€ 848.565,63) antes proposto (na sua carta de 22.03.2004) para os trabalhos de construção civil, mencionando, nessa sequência, que o valor total dos “trabalhos a mais” associados ao sistema de ventilação semi-transversal do Túnel ascende a € 1.211.588,37 (€ 363.022,74 + € 848.565,63).

<sup>(252)</sup> Remetida em anexo ao Of. da CML n.º TM/OF/0889, de 15.02.2006, igualmente mencionada pelo Consórcio na p.i. (art.ºs 516.º e 518.º, págs. 112 e 113) apresentada na instância arbitral.

<sup>(253)</sup> Cf. teor da pág. 5 do articulado da CML com o registo de entrada na DGTC n.º 351, de 10.05.2005, em resposta ao n.º 2 do Of. da DGTC n.º 186, de 22.04.2005.

<sup>(254)</sup> Em documento datado de 04.12.2003, onde se refere, entre outros, que “*Afigura-se, em suma, que embora o sistema de ventilação longitudinal pudesse parecer exequível, à luz da garantia de evacuação rápida dos veículos num dos tramos do túnel, com a confirmação de que poderão ocorrer situações em que tal não é possível, conclui-se que os riscos inerentes a essa solução são excessivamente elevados*” (pág. 3 do mencionado documento do LNEC).

<sup>(255)</sup> Para a compreensão da resposta prestada impõe-se uma clarificação prévia relativa ao “operador” naquela citada: o operador do sistema de ventilação longitudinal só o poderá activar quando todos os veículos, excepto os a montante do acidente (na faixa respectiva) tiverem abandonado o Túnel, não podendo ligar os ventiladores próximos (a montante e a jusante) do acidente, localizados sobre a respectiva faixa de rodagem, cf. se depreende do teor do n.º 5.1 do p. 5 do projecto de execução relativo a “Segurança e Ventilação”, datado de “Agosto de 2003”, pág. 9.



## Tribunal de Contas

---

*acidente, susceptível de determinar um erro no sentido da extracção. Acresce que o novo sistema de ventilação, com uma matriz de funcionamento automático, garantirá sempre no túnel a existência de ar respirável*". Em Outubro de 2005, a mesma entidade confirmou<sup>(256)</sup> que, na reunião de obra de 10.08.2003 (atrás citada), se restringiu a circulação no interior do Túnel a veículos ligeiros.

---

<sup>(256)</sup> Cf. n.º 2 no Of. da CML n.º 118/2005/DAI, de 03.10.2005.



## Anexo VI

### DESCRIÇÃO DA FACTUALIDADE REFERENTE À ELIMINAÇÃO DOS TÚNEIS T2 E T3, APROVADA PELA CML EM 04.02.2004

Em reunião realizada em 04.02.2004, a CML deliberou aprovar as seguintes alterações à obra:

1. Eliminação do acesso ao parque de estacionamento situado no Parque Eduardo VII (T3);
2. Supressão da rampa de saída na Rua Artilharia Um (T2);
3. Eliminação das aberturas (no tecto do Túnel) na Rua Joaquim António de Aguiar e na Praça Marquês de Pombal.

As mencionadas alterações revelam uma estreita ligação com a adopção dum sistema de ventilação diverso do previsto no anteprojecto adjudicado, objecto de exposição no anexo anterior. Neste, aludiu-se à reunião de obra realizada em 12.08.2003, cuja acta narrativa evidencia claramente que a implementação da nova solução de ventilação determinaria o fecho das aberturas *ab initio* previstas para o tecto do Túnel (T1), citadas no supra n.º 3. Por outro lado, a conclusão, expressa na acta descritiva da reunião de obra ocorrida em 21.11.2003<sup>(257)</sup>, de que “*A Solução Alternativa [de ventilação], sendo mais cara, parece ser **balanceavel** em termos Contratuais e a nível de custos da Empreitada, com **as reduções de custo resultante das supressões decididas** (saída na Artilharia Um com alterações correlacionadas na Av. Duarte Pacheco, e acesso ao Parque de Estacionamento do Parque Eduardo VII)”, revela a existência de um acordo entre as partes quanto ao abandono da execução dos túneis T2 e T3.*

O mencionado acordo terá ocorrido em 16.10.2003, “*em reunião na presidência da CML*”, como referenciado nos seguintes documentos:

- ▶ Ponto 4.4 da reunião de obra realizada em 16.10.2003, onde consta o seguinte: “*Saída do Túnel entre a R. de Artilharia Um e a R. Fernando de Sousa. Ref. ao Ofício TM/OF/0072-COD de 10-10-03. **A discutir na reunião na Presidência pelas 11H30**”;*
- ▶ Fax<sup>(258)</sup> remetido pelo Consórcio à CML em 20.10.2003, cujo p. 7 menciona que “*O planeamento indicado em 6.a, vai reflectir **o decidido na reunião na Presidência, ocorrida na passada 5.ª Feira, dia 16 de Outubro (...)**”;*
- ▶ Fax<sup>(259)</sup> datado de 23.10.2003, remetido pelo então Coordenador da Obra à DMPO da CML, que alude, no seu p. 6.1, a “*Supressões decididas na última **Reunião da Presidência, a 16.10.03**”;*
- ▶ MDJ do projecto de execução de Arquitectura e Arranjos Exteriores, de “*Março de 2004*” (pág. 1), onde se refere que “*São ainda atendidos os desenvolvimentos posteriores à fase do concurso (...), decorrentes da sua avaliação e apreciação nas várias componentes do projecto pelos competentes Serviços da CML, nomeadamente **as alterações decididas em 16 de Outubro de 2003 em reunião na Presidência da CML e ainda as decorrentes da***

<sup>(257)</sup> Parcialmente transcrita no anexo V do relatório, para cuja consulta se remete.

<sup>(258)</sup> Com a ref.ª 0406/341/2003, de 20.10.2003, que tem por assunto o “Programa de Trabalhos”.

<sup>(259)</sup> Com a ref.ª TM/FX/0098-COD, de 23.10.2003.



# Tribunal de Contas

*aprovação do sistema de ventilação alternativo em Janeiro de 2004”.*

Aos documentos anteriormente identificados acrescem as referências feitas pelo *Eng.º Agostinho Mourato Grilo* no articulado apresentado em sede de contraditório a “2 reuniões nos Paços do Concelho” onde terá sido debatida a eliminação dos túneis T2 e T3, como narrado, em especial, nos pontos 2 e 3.1 da sua carta com data de 02.06.2009, integrada naquele articulado. Sem precisar data(s), os responsáveis do Grupo I e o *ex Vereador José António Moreira Marques* declararam, na mesma sede, que a eliminação dos túneis T2 e T3 “**foi tomada logo após a consignação da obra, embora seja independente da decisão de alterar o sistema de ventilação**”, cf. fl. 31 do articulado do Grupo I e fl. 8 do articulado subscrito pelo referido *ex Vereador*.

Porém, os termos e condições das alterações decididas na alegada reunião da Presidência, realizada em 16.10.2003, não foram transpostos para documento. Esta desformalização obsteu à determinação das razões que presidiram à eliminação daqueles trabalhos, as quais não foram clarificadas pela argumentação aduzida na reunião da CML de 04.02.2004, limitada a alusões vagas a questões de “segurança” e de “preservação do património”. Por conseguinte, solicitou-se<sup>(260)</sup> à entidade auditada esclarecimentos sobre a matéria, os quais foram prestados num articulado (de 7 fls.) subscrito pelo Vereador à data responsável pelos pelouros das Finanças e Obras Municipais, com o registo de entrada na DGTC n.º 351, de 10.05.2005. As razões alegadas e subsequente apreciação são seguidamente resumidas.

## *Eliminação do acesso ao parque de estacionamento do Parque Eduardo VII (T3)*

Do teor do citado articulado (fls. 3 e 4) extrai-se que a eliminação do T3 foi ditada por questões de segurança, considerando o facto do controlo<sup>(261)</sup> das entradas no parque de estacionamento localizado no Parque Eduardo VII (doravante identificado por Parque) ser gerido por uma entidade externa ao Município. Consequentemente, a CML não poderia controlar eventuais avarias do equipamento, nem geri-lo adequadamente em caso de excesso de procura do Parque, situação susceptível de gerar congestionamentos no Túnel principal (T1) e indutora de acidentes.

Considerando que a mencionada “entidade externa” — a *Emparque - Empreendimentos e Exploração de Parques, S.A.* — já detinha a exploração da gestão do Parque antes do lançamento do concurso que antecedeu a formação do contrato inicial da empreitada, fica por clarificar o motivo pelo qual durante os 11 meses<sup>(262)</sup> em que decorreu o citado concurso a CML manteve a intenção de ligar o Túnel ao Parque<sup>(263)</sup>, e o que a determinou, nos 3 meses subsequentes<sup>(264)</sup> à consignação, a optar pela sua

<sup>(260)</sup> Cf. documentado no p. 1 do Of. da DGTC n.º 186, de 22.04.2005.

<sup>(261)</sup> Efectuado por meio de cartões de acesso e cancelas.

<sup>(262)</sup> Entre 29.05.2002 (data correspondente à deliberação de abertura de concurso público internacional) e 22.05.2003 (data em que a CML adjudicou o contrato ao Consórcio).

<sup>(263)</sup> Prevendo apenas a possibilidade de não adjudicar o troço de túnel compreendido entre a Av. Fontes Pereira de Melo e a Av. António Augusto de Aguiar (T4), cf. p. 10.6 do Programa do Concurso patenteado.

<sup>(264)</sup> Período de tempo que mediou entre a consignação (verificada em 15.07.2003) e a reunião na Presidência ocorrida em 16.10.2003, na qual as partes terão acordado eliminar os trabalhos versados no texto.



eliminação. Acresce que o facto de o programa base patenteado preconizar<sup>(265)</sup> uma solução de projecto que previsse a implementação de uma barreira física de sinalização à entrada do túnel de acesso ao Parque como mecanismo de controlo de tráfego retira consistência à justificação prestada pela CML.

É ainda aduzida outra justificação, respeitante ao método de “(...) *construção do túnel, cujo traçado naquela zona será construído a céu aberto, e não pelo denominado processo invertido (...)*”, o que implicaria a realização de escavações “(...) *com cerca de 8 metros de altura com graves problemas de estabilização dos taludes e, obviamente, das vias ainda com circulação*” (cf. pág. 4 do articulado).

Face ao tipo de empreitada em causa – “Concepção/Construção” – afigura-se que a CML não devia ponderar a alegada dificuldade no quadro das decisões a tomar no decurso da execução da obra, considerando:

- Que, no Caderno de Encargos patenteado, a definição das técnicas ou métodos de construção foi remetida para a esfera da responsabilidade do adjudicatário, cf. p. 3.2, n.º 3.2.1.1<sup>(266)</sup>, pág. 69 e p. 12, letra “J”<sup>(267)</sup>, pág. 206 das cláusulas técnicas gerais e especiais do citado regulamento;
- Em conformidade com o referido, o Consórcio estabeleceu, no anteprojecto adjudicado, que “**Por razões económicas** optou-se, **quando viável**, pela construção do túnel baseada em escavação prévia a céu aberto, e com a respectiva secção construída na totalidade em uma só fase transversal. Estão neste caso o troço inicial, de ligação ao existente túnel das Amoreiras e o troço na Praça Marquês de Pombal. Neste último caso, houve que prever uma cortina provisória de contenção, ancorada, de modo a não afectar a circulação viária na praça (...). Nas situações restantes optou-se por um processo construtivo do tipo habitualmente designado por ‘método invertido’ (...)” (cf. p. 4 da “Memória Geral – Volume 1” do anteprojecto, pág. 10).

Consequentemente, se os métodos construtivos escolhidos pelo Consórcio não eram os mais ajustados à execução da obra ou a partes da obra contratada, caberia àquele proceder à sua adequação sem quaisquer encargos adicionais para a CML, cf. resulta do disposto nos art.ºs 37.º, n.º 1, e 38.º, ambos do RJEOP.

### *Supressão da rampa de saída na Rua Artilharia Um (T2)*

A eliminação de uma saída do Túnel principal (T1) para a Rua Artilharia Um através de um túnel com uma única via (T2) deveu-se, de acordo com o teor do articulado apresentado pela entidade auditada (págs. 2 e 3), a questões:

- “**Ambientais**”: as quais determinariam a perda de cerca de 50 árvores cujo porte e idade não permitiam a transplantação;

<sup>(265)</sup> No p. 1.1 do Programa Base.

<sup>(266)</sup> O qual estatui que “As escavações serão feitas por métodos à escolha do Empreiteiro e aceites pela Fiscalização”.

<sup>(267)</sup> Estabelecendo-se, no âmbito do “Dimensionamento Estrutural”, que “Com base na classificação geotécnica dos maciços rochosos e na dimensão do túnel deverão ser indicados os processos construtivos considerados mais adequados, nomeadamente os métodos de escavação, de eventual drenagem e de sustimento provisório”.



# Tribunal de Contas

- De “Reordenamento Urbano”: relacionadas com o Plano de Pormenor da Artilharia Um, aprovado pela CML e pela Assembleia Municipal de Lisboa em 28.04.2004 e 01.06.2004, respectivamente. É que, de acordo com a planificação ora prevista para a zona da Artilharia Um, a rampa em referência iria desembocar num cruzamento situado numa zona de vocação eminentemente residencial. Consequentemente, tal saída iria perder a sua função distribuidora de tráfego, “(...) *ao que acresce o facto de o controlo semafórico da referida saída poder comprometer o tráfego nas vias circundantes, ou então provocar estrangulamentos de trânsito no interior do túnel (...)*” (cf. pág. 2 do citado articulado).

O alegado suscita os seguintes comentários:

- a) A impossibilidade de efectuar o transplante das citadas “50” árvores carece de adequada comprovação técnica, atendendo a que, nos termos do EIA posteriormente elaborado, já haviam sido “(...) *abatidas 77 árvores e transplantadas 105. Foram abatidas as árvores que se apresentavam em mau estado fitossanitário ou tecnicamente não havia possibilidade de transplante (Av. Eng.º Duarte Pacheco – conduta da EPAL)*”<sup>(268)</sup>. Ao referido acresce que não se divisa o motivo pelo qual a alegada impossibilidade não foi equacionada pela CML na fase pré-contratual;
- b) No que concerne ao mencionado instrumento de planeamento territorial, cumpre salientar que a decisão de proceder à reformulação do Plano então existente<sup>(269)</sup> foi aprovada pela CML em 30.01.2002 (Delib. n.º 13/CM/2002), tendo aquele órgão colegial estabelecido um prazo de 3 meses para o efeito. Apesar deste prazo, verifica-se que a decisão de submeter a discussão pública o novo Plano foi tomada em reunião de câmara de 03.09.2003, cf. Delib. n.º 475/CM/2003. O apontado evidencia que a CML poderia, ainda que com alguma margem de indefinição, ter ponderado o *novo* reordenamento urbanístico previsto para a zona da Artilharia Um, atendendo a que o procedimento pré-contratual conducente à outorga do contrato objecto desta Acção decorreu entre 29.05.2002 (abertura do concurso) e 22.05.2003 (adjudicação). A tal ponderação não obsta o facto de, à data da adjudicação, o Plano ainda não se encontrar aprovado, pois também o não estava à data em que o órgão executivo do Município deliberou suprimir o T2. No que respeita à invocada perturbação causada pela inserção de controlo semafórico na rampa de saída do túnel na Artilharia Um no âmbito do novo Plano, salienta-se que não se dispõe de elementos que infirmem o alegado, uma vez que o projecto de execução — elaborado em momento anterior ao da aprovação do citado Plano — já não contemplava o T2<sup>(270)</sup>.

<sup>(268)</sup> Cf. p. 5.8 (*Fauna e Flora*) do EIA – Relatório Síntese, datado de “Julho de 2004”, pág. 86. Note-se que este estudo foi elaborado em momento posterior às alterações introduzidas na obra definida no anteprojecto adjudicado, aprovadas em 04.02.2004 pela CML. Ainda assim, refira-se que, neste domínio (flora e fauna), o mencionado estudo não sanciona quaisquer procedimentos anteriores, recomendando apenas (medida n.º 24) que “*As reposições deverão melhorar a situação anterior (...)*”.

<sup>(269)</sup> Primitivamente aprovado pela Assembleia Municipal de Lisboa em 20.03.1997.

<sup>(270)</sup> Em especial, o projecto de execução do “Traçado Viário – Memória Descritiva”, datado de “Dezembro de 2003” (p. 2, pág. 5) e o projecto de execução de “Sinalização e Semaforização”, datado de “Setembro de 2003” (p. 2, pág. 4).



## *Fecho das aberturas do tecto do Túnel*

De acordo com o alegado pela CML, o fecho das 2 aberturas previstas para o tecto do Túnel deveu-se, em exclusivo, a razões de segurança, explicitando-se que “*De facto, numa primeira análise das situações de risco constatou-se que quer na zona do Marquês de Pombal, quer na Rua Joaquim António de Aguiar, em situação de ventos desfavoráveis as próprias aberturas poderiam impedir na prática, a extracção de fumos. Assim, a solução imediata foi a de fecho das aberturas como primeira medida para alcançar o objectivo final de que o túnel garantisse segurança a quem nele viesse a circular*” (cf. pág. 4 do articulado antes mencionado).

Na justificação apresentada há que ponderar os seguintes factos:

- Em 26.08.2003, o Vereador à data responsável pelo pelouro das Obras Municipais autorizou o fecho das aberturas no tecto do túnel e o desenvolvimento duma solução de ventilação diversa da inicialmente adjudicada, cf. despacho exarado sobre a acta narrativa da reunião de obra de 12.08.2003. Nos termos da mesma acta, a eficácia do novo sistema de ventilação (semi-transversal) implicaria a inexistência de aberturas no túnel, sendo que a prevista para a rotunda do Marquês de Pombal já havia sido eliminada “(...) por **razões estéticas** de inserção da estrutura naquele local”;
- No projecto de execução de “Setembro de 2003”, refere-se que “*Deste ponto de vista, de **integração urbana**, considera-se negativa a introdução de aberturas de ventilação na Rua Joaquim António de Aguiar, com muros de 1,30 m de altura acrescidos de vedação de protecção, pelo facto de constituírem uma barreira física e visual entre os dois lados da rua. Pelas razões (...) **relativas à ventilação do túnel**, e estas, propomos que sejam eliminadas estas aberturas*” (cf. n.º 2.4 do p. 2 da “Memória Geral” do projecto de execução de Arquitectura, datado de “Setembro de 2003”, pág. 5).

Os elementos citados evidenciam que, um mês após a consignação<sup>(271)</sup> decidiu-se — para além do desenvolvimento de uma nova solução de ventilação do Túnel — abandonar a realização de aberturas no tecto do Túnel devido a questões de integração urbana/paisagística e de segurança, estas últimas conexas com a eficácia da mencionada solução de ventilação.

Além dos motivos subjacentes à eliminação dos trabalhos em referência, procurou-se ainda determinar o respectivo “*quantum*” uma vez que, apesar do Presidente da edilidade se ter comprometido, na reunião de 04.02.2004, a apresentar o projecto de alterações “*com toda a sua quantificação*” em Março de 2004, tal não se verificou. Anote-se que a mencionada quantificação abrange quer os trabalhos a menos (TBM) resultantes da eliminação dos referidos trabalhos contratuais, quer os que, devido a essa eliminação, se tornaram necessários realizar (TBM), como sejam:

<sup>(271)</sup> A consignação da obra ocorreu em 15.07.2003 pelo que, entre esta e a reunião de obra citada no texto (de 12.08.2003) mediou, sensivelmente, um mês.



# Tribunal de Contas

- a) Trabalhos de construção civil concernentes ao fecho das paredes do túnel T1 nas zonas de intersecção com os túneis T2 e T3;
- b) Poço de bombagem;
- c) Construção das condutas das VEX's<sup>(272)</sup>;
- d) Equipamento electromecânico.

Nos últimos esclarecimentos prestados pela entidade auditada sobre a matéria — reportados à data de “14.07.2006”<sup>(273)</sup> — aquela informava<sup>(274)</sup> que o valor dos TBM ascendia a €1.191.617,46, e o dos TBM a €60.449,26; no entanto, este último montante apenas compreende os “trabalhos a mais” indicados na anterior alínea a), faltando ainda quantificar os identificados nas restantes alíneas.

Como resulta do teor de documentação<sup>(275)</sup> citada neste e no anterior anexo, a CML pretendia efectuar uma tripla compensação de valores:

- a) Do valor dos TBM decorrentes da adopção de um novo sistema de ventilação do Túnel (€1.355.002,59) com o valor dos trabalhos previstos para o sistema de ventilação adjudicado (€306.562,74), o qual determinaria um acréscimo da despesa inicial, na importância de €1.048.439,85;
- b) Do valor dos trabalhos contratuais (túneis T2 e T3) eliminados (€1.191.617,46<sup>(276)</sup>) com o dos trabalhos necessários realizar devido àquela eliminação, provisoriamente estimados em €60.449,26, o que geraria uma redução da despesa contratualizada no montante de €1.131.168,20;
- c) Dos saldos apurados nas anteriores alíneas a) e b).

Porém, a compensação pretendida viria a gerar-se ante divergências das partes quanto à quantificação financeira dos trabalhos contratuais eliminados — a que, aos referidos €1.191.617,46, o Consórcio contrapôs €1.090.153,88 — e aditados (como o Poço de Bombagem, contabilizado pelo Consórcio em €54.246,49, mas incorrectamente segundo a CML<sup>(277)</sup>), como se conclui da documentação por aquelas apresentada no Tribunal Arbitral que,

<sup>(272)</sup> Câmaras no exterior do túnel onde são alojados os ventiladores.

<sup>(273)</sup> Data correspondente ao Of. da CML n.º TM/OF/1042-COD, de 14.07.2006, assinado pelo então Coordenador da Obra. Registe-se que a contabilização dos trabalhos eliminados (T2, T3 e fecho das aberturas localizadas no tecto do T1) foi, desde cedo, solicitada à CML pela DGTC, como documentado no n.º 1 dos seus ofícios n.ºs 186 e 377, de 22.04.2005 e 29.07.2005, respectivamente.

<sup>(274)</sup> Em documento (não datado nem assinado) anexo ao Of. da CML n.º TM/OF/1042-COD, de 14.07.2006, no qual se pode ler o seguinte: “O valor dos trabalhos suprimidos devido à não construção da rampa de saída da Rua Artilharia 1, do Túnel de acesso ao parque de estacionamento do Marquês de Pombal e do fecho das aberturas do tecto do túnel é de 1.191.617,46 € conforme mapa de medições anexo. Face à supressão destes trabalhos foram necessários outros a mais para compatibilização e fecho das zonas do túnel principal onde entroncavam a rampa de saída da Rua Artilharia 1 e o túnel de acesso ao parque de estacionamento. Estes trabalhos a mais estão quantificados e de acordo com o mapa anexo valem 60.449,26 €. Os restantes trabalhos de construção das condutas de ventilação das VEXs, poço de bombagem e equipamento electromecânico **ainda não estão quantificados. Supostamente e de acordo com o acordado** entre a CML e o Consórcio **o valor dos trabalhos do novo sistema de ventilação deverá ser balanceável com o valor dos trabalhos suprimidos**, conseqüentemente o custo para a CML não se alterará, relativamente ao valor inicialmente contratado”.

<sup>(275)</sup> A que acresce o alegado pela CML na contestação apresentada na instância arbitral entretanto instituída pelas partes. Naquela peça processual pode ler-se que “(...) a CML, quando aceitou esta solução [de Ventilação] diferente da prevista, fê-lo na perspectiva de que a eliminação dos trabalhos da rampa de saída da Artilharia Um e do Parque de Estacionamento, bem como do fecho das aberturas, eram de custo equivalente, **fazendo-se a compensação entre uns e outros**” (cf. art.º 618.º, pág. 109).

<sup>(276)</sup> Valor igualmente citado na contestação (art.º 597.º, pág. 106) formulada pela CML no Tribunal Arbitral.

<sup>(277)</sup> Cf. art.ºs 600.º (pág. 107), 613.º e 614.º (pág. 109) da contestação da CML, apresentada na instância arbitral em 30.01.2006.



## Tribunal de Contas

nesta matéria, condenou a edilidade ao pagamento de € 43.789,00<sup>(278)</sup>, correspondente a 60% da verba peticionada pelo Consórcio nos termos infra especificados:

Quadro 1 – Valores peticionados (art.º 518.º a fls. 113 da p.i.) pelo Consórcio no Tribunal Arbitral

DESIGNAÇÃO	Valor dos TBM (€) s/IVA	Valor dos TBm (€) s/IVA
TRABALHOS DE CONSTRUÇÃO CIVIL DO SISTEMA DE VENTILAÇÃO	991.979,85	
EQUIPAMENTO ELECTROMECÂNICO DA VENTILAÇÃO	363.022,74	306.562,74
EXECUÇÃO DO POÇO DE BOMBAGEM	54.246,49	
TRABALHOS DAS SAÍDAS PARA A RUA ARTILHARIA UM (T2) E PARA O PARQUE DE ESTACIONAMENTO (T3)	60.449,58	1.090.153,88
<b>TOTAIS:</b>	1.469.698,66	1.396.716,62
<i>MAIOR VALIA TBM (€) s/IVA</i>		<i>+ 72.982,04</i>

Anote-se que não é possível confirmar se o valor global (€4.054.799,04, IVA incluído) que a CML aceitou pagar ao Consórcio a título de “trabalhos a mais” no Acordo de Transacção (de 23.03.2010) sumariado no subp. 3.3 da Parte III do relatório — cuja validade dependia ainda de homologação judicial (cf. art.º 300.º, n.º 3, do CPC) — compreende (ou não) quaisquer importâncias atinentes às compensações de custos anteriormente descritas ante a não decomposição, no texto daquele Acordo e nos seus 12 anexos, dos “trabalhos a mais” e correspondentes montantes integrados no citado valor global.

<sup>(278)</sup> Cf. pág. 218 do Acórdão do Tribunal Arbitral deliberado em 31.01.2008.



## Anexo VII

### MATÉRIA DE FACTO REFERENTE À NÃO CONCLUSÃO DA CONSTRUÇÃO DO TÚNEL T4

- Face a notícias amplamente divulgadas em órgãos da comunicação social relativas a dificuldades na concretização do troço do túnel T4 solicitou-se<sup>(279)</sup>, em Janeiro de 2006, à CML esclarecimentos sobre a eventual aprovação de novas soluções de projecto para o citado troço, respectivos custos e identificação da entidade (CML, Consórcio ou o ML) responsável por aqueles, tendo a CML informado<sup>(280)</sup> o seguinte: *“Não existe qualquer nova solução técnica, pois o projecto de execução foi apresentado em 15.09.2003, na generalidade. Contudo, na **revisão do projecto**, a CML e o seu consultor LNEC entenderam que a solução adoptada (...) não cumpriam critérios mínimos de segurança, pelo que o **projecto foi sendo sucessivamente corrigido e adaptado** (...). Assim, não se pode dizer que se trata de um novo projecto, mas sim da **evolução do projecto inicial**, face às condições reais de execução e aos meios de cálculo e análise postos à disposição do projectista (...)*”(reprodução parcial);
- Ainda na sequência dos esclarecimentos prestados, o Município juntou vários pareceres elaborados pelo LNEC, dos quais se extrai, com interesse, o seguinte:  
*“Os túneis do ML (...) pelo método construtivo utilizado, por serem de betão simples e pelas **deteriorações que apresentam passados 45 anos sobre a sua construção**, o comportamento estrutural dos túneis do ML é particularmente sensível a intervenções na sua vizinhança”*<sup>(281)</sup>;  
*“A confirmação da existência de movimentos de abertura e de deslizamento na **fissura longitudinal do coroamento da galeria da linha amarela**, embora não indiciem um risco iminente de rotura das galerias em condições de exploração normal do metropolitano, questiona de forma muito significativa os pressupostos de base das hipóteses de cálculo. Em face desta situação, o LNEC entende ser necessário proceder a uma **intervenção na estrutura da galeria da linha amarela do ML na zona em causa, previamente ao início das obras de escavação**. A intervenção nas galerias do ML deverá ter como objectivos mínimos **sanear a zona envolvente das fissuras e repor a continuidade do arco de betão simples**, entre os km 1+005 e 1+120”*<sup>(282)</sup>;
- Face ao teor dos documentos antes reproduzidos, solicitou-se<sup>(283)</sup> à autarquia, em meados de Junho de 2006, que identificasse a entidade responsável (CML ou ML) pela intervenção a realizar na estrutura da Linha Amarela do ML. Em resposta, a CML informou<sup>(284)</sup> o seguinte:

<sup>(279)</sup> Cf. als. c.1) a c.3) do Of. da DGTC n.º 27, de 19.01.2006.

<sup>(280)</sup> Em folhas (não datadas nem assinadas) que acompanharam o Of. da CML n.º TM/OF/0889, de 15.02.2006, este último subscrito pelo Coordenador da obra em exercício de funções naquela data.

<sup>(281)</sup> Cf. Parecer (pág. 1) do LNEC (de 02.04.2004), anexo ao seu fax n.º 37, de 02.04.2004.

<sup>(282)</sup> Cf. declarado no parecer do LNEC (Relatório 401/05 – DBB/NFOS), datado de “Novembro de 2005”, pág. 10.

<sup>(283)</sup> Cf. p. B.8) do Of. da DGTC n.º 299, de 12.06.2006.

<sup>(284)</sup> Em folha (não datada nem assinada), anexa ao Of. da CML n.º TM/OF/1042-COD, de 14.07.2006. Não pode deixar de se assinalar, pela negativa, a reduzida informação então prestada pela entidade auditada, atento o afirmado, nas fls. 90 e 91 do Ac. arbitral (de 31.01.2008), que a seguir se reproduz (na parte pertinente): *“Que a 21 de Dezembro [de 2005] se realizou uma reunião nos Paços do Concelho, na qual estiveram presentes o Presidente da CML, o Vereador Pedro Feist, o Engº Silva Ferreira (Director (continua na pág. seguinte)*



## Tribunal de Contas

“anexa-se a resposta recebida do Metropolitano de Lisboa”, juntando um fax (de 27.06.2006) do ML, o qual se assumia como entidade responsável pela intervenção a realizar, encontrando-se, à data, a ultimar o respectivo projecto e processo de concurso;

- Em reunião realizada em 15.02.2007 no estaleiro da obra, a equipa foi informada, por responsáveis<sup>(285)</sup> da entidade auditada, que o troço do túnel T4 não iria ser finalizado devido ao atraso no início das obras de reabilitação das galerias da Linha Amarela do ML, sem os quais não se poderia proceder aos trabalhos de escavação do núcleo do T4 nem à betonagem da respectiva laje de fundação;
- Na verdade, só dois meses após a abertura do “Túnel do Marquês” ao trânsito, é que as citadas obras de reabilitação teriam início (em Julho de 2007);
- Assim, em 24.04.2007, a obra foi provisoriamente recepcionada, com excepção do troço do túnel de acesso à Av. António Augusto de Aguiar, como consta no respectivo auto;
- Não obstante e como informado pela entidade auditada em Outubro de 2007<sup>(286)</sup>, **“o túnel T4 foi parcialmente construído, pois a maioria dos trabalhos de construção civil estão concluídos, bem como todos os trabalhos relativos à superfície. Quanto aos equipamentos, e devido ao facto de já se encontrarem adquiridos pelo Consórcio e serem necessários ao correcto funcionamento do sistema quando concluído, tiveram de ser aceites pela CML e guardados em armazém, para colocação futura”**;
- Ante o informado, solicitou-se à entidade auditada a junção, ao processo de auditoria, do auto de recepção provisória referente ao túnel T4, ao que aquela respondeu<sup>(287)</sup>, em Outubro de 2008, nos termos seguintes: **“Tendo em conta o relacionamento difícil entre o Consórcio e a CML, ainda não foi possível concretizar a recepção Provisória Parcial do troço referente ao Túnel T4. Esta recepção, (...) tem dependido de outras tarefas que lhe são precedentes nomeadamente o auto referente aos equipamentos, sobre o qual ainda não existe acordo (...). Contudo, estando em fase final todos os procedimentos relativos ao Tribunal Arbitral, e tendo já sido iniciados contactos no sentido de resolver todos os problemas pendentes da empreitada, julga-se que a concretização deste auto de recepção provisória total deverá ocorrer em breve”**. Anote-se que não se alcança o sentido da menção ao “Tribunal Arbitral”, cuja decisão foi judicialmente impugnada pela CML em 29.02.2008 (cf. subp. 2.3.2 da Parte II).

Em contradição com as declarações antes transcritas, os responsáveis do Grupo I alegaram, no contraditório realizado, que no auto elaborado em 24.04.2007 não se indicou a recepção provisória do túnel T4 apenas por lapso (cf. fl. 40 do seu articulado) o que, pelos motivos apresentados no p. I do anexo XI do relatório, não procede.

Municipal de Projecto e Obras), o Eng<sup>o</sup> Vítor Damião, o Presidente do Metropolitano de Lisboa, o Vice-Presidente do LNEC e o Eng<sup>o</sup> Luís Lamas, além de membros do Conselho de Administração das Empresas do Consórcio e do Projectista (...); Que essa reunião foi decisiva para a definição dos termos de execução da Obra, de aí em diante, conforme se depreende da respectiva Acta (...); Que o Metropolitano de Lisboa assumiu que os trabalhos de reparação da Galeria da Linha Amarela poderiam estar concluídos até Junho de 2006, se bem que sem que tal possa ser tido como um compromisso”.

<sup>(285)</sup> Menção ao Director da DMPO, Eng.<sup>o</sup> José Fernando da Silva Ferreira, e ao então Coordenador da obra, Eng.<sup>o</sup> Victor Manuel Vozzone Damião.

<sup>(286)</sup> Cf. declarado no p. 4 do Of. da CML n.<sup>o</sup> OF/146/DMPO/07, de 11.10.2007.

<sup>(287)</sup> Cf. p. 2 do Of. da CML n.<sup>o</sup> TM/OF/1360-COD, de 28.10.2008.



## Anexo VIII

### DESCRIÇÃO DA FACTUALIDADE REFERENTE À EXECUÇÃO DE “TRABALHOS A MAIS” RECLAMADOS PELO CONSÓRCIO

Dispõe o art.º 203.º do RJEOP que “*Proceder-se-á **obrigatoriamente** à medição de todos os trabalhos executados, **ainda quando não se considerem previstos no projecto nem devidamente ordenados e independentemente da questão de saber se devem ou não ser pagos ao empreiteiro**”. As medições, a realizar mensalmente (art.º 202.º, n.º 1, do RJEOP), incumbem à Fiscalização [art.ºs 180.º, al. h) e 182.º, n.º 1, do RJEOP] e deverão ser realizadas “**no local da obra com a assistência do empreiteiro ou seu representante e delas se lavrará auto, assinado pelos intervenientes, no qual estes poderão fazer exarar tudo o que reputarem conveniente**” (art.º 202.º, n.º 2, do RJEOP).*

Se a Fiscalização não proceder tempestivamente à medição dos trabalhos efectuados, o empreiteiro deverá apresentar, até ao fim do mês seguinte ao da execução dos trabalhos, um mapa descritivo do volume de trabalhos realizados (art.ºs 202.º, n.º 4 e 208.º, n.º 1, do RJEOP), cuja exactidão deverá ser “*verificada no primeiro auto de medição que se efectuar, com base no qual se procederá às rectificações a que houver lugar*” (art.º 208.º, n.º 4, do RJEOP).

Como decorre dos preceitos legais antes indicados, a actividade correspondente à medição de trabalhos não depende do regime remuneratório da empreitada, da previsão ou não dos trabalhos executados no respectivo projecto nem de ordem expressa da Fiscalização nesse sentido. Daí que, face à frequente menção, no Acórdão produzido pelo Tribunal Arbitral, à não realização de tal actividade por parte da Fiscalização em relação a “*trabalhos a mais*” alegados pelo Consórcio, se tenha solicitado<sup>(288)</sup> à entidade auditada que comentasse o referido na citada decisão arbitral.

Em resposta, constante nas alíneas a) e a.1) do Of. da CML n.º TM/OF/1360-COD, de 28.10.2008<sup>(289)</sup>, a entidade auditada informou nos termos seguidamente reproduzidos:

“Alínea a)

*Não corresponde à verdade o afirmado no acórdão do Tribunal de Contas<sup>(290)</sup>, pois a fiscalização sempre cumpriu as suas obrigações no que se refere aos artigos 202.º e 203.º do Decreto-Lei n.º 59/99, tanto mais que tratando-se de uma empreitada por preço global com projecto do Consórcio, **era entendimento da CML, que não haveria trabalhos a mais.***

*Contudo foram sempre cumpridos os procedimentos e verificadas as medições que na generalidade dos casos corresponderam a trabalhos efectivamente executados, **embora na perspectiva da CML, tais trabalhos estariam enquadrados nos trabalhos contratuais.***

*Assim, o consórcio foi sempre informado em tempo, que **a CML não aceitava os autos***

<sup>(288)</sup> Cf. alíneas a) e a.1) do Of. da DGTC n.º 15441, de 24.09.2008.

<sup>(289)</sup> Subscrito pelo Coordenador da Obra, Eng.º Vitor Damião.

<sup>(290)</sup> Por mero lapso, a entidade auditada menciona o “Tribunal de Contas” querendo, certamente, aludir ao “Tribunal Arbitral”.



## Tribunal de Contas

*enviados, pois estes não correspondiam a trabalhos a mais, mas sim a trabalhos absolutamente necessários para concluir a empreitada tal como o Consórcio a tinha concebido e a fiscalização aprovou”.*

“Alínea a.1)

*Assim, e de acordo com a explicação da alínea anterior não corresponde à verdade, que a fiscalização não tenha cumprido o disposto no art.º 203.º do DL n.º 59/99, de 02.03, pois como se viu a fiscalização **mediu todos os autos**, rectificando as medições de alguns, corrigindo os erros de somas de outros, mas verificando que os trabalhos realizados **ou constavam das medições, ou não constando eram trabalhos indispensáveis à conclusão da empreitada, logo da responsabilidade do Consórcio**, que na altura do concurso ainda não tinha o projecto suficientemente desenvolvido, para que as medições que apresentou, tivesse a fiabilidade necessária. De facto, o projecto inicialmente apresentado era tão incipiente, e pouco fundamentado, **que obrigaram a pagar trabalhos de uma espécie por outra semelhante**, e obviamente a mudar o mapa de trabalhos final, para ficar de acordo com a realidade”.*

E, em anexo ao citado ofício, remeteu dois conjuntos de autos<sup>(291)</sup>, relativos a “trabalhos a mais”, em relação aos quais formulou, na alínea b) do mesmo ofício, as seguintes observações:

“Alínea b)

*Tendo em conta o enunciado na alínea a), juntam-se nesta alínea os autos **enviados pelo Consórcio** e que na generalidade foram rejeitados, contudo importa referir o seguinte:*

*Os autos 1 a 6 foram aceites pela fiscalização como trabalhos a mais, embora o Tribunal de Contas viesse a ter opinião contrária, originando o não pagamento destes autos, **que na opinião do Tribunal de Contas já estariam incluídos nas medições da empreitada**. Estes autos, embora facturados pelo Consórcio não foram pagos”.*

Impõe-se um breve parêntesis para precisar que, no segmento antes transcrito, a referência ao “Tribunal de Contas” reporta-se ao seu Ac. n.º 31/2005, de 21.11.2005, que recusou o “visto” ao contrato adicional objecto do proc. n.º 1591/05, como descrito no subp. 3.1.3.1 da Parte III do relatório. E, em lado algum do Douto Aresto se considerou que os “trabalhos a mais” contratualizados naquele Adicional se encontravam “*incluídos nas medições da empreitada*”, remetendo-se<sup>(292)</sup>, nesta matéria, para a síntese do conteúdo do referido Acórdão, efectuada no supracitado subp. 3.1.3.1.

Prosseguindo a exposição da informação prestada, refere a entidade auditada que “*Dos restantes autos foram verificadas as respectivas medições, tendo surgido algumas alterações devido a erros de somas e outros, pelo que **os autos elaborados pela CML não correspondem na íntegra aos autos enviados pelo Consórcio***.”

<sup>(291)</sup> Autos que, no total, ascendem a 192 (96 Autos de TBM elaborados pelo Consórcio e 96 pela Fiscalização).

<sup>(292)</sup> Para além da leitura do próprio acórdão, disponibilizado na página do TC na Internet (<http://www.tcontas.pt>).



# Tribunal de Contas

*Também se assistiu a proliferação de autos, muitos deles repetidos ou com novos preços e quantidades, embora apenas fossem apresentados no Tribunal Arbitral cerca de 77 Autos, enquanto que na CML foram apresentados 138 autos, e mais cerca de duas dezenas de propostas depois convertidas ou não em autos.*

*Ora a diferença entre este número de autos apresentados à CML e os apresentados no Tribunal Arbitral, corresponde a pelo menos 61 autos que o Consórcio prescindiu de discutir em sede de Tribunal Arbitral, porque obviamente não faziam qualquer sentido.*

*Quanto aos outros Autos de trabalhos a mais apresentados, **setenta e sete**, julga a fiscalização que se devem fundamentalmente à perspectiva de obter ganhos no Tribunal Arbitral, que como sucede habitualmente divide os valores apresentados, o que não aconteceu no caso em apreço pois a decisão em muitas situações considerou 90 ou mesmo 100% de razão ao Consórcio, pelo que a proliferação dos autos acabou por ter os seus méritos.*

**Dos 138 Autos apresentados pelo Consórcio, só é possível neste momento apresentar 98**, pois durante a preparação de elementos para responder a esta solicitação do Tribunal de Contas ocorreu um incidente informático perdendo-se a informação dos restantes autos.

*Contudo existem backups dos ficheiros razão pela qual nos próximos dias serão recuperados e entregues no Tribunal, os autos agora em falta”.*

De referir que, em sede de contraditório, o Grupo I apresentou os autos em falta<sup>(293)</sup> que, no seu entender, totalizam 135 Autos<sup>(294)</sup> (referentes a trabalhos executados entre Outubro de 2003 e Abril de 2007) e não 138, dado que “(...) 3 dos autos em causa não passaram de meras propostas (...)”, cf. afirmado a fls. 8 do seu articulado.

Para facilitar o enquadramento da factualidade documentada nos mencionados Autos, procedeu-se à sua divisão em quatro grupos, a saber:

- a) Um primeiro grupo, constituído por 6 autos (n.ºs 1 a 6), acompanhados de “Mapas de Medição de Trabalhos a Mais”, datados e assinados pelos representantes de ambas as partes e pelo Director da DMPO. Este conjunto de autos respeita aos TBM contratualizados no Adicional a que foi negada a concessão do Visto pela 1.ª Secção do TC pelas razões sumariadas no subp. 3.1.3.1 da Parte III do relatório;
- b) Um segundo grupo, constituído pelos Autos n.ºs 7, 8, 11, 12, 13, acompanhados de “Mapas de Medição de Trabalhos a Mais”, impressos em folhas com o logótipo da CML, não assinados por nenhuma das entidades neles indicadas (a “Fiscalização”, o “Empreiteiro” e o “Director Municipal”), aos quais se encontram anexas propostas de preço (orçamentos) formuladas pelo Consórcio para a realização dos TBM objecto dos citados Autos;
- c) Um terceiro grupo, constituído por Autos de “Medição de Trabalhos a Mais”, com os n.ºs 9, 10, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61,

<sup>(293)</sup> Por referência ao Doc. n.º 4, correspondente a 2 pastas de arquivo, como expresso a fls. 8 das alegações do Grupo I.

<sup>(294)</sup> 135 Autos de TBM reclamados pelo Consórcio empreiteiro, a que corresponde, tendencialmente (mas não necessariamente, pelas razões adiante indicadas no texto), igual número de Autos elaborados pela Fiscalização.



## Tribunal de Contas

62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137 e 138, datados e unicamente assinados<sup>(295)</sup> pelo representante do Consórcio empreiteiro, *in casu*, o Eng.º Benvindo António (Director Técnico da Empreitada);

- d) Um quarto grupo, formado pelos Autos n.ºs 9, 10, 14, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29.2, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137 e 138, respeitantes a “trabalhos a mais” (e respectivos Mapas descritivos), impressos em folhas com o logótipo da CML, e que corresponderão, presume-se, aos autos “*rectificativos*” mencionados no art.º 208.º, n.º 4, do RJEOP.

Principie-se por salientar que:

- Os Autos n.ºs 18 e 105 não existem devido a erro incorrido na numeração dos autos;
- A falta de assinatura dos autos identificados nas anteriores als. b) e d) — assinalada no relato contraditado<sup>(296)</sup> em relação aos autos então disponibilizados — foi atribuída à “*falta de acordo entre a Câmara Municipal de Lisboa e o Consórcio quanto à sua classificação como trabalhos a mais*”, cf. alegado pelo Grupo I em sede de contraditório (fls. 46 do articulado). Porém, o registo mensal dos trabalhos realizados pelo Consórcio em auto emitido e assinado pela Fiscalização não determina a aceitação da qualificação jurídica (“trabalhos a mais”) conferida pelo Consórcio àqueles trabalhos, como resulta, à evidencia, do disposto no art.º 203.º do RJEOP. Concomitantemente, o documento em causa — auto de medição<sup>(297)</sup> — tem por fim documentar a realização de uma diligência legal (obrigatória, cf. art.º 203.º do RJEOP), podendo o Empreiteiro recusar-se a assiná-lo, o que já não sucede com a Fiscalização que tem, obrigatoriamente, de o subscrever, cf. decorre do disposto no art.º 143.º, n.ºs 2 e 4, do RJEOP. Acresce que o facto de ser o Empreiteiro a elaborar os autos de medição nas situações previstas nos art.ºs 202.º, n.º 4, e 208.º, n.º 1, do RJEOP, não altera o fim subjacente àqueles documentos nem os transforma em propostas para a realização de mais trabalhos, quanto mais não seja porque o RJEOP disciplina a formulação e instrução daquelas declarações negociais<sup>(298)</sup> em termos autónomos e insusceptíveis de serem identificadas (ou confundidas) com “autos de medição”. Pelas razões expostas, a justificação

<sup>(295)</sup> Com excepção do Auto n.º 10 (de “30-Set-04”), que não se encontra assinado pelo representante do Consórcio empreiteiro.

<sup>(296)</sup> Vide pág. 7 do relato contraditado e págs. 78 e 79 do seu anexo VIII.

<sup>(297)</sup> Referenciado em vários dispositivos do RJEOP como, por ex., nos seus art.ºs 202.º, n.º 2, 204.º, n.ºs 1 e 3, e 208.º, n.º 4.

<sup>(298)</sup> Em termos genéricos, a proposta “*é o documento pelo qual o concorrente manifesta ao dono da obra a vontade de contratar e indica as condições em que se dispõe a fazê-lo*” (art.º 72.º, n.º 1, do RJEOP), devendo instruí-la com a lista de preços unitários que lhe haja servido de base (art.º 22.º do RJEOP). No caso de TBM ordenados pelo Dono da Obra nos termos previstos no art.º 26.º, n.º 2, do RJEOP, o Empreiteiro deverá propor preços unitários para os TBM de espécie omissa no contrato (art.º 27.º, n.º 1, do RJEOP), o mesmo sucedendo quando aquele apresente “*variantes ou alterações ao projecto relativamente a parte ou partes dele ainda não executadas*”, cf. art.º 30.º, n.ºs 1 e 2, do RJEOP.



## Tribunal de Contas

oferecida pelo Grupo I não colhe, sendo que a falta de assinatura<sup>(299)</sup> dos autos indicados nas als. b) e d) prejudica a sua força probatória. No entanto, considerando que a entidade auditada e os responsáveis integrados no referido Grupo assumiram<sup>(300)</sup> a sua autoria, procede-se, de seguida, à sua análise.

Genericamente, apurou-se que o Consórcio media os trabalhos “*imprevistos*” executados, procedia ao seu registo em Autos — identificados na al. c) anterior — e enviava-os, em regra por carta<sup>(301)</sup>, à entidade auditada, que emitia outros autos — os indicados nas anteriores als. b)<sup>(302)</sup> e d). E, em todos os autos referidos nestas duas alíneas (com excepção do Auto n.º 7), se encontra impresso o seguinte:

**“Trabalhos executados e medidos nos autos mensais n.ºs x a y.**  
**A fiscalização não aceita estes trabalhos como trabalhos a mais”**

*Exemplificando:*

Em relação ao Auto de TBM n.º 83, referente aos trabalhos de “*Parede de fecho do túnel T4*”, elaborado pelo Consórcio empreiteiro em 28.02.2007, no valor total de €4.296,43, a Fiscalização produziu um Auto de TBM autónomo, também com o n.º 83, referente aos mesmos trabalhos e no mesmo montante (€4.296,43), executados em Fevereiro de 2007, inscrevendo no respectivo Mapa a seguinte menção:

**“Trabalhos executados e medidos nos autos mensais n.ºs 1 a 43.**  
**A fiscalização não aceita estes trabalhos como trabalhos a mais”**

Primeiro, atente-se que os TBM em apreço resultaram da decisão da CML, tomada em finais de 2006, princípios de 2007, de não finalizar a construção do túnel T4 devido à delonga do ML em proceder às obras de reabilitação da linha Amarela do metro, como assinalado no subp. 3.1.2.3 da Parte III do relatório. E, em segundo lugar, que se trata de trabalhos executados em Fevereiro de 2007, dois meses antes da recepção provisória parcial da obra. Considerando os aspectos referidos, facilmente se conclui pela inveracidade de tais “*trabalhos a mais*” terem sido executados entre Agosto de 2003 e Fevereiro de 2007 — correspondente ao período a que se reportam os citados autos de trabalhos contratuais n.ºs 1 a 43 — e, consequentemente, das medições destes últimos integrarem também as medições dos ditos “*trabalhos a mais*”.

Na instância arbitral, a posição adoptada pela CML quanto a estes trabalhos de “*Parede de fecho do túnel T4*” revela novas incongruências do registado naquele Auto de TBM (n.º 83). Assim e diversamente do referido naquele documento, a edilidade aceita tais trabalhos como “*trabalhos a mais*” contestando, tão só, o valor peticionado pelo Consórcio —

<sup>(299)</sup> A assinatura condiciona a validade dos Autos elaborados pela Fiscalização, como resulta do disposto nos art.ºs 143.º, n.º 2, 182.º, n.ºs 1 e 2, e 202.º, n.º 2, do RJEOP, sendo um requisito legal dos documentos particulares (art.º 373.º, n.º 1, do Cód. Civil), cuja falta autoriza o Tribunal a apreciar livremente o seu valor probatório (art.º 366.º do Cód. Civil).

<sup>(300)</sup> Através do declarado na al. b) do Of. da CML n.º TM/OF/1360-COD, de 28.10.2008 (reproduzido no texto deste anexo) e no articulado apresentado pelo Grupo I (fls. 8 e segs, e 46 daquele articulado) no contraditório realizado.

<sup>(301)</sup> Cf. cartas do Consórcio empreiteiro com as referências n.ºs 2050/341/2006 (de 17.10.2006, referente aos autos n.ºs 32 a 35), 214/341/2007 (de 31.01.2007, relativa aos autos n.ºs 36 a 46), 465/341/2007 (de 09.03.2007, concernente aos autos n.ºs 47 a 64), 563/341/2007 (de 29.03.2007, respeitantes aos autos n.ºs 65 a 75), 782/341/2007 (de 17.05.2007, referente aos autos n.ºs 76 a 113), 819/341/2007 (de 29.05.2007, relativa aos autos n.ºs 114 a 136) e 901/341/2007 (de 02.07.2007, atinente ao auto n.º 137).

<sup>(302)</sup> Sendo que os Autos indicados na al. b) foram emitidos pela Fiscalização na sequência da recepção de propostas apresentadas pelo Consórcio para a realização de mais trabalhos e não de Autos de medição.



## Tribunal de Contas

€ 4.296,43<sup>(303)</sup> — que deveria ser reduzido para € 3.203,93 em virtude de não terem sido executadas determinadas tarefas<sup>(304)</sup>, como advogado na sua contestação complementar (art.º 1383.º, pág. 210), de 16.08.2007. Porém, a Fiscalização, no seu Auto de TBM n.º 83, não assinala quaisquer divergências quanto aos trabalhos efectivamente realizados pelo Consórcio, atribuindo a tais trabalhos valor (€ 4.296,43) igual ao calculado por aquele. Face ao apontado, conclui-se que a Fiscalização elaborou o mencionado Auto n.º 83 sem ter procedido à medição dos TBM naquele inscritos; e, se a realizou em momento posterior<sup>(305)</sup>, tal não se encontra adequadamente registado no citado Auto (ou em Auto rectificativo).

Outras situações há que, face aos elementos documentais disponibilizados pela entidade auditada, indiciam falhas da Fiscalização na medição dos trabalhos e ou do registado nos autos por si emitidos. É o caso de alguns dos autos mencionados nas anteriores als. b) e d), como seguidamente se procurará demonstrar.

<u>AUTO TBM 7:</u>	“Trabalhos a mais e a menos para a alteração do sistema de Ventilação”
	Executados em “Março de 2004” Valor: - € 9.200,07 (compensação de € 1.493.478,13 de TBM com - € 1.502.678,10 de TBm) No mapa de medições anexo ao Auto são indicados como TBM executados <sup>(306)</sup> : <ul style="list-style-type: none"><li>- Trabalhos de construção civil do sistema de Ventilação: € 1.015.759,50;</li><li>- TBM em consequência da eliminação dos túneis T2 e T3: € 60.449,26;</li><li>- Equipamento electromecânico de ventilação: € 363.022,74;</li><li>- Poço de bombagem: € 54.246,63.</li></ul>

Ao Auto, produzido pela Fiscalização, não se encontra anexo um mapa de medição daqueles TBM, subscrito pelo Consórcio, mas antes a sua proposta de preço para a execução daqueles trabalhos, formulada na sua carta com a ref.ª 590/341/2004, de 22.03.2004, complementada pela carta com a ref.ª 720/341/2004, de 06.04.2004 (respeitantes, respectivamente, aos trabalhos de construção civil necessários à implementação do sistema de ventilação e aos respectivos equipamentos electromecânicos, nos valores de € 848.565,63 e € 363.022,74).

No universo de autos de TBM disponibilizados (com excepção do Auto n.º 7 em análise), não se localizou o ou os autos que evidenciem a medição dos TBM antes identificados, salvo os respeitantes ao equipamento electromecânico de ventilação que, com reservas, se afigura terem sido realizados em Fevereiro de 2007, atento o conteúdo do Auto de TBM n.º 74<sup>(307)</sup>. Ao referido acrescem outros elementos que tiram credibilidade ao registado pela Fiscalização no citado Auto de TBM n.º 7, como o facto dos trabalhos de fornecimento e montagem dos equipamentos electromecânicos de ventilação terem sido propostos na carta (com a ref.ª 720/341/2004) do Consórcio de 06.04.2004, da “Memória de Cálculo” atinente à nova solução de ventilação do Túnel se encontrar datada de “Maio de 2004” e o

<sup>(303)</sup> Acrescidos de € 444,12, documentados no Auto de TBM n.º 89, cf. alegado no art.º 2845.º do articulado complementar do Consórcio, totalizando assim a verba de € 4.740,55.

<sup>(304)</sup> Mais precisamente, o reboco de suporte ao revestimento cerâmico.

<sup>(305)</sup> Como se afigura ter sucedido atento o fundamento subjacente à impugnação daqueles TBM pela CML na instância arbitral, referenciado no texto.

<sup>(306)</sup> Como trabalhos contratuais eliminados, no valor total de - € 1.502.678,10, o Auto de TBM n.º 7 menciona os seguintes: i) supressão dos túneis T2 e T3 (- € 1.191.617,86); ii) equipamentos electromecânicos de ventilação (- € 311.060,24).

<sup>(307)</sup> Auto assinado pelo Consórcio, no valor total de € 366.226,09 (diverso dos € 363.022,74 inscritos no Auto de TBM n.º 7 devido a alterações nas quantidades executadas), remetido à CML por via postal, cf. carta do Consórcio com a ref.ª 563/341/2007, de 29.03.2007.



# Tribunal de Contas

elevado volume financeiro (€1.493.478,13) de TBM executados num só mês<sup>(308)</sup>. Este último aspecto é reforçado pelo declarado<sup>(309)</sup> na fl. 33 do articulado oferecido pelo Grupo I em sede de contraditório, que permite legitimamente questionar se os TBM retratados no auto em apreço foram, de facto, integralmente executados em “Março de 2004”.

Auto de TBM n.º 8, da Fiscalização, referente a TBM (de “Desvio de ocupações de subsolo/serviços afectados da PT”), executados em “Outubro de 2003”.

Ao dito auto foi anexo um quadro ou “mapa”<sup>(310)</sup> (e não um auto ou mapa de medições), da autoria do Consórcio, que procede ao confronto das quantidades de várias espécies de trabalhos contratuais com as previstas no “novo projecto”, e indica o valor monetário resultante do diferencial apurado entre tais quantidades (€149.420,80, no global). Considerando a diferente natureza dos 2 documentos em causa (auto de medições vs mapa-orçamento), não é líquido que o Auto de TBM n.º 8 espelhe, de facto, a medição de trabalhos realizados e incorporados na obra<sup>(311)</sup>.

AUTO TBM 11: “Monitorização das galerias do ML”

Executados em “Julho 2005”

Valor: €592.409,44;

No mapa de medições anexo ao auto são indicados vários TBM executados, respectivas quantidades totais e preços unitários aplicados.

Ao Auto, alegadamente elaborado pela Fiscalização, não se encontra anexo um auto de medição daqueles TBM, subscrito pelo Consórcio, mas antes a proposta de preço que aquele apresentou, através da sua carta com a ref.<sup>a</sup> 1325/341/2005, de 07.07.2005, para a realização daqueles (trabalhos), especificados em orçamento apenso à sua carta.

Antecipe-se que os trabalhos registados no Auto de TBM n.º 11 (da Fiscalização) foram, de acordo com a versão dos factos patentes em vários autos de TBM subscritos pelo Consórcio (autos de TBM n.ºs 15, 19, 25, 29, 33 e 37, infra referidos), realizados faseadamente, excedendo, em relação a alguns TBM indicados no citado Auto n.º 11, as quantidades neste inscritas. Os Autos relevantes subscritos pelo Consórcio são os que a seguir se especificam, constando, na coluna ao lado, os correspondentes documentos produzidos pela Fiscalização.

AUTOS DE TBM DO CONSÓRCIO	DOCUMENTOS DA FISCALIZAÇÃO
- Auto de TBM n.º 15, de “31-Ago-05” (valor total: €129.570,52), remetido à CML através da sua carta (com a ref. <sup>a</sup> 2113/341/2005)	“O Auto TM n.º 15 foi proposto através da carta (...), já havia sido proposto no Auto TM n.º 11 através da carta Ref. 135/341/2005, de 7 de Julho de 2005”, cf. consta em folha avulsa <sup>(312)</sup> anexa ao Auto de TBM n.º 15. A carta do Consórcio com a ref. <sup>a</sup> 1325/341/2005 <sup>(313)</sup> , de 07.07.2005, não documenta a realização de quaisquer operações de medição representando, antes, uma proposta de

<sup>(308)</sup> Sem paralelo com o volume financeiro de trabalhos contratuais registado nos respectivos Autos (44), como se alcança da leitura do quadro 2, reproduzido no anexo IX do relatório.

<sup>(309)</sup> Referência à seguinte afirmação: “De facto, foram iniciados os trabalhos para a determinação das quantidades a serem inscritas em auto no mês de Março de 2004 e só muito mais tarde, com o fornecimento das peças desenhadas em falta, veio a ser possível apurar as efectivas quantidades de trabalho, com a efectivação do Auto de Trabalhos «a Mais» n.º 7”, cf. fl. 33 das alegações do Grupo I.

<sup>(310)</sup> Mapa formado por 3 páginas, enviado por telefax à CML em 23.10.2003, como se extrai dos elementos impressos no topo e na parte inferior de cada uma das suas páginas.

<sup>(311)</sup> No Ac. do Tribunal Arbitral (de 31.01.2008), tais TBM são apreciados no Cap. 11 que, em síntese, refere que o preço inicial dos alegados TBM proposto pelo Consórcio acabou por se fixar em €266.689,67, e que tais trabalhos foram executados entre Novembro de 2003 e Abril de 2005, não tendo sido medidos pela CML, cf. se extrai das suas fls. 57, 58 e 59.

<sup>(312)</sup> Folha avulsa que acompanhou os autos de TBM (integrados no Doc. n.º 4) juntos ao articulado apresentado pelo Grupo I em sede de contraditório.

<sup>(313)</sup> E não “135/341/2005” como, certamente por lapso, consta na folha avulsa mencionada no texto.



## Tribunal de Contas

datada de 21.10.2005;	<p>preço para a execução de determinados TBM, como se conclui, de forma inequívoca, do seu texto<sup>(314)</sup>; por outro lado, o Auto de TBM n.º 11 foi emitido pela CML e não pelo Consórcio que, após executar parte dos TBM indicados na sua proposta, os registou no Auto de TBM n.º 15 e o remeteu à Fiscalização. Pelos motivos sumariados, o declarado (antes reproduzido) não é corroborado pelos elementos inscritos nos documentos citados.</p> <p>De referir que, a fls. 8 do seu articulado, o Grupo I alega que “(...) porquanto 3 dos Autos em causa não passaram de meras propostas, <b>conforme sucedeu, designadamente, com o Auto 15, proposto pelo Consórcio em 21 de Outubro de 2005, que o Consórcio nunca chegou a efectivar como Autos de Trabalhos a Mais - situação que, aliás, ocorreu por diversas vezes durante a Empreitada (vd. documento junto como <b>Doc. n.º 3</b>). De facto, o Consórcio apresentou, frequentemente, <b>propostas para realizar determinados trabalhos que considerava «trabalhos a mais» e que, posteriormente, não inscrevia em Auto de Trabalhos</b>”. O alegado encerra em si várias contradições: cita-se o Auto de TBM n.º 15 como uma “<i>mera proposta</i>” o que, como acima demonstrado, não corresponde à factualidade apurada; depois, citam-se outras “<i>propostas</i>” do Consórcio, juntas sob o Doc. n.º 3<sup>(315)</sup> que, perplexamente, integra quatro autos de TBM (n.ºs 14 a 17) por aquele elaborados e assinados e, por último, afirma-se que o Consórcio não inscrevia em auto os “trabalhos a mais” propostos, o que é contrário ao evidenciado pelo teor dos documentos (autos) juntos sob o Doc. n.º 3.</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• A CML elaborou um <b>Auto de TBM n.º 29.2</b>, referente a trabalhos executados em “Agosto de 2003”, no valor global de € 129.570,52, ao qual se encontra apenso o Auto de TBM n.º 15 (de “31-Ago-05”), assinado pelo Consórcio. Naquele Auto n.º 29.2 encontra-se inscrito o seguinte: “<i>Nota – Os trabalhos apresentados pelo Consórcio neste auto de trabalhos a «mais», que a fiscalização não aceitou como tal, já tinha sido apresentado no <b>auto n.º 106 de Janeiro de 2007, com valor diferente do agora apresentado, e que a fiscalização obviamente também não aceitou como trabalhos a mais</b>”.</i> Considerando que o invocado Auto n.º 106, no valor de € 75.563,89, respeita a TBM (atinentes a equipamentos de controlo de tráfego) diversos dos indicados no Auto de TBM n.º 15 do Consórcio (referentes à monitorização das galerias do ML), realizados em data posterior (Janeiro de 2007), não se divisa o sentido do declarado no citado Auto n.º 29.2. Eventualmente, querer-se-ia aludir ao Auto de TBM n.º 11 da Fiscalização, atento o exposto na folha avulsa analisada em momento anterior do texto.</li></ul>
- Auto de TBM n.º 19, de “31-Jan-06” (valor total: € 19.882,50);	- Auto de TBM n.º 19, referente a trabalhos de instrumentação das galerias do ML, executados em “Janeiro de 2006”, no valor total de € 19.882,49. Neste auto, a Fiscalização mencionou o seguinte: “ <i>Nota – Os trabalhos</i> ”

<sup>(314)</sup> Cujá redacção a seguir se transcreve (parcialmente): “*Na sequência do Fax de V. Exas. ref.ª TM/FX/0922-COD de 26.04.05, e da nossa carta ref.ª 0485/341/2005, vimos submeter à apreciação e aprovação a nossa proposta reformulada, para a Monitorização das Galerias do Metropolitano de Lisboa (...). Em anexo, apresentamos o respectivo orçamento no valor de 592.408,51 € (Quinhentos e noventa e dois mil quatrocentos e oito mil e cinquenta e um cêntimos) + IVA. Estamos ao vosso inteiro dispor para quaisquer esclarecimentos necessários. Sem outro assunto de momento, subscrevemo-nos (...)*”.

<sup>(315)</sup> O “*Doc. n.º 3*” integra os seguintes documentos: i) a carta do Consórcio com a ref.ª 2113/341/2005, datada de 21.10.2005, através da qual aquele enviou à CML os Autos de TBM n.ºs 14 a 17; ii) os Autos de TBM n.ºs 14 a 17, assinados pelo Consórcio.



# Tribunal de Contas

	<p><i>apresentados pelo Consórcio neste auto de trabalhos a «mais», que a fiscalização não aceitou como tal, já tinha sido apresentado no <b>auto 29.2 de Agosto de 2005</b><sup>(316)</sup>, com valor diferente do agora apresentado, e que a fiscalização obviamente também não aceitou como trabalhos a mais”. Sobre o invocado Auto de TBM n.º 29.2, remete-se para os comentários formulados àquele, que aqui se dão como reproduzidos.</i></p>
- Auto de TBM n.º 25, de “31-Mai-06” (valor total: € 111.980,23);	- Auto de TBM n.º 25, relativo a trabalhos de instrumentação das galerias do ML, executados em “Maio de 2006”, no valor total de €111.980,09. À semelhança dos autos anteriores, a Fiscalização registou no auto em referência o seguinte: “ <i>Nota – Os trabalhos apresentados pelo Consórcio neste auto de trabalhos a «mais», que a fiscalização não aceitou como tal, já tinha sido apresentado no <b>auto 29.2 de Agosto de 2005</b><sup>(317)</sup>, com valor diferente do agora apresentado, e que a fiscalização obviamente também não aceitou como trabalhos a mais”. Sobre o dito Auto de TBM n.º 29.2, remete-se para os comentários formulados àquele, que aqui se dão como transcritos.</i>
- Auto de TBM n.º 29, de “31-Ago-06” (valor total: € 145.890,90);	- Auto de TBM n.º 29, relativo a trabalhos de instrumentação das galerias do ML, executados em “Agosto de 2006”, no valor total de €145.890,76. No Mapa anexo ao auto, declara-se que se trata de “ <i>Trabalhos executados e medidos nos autos mensais n.ºs 1 a 37. A Fiscalização não aceita estes trabalhos como trabalhos a mais</i> ”. Respeitando os TBM em causa aos trabalhos descritos sob os artigos 3.1, 5.1, 5.5 e 5.7 do orçamento anexo à carta do Consórcio com a ref.ª 1325/341/2005, de 07.07.2005 (já mencionada), facilmente se conclui pela impossibilidade daqueles terem sido medidos e executados desde o início da concretização da empreitada, como resulta da referência aos autos de medição de trabalhos contratuais n.ºs 1 a 37 (realizados entre Agosto de 2003 e Agosto de 2006, cf. ilustrado no quadro 2, incluso no anexo IX).
- Auto de TBM n.º 33, de “29-Set-06” (valor total: € 45.533,34);	- Auto de TBM n.º 33, relativo a trabalhos de instrumentação das galerias do ML, executados em “Setembro de 2006”, no valor total de € 45.533,34. No Mapa anexo ao auto, declara-se que se trata de “ <i>Trabalhos executados e medidos nos autos mensais n.ºs 1 a 38. A Fiscalização não aceita estes trabalhos como trabalhos a mais</i> ”. A razoabilidade/plausibilidade do declarado suscita observações análogas às assinaladas ao Auto de TBM n.º 29, da Fiscalização, que aqui se consideram reproduzidas.
- Auto de TBM n.º 37, de “29-Dez-06” (valor total: € 157.381,87);	- Auto de TBM n.º 37, referente a trabalhos de instrumentação das galerias do ML, executados em “Dezembro de 2006”, no valor total de € 157.382,85. Neste auto, a Fiscalização mencionou o seguinte: “ <i>Nota – Os trabalhos apresentados pelo Consórcio neste auto de trabalhos a «mais», que a fiscalização não aceitou como tal, já tinha sido apresentado no <b>auto 29.2 de Agosto de 2005</b><sup>(318)</sup>, com valor diferente do agora apresentado, e que a fiscalização obviamente também não aceitou como trabalhos a mais</i> ”. Sobre o alegado Auto de TBM n.º 29.2 (da Fiscalização), remete-se para as observações que, anteriormente, se formularam sobre o seu teor, que aqui se dão como reproduzidas.

<sup>(316)</sup> Deverá ler-se “Agosto de 2003” (data registada no Auto 29.2) e não “Agosto de 2005”.

<sup>(317)</sup> Vide nota de rodapé anterior.

<sup>(318)</sup> Deverá ler-se “Agosto de 2003” (data registada no Auto 29.2) e não “Agosto de 2005”.



Os elementos escritos anteriormente identificados evidenciam que, ante a proposta do Consórcio para a realização de “trabalhos a mais” atinentes à “Monitorização das galerias do Metropolitano de Lisboa”, consubstanciada na sua carta com a ref.<sup>a</sup> 1325/341/2005, de 07.07.2005, a Fiscalização, ao invés de apreciar a sua pertinência técnica ou de remeter essa apreciação para a instância competente<sup>(319)</sup>, lavrou um documento ilustrativo de que os trabalhos propostos tinham sido executados e medidos em “Julho de 2005”, cf. consta no Auto de TBM n.º 11. O declarado neste auto, além de pouco verosímil<sup>(320)</sup>, é contestado pelo teor dos Autos de TBM n.ºs 15, 19, 25, 29, 33 e 37, da autoria do Consórcio empreiteiro, verificando-se ainda que o expresso nos documentos (folha avulsa e autos antes indicados) da Fiscalização incidentes sobre aqueles autos é obscuro (ex., auto de TBM n.º 29.2) e contraditório (ex., ora se declara que tais trabalhos já foram medidos e executados em certo mês – cf. auto de TBM n.º 19 -, ora se considera tais trabalhos como executados e medidos nos autos de medição de determinados trabalhos contratuais - cf. autos de TBM n.ºs 29 e 33).

No Mapa de TBM n.º 41, com data de 29.12.2006 (no valor de €8.114,10), da autoria do Consórcio, são descritos vários trabalhos, preços unitários e a respectiva “quantidade total contratual” (prevista/proposta); porém, só alguns dos trabalhos versados naquele Mapa terão sido executados, como se conclui do facto de, na coluna designada “Quantidade executada”, apenas se ter indicado o volume realizado de determinados “trabalhos a mais”<sup>(321)</sup>. Mas em folha (não datada nem assinada) apenas ao citado Mapa – elaborada, presume-se, pela Fiscalização – foi exarada a seguinte declaração: “Auto TM n.º 41 não passou de proposta” o que, por não ser totalmente consentâneo com a informação registada no dito auto, é susceptível de duas interpretações distintas:

- Ou o declarado pela Fiscalização é insuficiente, na medida em que não alude à falsa declaração, no citado Mapa de TBM n.º 41, da execução de determinados “trabalhos a mais”; ou,
- A Fiscalização não se apercebeu que, no dito Mapa, além de se indicarem TBM não executados (e, por essa via, configurados como “propostos” pelo Consórcio), outros houve que foram assinalados como realizados.

Face ao exposto, conclui-se que a entidade auditada não fez prova suficiente de que a Fiscalização:

1. “(...) *mediu todos os autos, rectificando as medições de alguns (...)*”<sup>(322)</sup>, como alegado na al. a.1)<sup>(323)</sup> do Of. da CML n.º TM/OF/1360-COD, de 28.10.2008;
2. Procedia à medição de todos os trabalhos executados (não contratuais) com a periodicidade fixada na lei [art.ºs 180.º, al. h), 202.º, n.º 1, e 203.º, do RJEOP];
3. Acompanhou, de forma diligente, o cumprimento do projecto da obra e suas alterações, como lhe incumbia, nos termos do disposto no art.º 180.º do RJEOP.

<sup>(319)</sup> Alusão aos vários serviços da CML com competências nas especialidades envolvidas e ou ao LNEC.

<sup>(320)</sup> Por, num só mês, se instalarem todos os equipamentos (crackmeters e inclinómetros) de instrumentação das galerias do ML, se realizar, na íntegra, a monitorização destas (a partir das leituras fornecidas por aqueles equipamentos) e se proceder à elaboração dos 15 relatórios **mensais**, previstos no artigo 5.7 do mapa de medições anexo ao referido Auto de TBM n.º 11.

<sup>(321)</sup> Na coluna “Quantidade executada” foram registados quantitativos atinentes aos trabalhos descritos nas alíneas e), g) e h) da actividade correspondente ao código 4.4.

<sup>(322)</sup> Sem prejuízo de se verificar que, nalguns Autos de TBM, a Fiscalização rectificou os valores totais apresentados pelo Consórcio que, por enfiarem de erro aritmético, não se encontravam correctos. Exs.: Autos de TBM n.ºs 29 (de €145.890,90 para €145.890,76), 45 (de €36.492,99 para €36.492,98), 75 (de €78.918,25 para €77.426,96), 88 (de €5.758,81 para €5.758,80), 90 (de €41.692,48 para €41.565,17), 107 (de €74.893,18 para €74.884,17), 114 (de €10.486,36 para €10.488,17), 126 (de €154.051,28 para €154.051,29), 128 (de €630.718,80 para €630.719,78), 129 (de €83.956,96 para €83.959,64), 130 (de €283.736,59 para €282.658,16), 131 (de €17.844,07 para €17.854,16), 132 (de €22.524,35 para €22.527,33) e 133 (de €193.666,92 para €193.666,88).

<sup>(323)</sup> Reproduzida na parte inicial do presente anexo.



## Anexo IX

### ELEMENTOS REFERENTES À EXECUÇÃO FÍSICA DA EMPREITADA

#### *O Auto de trabalhos n.º 45*

Principie-se por recordar que no Acórdão proferido pelo Tribunal Arbitral em 31.01.2008, a Autarquia foi condenada a pagar ao Consórcio a verba de €3.711.743,75 (como indicado na última linha do quadro inserto no anexo III deste relatório) a título de saldo contratual, também por vezes designado de “*remanescente da empreitada*”, ao abrigo do disposto no art.º 17.º, n.º 5, do RJEOP.

A disposição legal citada, inserida no capítulo do RJEOP dedicado às empreitadas remuneradas por preço global, preceitua, no seu n.º 4, que “*Se o pagamento houver de fazer-se de acordo com as quantidades de trabalho periodicamente executadas, realizar-se-á por medições e com base nos preços unitários contratuais, mas apenas até à concorrência do preço da empreitada*”, e o seu n.º 5 que “*Se, realizados todos os trabalhos, subsistir ainda um saldo a favor do empreiteiro, ser-lhe-á pago com a última liquidação*”. Em síntese, o saldo é, numa definição do Prof. Miguel Catela, “*a diferença de valores devidos a título de pagamento, que não hajam sido satisfeitos por efeito de todas as liquidações anteriores à última, pelo facto de os autos que expressam as medições, não terem identificado trabalhos concretos que lhes correspondam*”<sup>(324)</sup>. Do conceito de saldo, bem como da informação da edilidade adiante mencionada, o saldo traduz trabalhos contratuais não executados, razão pela qual os descritos no Auto n.º 45 não foram contabilizados para efeitos de determinação do grau de execução física do “Túnel do Marquês”.

O Auto em referência, assinado pelos representantes de ambas as partes em 25.06.2007<sup>(325)</sup>, reporta-se a trabalhos do “*Mês de Abril de 2007*”, no valor total de €4.566.725,14 (€3.668.259,84, após dedução de parte do reembolso do adiantamento, acrescido da verba correspondente ao IVA<sup>(326)</sup>), referente às seguintes espécies de trabalhos:

Quadro 1

Terraplanagens	138.206,92
Pavimentação	384.075,64
Obras Acessórias	176.067,48
Desvios de ocupações de Sub-solo/Serviços Afectados	800.009,51
Diversos	191.155,17
Equipamento de Sinalização e Segurança Rodoviária	371.003,14
Túnel: Construção Civil	1.298.039,02
Túnel: Segurança e Construções Electromecânicas	1.155.985,74
Drenagens	52.182,52
<b>Total (sem IVA)</b>	<b>4.566.725,14</b>

<sup>(324)</sup> Como declarado no artigo intitulado “*A contratação de empreitada de obra pública em regime de preço global*”, pub. na Revista do Tribunal de Contas, n.º 36, Julho/Dezembro de 2001, pág. 115 e seguintes.

<sup>(325)</sup> E homologado em 10.07.2008 pelo então Director da DMPO, cf. despacho exarado no Auto, ao qual se encontra anexo o respectivo mapa de medição de trabalhos (com data de “30-Abr-07”).

<sup>(326)</sup> Como melhor evidenciado no quadro 6, inserto no anexo X.



## Tribunal de Contas

O valor total indicado (€4.566.725,14) resultou da dedução do valor do “túnel T4 335.381,53 €<sup>(327)</sup> acrescido de 3.730,65 € referentes a 3 câmaras CCTV que ainda não foram instaladas” ao “montante de **4.905.837,25 €, referentes a trabalhos que não foram necessários realizar para que a empreitada fosse concluída**”, como afirmado na Inf. da CML n.º 252, de 26.06.2007, subscrita pelo Chefe da Fiscalização. Na verdade, o valor total dos trabalhos contratuais que ficaram por executar ascendeu a €4.905.837,26, ao qual foram deduzidas as verbas de €335.381,53 e de €3.730,65 (€339.112,18 no total), relativas aos trabalhos antes identificados, alcançando-se assim o valor — €4.566.725,14 — inscrito no Auto n.º 45.

Saliente-se que o valor dos trabalhos não realizados no âmbito do túnel T4 (a que respeitam também as 3 câmaras de CCTV, presume-se) foi deduzido ao saldo contratual mediante prévia anuência do Consórcio, como resulta do informado pela CML no p. 3.3 do seu Of. n.º TM/OF/1292-COD, de 08.05.2007, ao afirmar que “*Não irá ser pago ao Consórcio a totalidade do Túnel T4, pois o Consórcio **acedeu a prescindir** da facturação dos trabalhos não executados*”.

\*

Como expressamente afirmado pelo Chefe da Fiscalização na citada Inf. n.º 252, de 26.06.2007, o saldo apurado refere-se “**a trabalhos que não foram necessários realizar para que a empreitada fosse concluída**”, devido ao Consórcio ao abrigo do disposto no art.º 17.º, n.º 5, do RJEOP, e em consonância com a própria expressão de “saldo” — pois se assim não fosse, o montante de €4.566.725,14 seria devido a outro(s) título(s)<sup>(328)</sup>, identificado(s) de acordo com o respectiva nomenclatura ou enquadramento legal. Perplexamente, na pág. 158 do Ac. arbitral, depois de se identificarem como executados €13.843.162,68<sup>(329)</sup> de trabalhos contratuais e de se ter retirado ao saldo apurado (“€ 4.905.837,32”) o valor correspondente à não execução do túnel T4 — em sintonia com o antes demonstrado neste anexo — afirma-se o seguinte:

- “Que o valor *peticionado* de € 4.608.138,58 **corresponde a trabalhos realizados na Empreitada**, de acordo com a prova testemunhal do Eng.º Bemvindo António e do Eng.º Carlos Marcelo, bem como do Engenheiro Vítor Damião, nos seus depoimentos (...);
- Que ficou provado, ainda, a partir dos documentos referidos nesta apreciação do Capítulo 88, que o método pelo qual o Consórcio imputava custos quando não tinha posições na LPU que lhe permitissem a facturação **dos trabalhos efectivamente feitos** era o de os reter para apresentação futura a título de pagamento de saldo final da Empreitada, por esta ter sido contratada em regime de Preço Global;
- Que, deste modo, não há duplicação entre pedidos relativos a trabalhos a mais ou mais-valias, *peticionados* noutros Capítulos, e a verba presente;

<sup>(327)</sup> Valor já mencionado no subp. 3.1.2.3 da Parte III do relatório.

<sup>(328)</sup> Exs., trabalhos contratuais, “trabalhos a mais”, valores compensatórios em virtude de maior onerosidade na execução dos trabalhos contratados.

<sup>(329)</sup> Montante que, com a diferença de €0,06, é coincidente com o apurado na auditoria, cf. se alcança do teor do quadro 2, adiante apresentado.



## Tribunal de Contas

- Que a não certificação destes trabalhos em regulares Autos de Medição deriva sobretudo do comportamento da Câmara Municipal de Lisboa, a qual, quando não considerava dever pagar os trabalhos, pela intervenção do regime de Concepção-Construção, **ou quando estava esgotada a verba correspondente a posição na LPU**, não procedia a uma medição formal, nos termos dos artigos 202 e 203, ambos do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março;
- Que, **apesar de existirem vários casos em que se poderia ter dúvida sobre se existem todos os saldos parciais, representantes de trabalhos efectivamente feitos, também não foi demonstrado que não tivesse ocorrido a realização de mais trabalhos** do que aqueles que são apontados como tendo valor igual ao do remanescente do preço da Empreitada, tal como peticionado pelo Consórcio;
- Que a Câmara Municipal de Lisboa **não só não impugnou toda esta matéria de facto, como concluiu as suas Alegações pela seguinte expressão: «A CML aceita pagar o montante reclamado a título de remanescente do preço da Empreitada (€ 3.711.743,95), que reconhece estar correcto (...)» (...)**;
- Que, por isso, fica provado que existe o saldo da Empreitada de € 3.711.743,95, e que **este saldo tem correspondência em valor de trabalhos integrados na Obra**".

O considerado provado no último parágrafo transcrito só é explicável pela prova testemunhal produzida no processo, pois o Tribunal reconheceu ter dúvidas "sobre se existem todos os saldos parciais, representantes de trabalhos efectivamente feitos" (para, de forma aparentemente incoerente, afirmar de seguida que "também não foi demonstrado que não tivesse ocorrido a realização de mais trabalhos").

\*

Ainda sobre o Auto n.º 45, cumpre mencionar que, de acordo com os esclarecimentos prestados pela entidade auditada, o Consórcio enviou posteriormente "um outro auto com outro valor [€ 4.608.138,58<sup>(330)</sup>] e obviamente medições diferentes" apenas "assinado pelo Director de Obra, não tendo a fiscalização concordado com as medições aí referidas", como declarado no p. 7 do Of. da CML n.º TM/OF/1360-COD, de 28.10.2008. Mais se acrescenta, no mesmo p. 7, que "Contudo, **o Consórcio enviou as facturas com o valor por si arbitrado, não tendo sequer em conta que o auto 45 já tinha sido por si assinado. Assim, surge uma discrepância de 41.413,44 €, no valor do auto a pagar, razão pela qual, o Consórcio tem de emitir uma nota de crédito no valor mencionado. (...) Assim, e para que seja possível resolver esta situação a CML propôs ao executivo municipal a informação 247/2008<sup>(331)</sup> que resolvia este auto n.º 45 e procedia à cobrança da multa aplicada. **Aguarda-se neste momento acordo do Consórcio relativo a esta situação para que possa ser fechada a empreitada. (...) No Tribunal Arbitral, o Consórcio apresentou como reclamação o auto por si elaborado, tendo o Tribunal decidido pelo pagamento integral desse auto, não confrontando as medições com o efectivamente executado**".**

<sup>(330)</sup> Cf. valor indicado no Auto n.º 45, assinado apenas pelo Director de Obra, remetido em anexo ao Of. da CML n.º 57/DMF/DAJAF/NTC/08, de 28.10.2008.

<sup>(331)</sup> Referência à Proposta n.º 247/2008 (atinente ao levantamento da suspensão da execução da multa contratual aplicada ao Consórcio e ao pagamento de trabalhos contratuais), aprovada em reunião da CML de 30.04.2008, parcialmente transcrita no anterior anexo III.





# Tribunal de Contas

De salientar que o referido nos esclarecimentos antes reproduzidos foi reafirmado pelos responsáveis do Grupo I no articulado (fl. 54) por aqueles apresentado na sequência do contraditório realizado.

## *Trabalhos documentados nos 44 Autos de trabalhos “contratuais”*

No quadro que se segue apresentam-se, de forma detalhada, os trabalhos contratuais documentados nos 44 Autos de trabalhos, facultados pela entidade auditada no decurso da Acção.

Quadro 2 – Trabalhos (e respectivos valores) executados entre Agosto de 2003 e Março de 2007

TRABALHOS EXECUTADOS		MAPA DE MEDIÇÃO DOS TRABALHOS Nº	VALOR MENSAL TOTAL DOS TRABALHOS (€) <sup>(332)</sup>	VALOR <sup>(333)</sup> MENSAL POR ESPÉCIE/TIPO DE TRABALHOS EXECUTADOS (€)								
MÊS	ANO			Terraplana-gens	Pavimentação	Obras Acessórias	Desvios de ocupações de Sub-Solo/ Serv. Afectados	Diversos	Equipam. de Sinalização e Segurança Rodoviária	Túnel: Construção Civil	Túnel: Segurança e Construções Electromecân.	Drenagens
AGO	2003	1	166.416,45	2.583,00	1.184,49	6.613,48		156.035,48				
SET	2003	2	69.474,66	8.935,05	44.767,78	12.109,58		3.662,25				
OUT	2003	3	335.649,34	116,87	22.685,24	1.101,39	250.596,67	6.828,80	54.320,37			
NOV	2003	4	92.352,30		25.803,77	5.256,73		34.925,79	3.503,88	22.862,14		
DEZ	2003	5	236.237,76	29.616,13	30.623,55	8.319,37	79.512,56	30.548,33		57.617,82		
JAN	2004	6	309.744,27				33.666,91	24.058,53	70.284,75	181.734,08		
FEV	2004	7	462.909,86	34.376,21			110.513,50	44.804,08	12.521,78	260.694,29		
MAR	2004	8	805.956,48				147.697,88	41.527,43	146.250,00	470.481,17		
ABR	2004	9	499.011,76	4.955,97			140.510,36	48.873,18		304.672,25		
MAI	2004	10	74.659,59				56.157,62	-10.748,03	29.250,00			
JUN	2004	11	54.121,40				45.265,20			8.856,19		
JUL	2004	12	87.663,57				29.163,57		58.500,00			
AGO	2004	13	72.471,06				72.471,06					
SET	2004	14	39.202,58	551,89	11.514,61		16.936,65			10.199,43		
OUT	2004	15	21.329,08				21.329,08					
NOV	2004	16	8.188,89				8.188,89					
DEZ	2004	17	155.693,37	3.106,07			34.224,66			118.362,64		
JAN	2005	18	294.707,07	14.399,00		8.404,13	27.007,22	794,75		244.101,97		
FEV	2005	19	416.617,46	11.537,81	14.072,44		116.506,55	18.965,15		255.535,51		
MAR	2005	20	481.012,93	13.507,76	921,73		65.778,80			400.804,64		
ABR	2005	21	529.773,29	12.560,14	91.996,63	11.428,25	49.262,37			364.093,43		432,48
MAI	2005	22	882.245,08	16.435,47	39.788,21	2.795,37	136.305,49			684.634,02		2.286,52
JUN	2005	23	557.965,15	18.748,90			43.345,55			495.870,70		
JUL	2005	24	503.703,34	23.375,00	34.599,43	13.778,94	64.924,64	6.168,00		360.857,33		
AGO	2005	25	773.252,80	1.063,28	121.880,49	7.828,64	70.561,88		29.250,00	542.668,51		
SET	2005	26	531.813,24		42.963,72	58.064,67	63.003,19	16.806,50		350.975,17		
OUT	2005	27	442.271,94		65.904,25	4.577,54	34.136,00	25.700,00		311.954,16		
NOV	2005	28	172.848,55			34.855,00	9.512,31			128.481,23		
DEZ	2005	29	195.293,23				5.104,85			190.188,38		
JAN	2006	30	490.345,69	11.022,15		2.633,47	4.267,89			472.422,19		
FEV	2006	31	296.292,49	8.846,97	7.696,17	3.806,44	7.542,48	7.710,00		260.690,43		
MAR	2006	32	361.524,68	6.198,58	50.798,75	8.581,43	2.994,47			292.951,44		
ABR	2006	33	214.393,75	9.172,44	2.106,60	3.889,76	11.872,80			187.352,15		
MAI	2006	34	189.762,73		85.028,51	2.103,61			6.236,82	96.393,80		
JUN	2006	35	159.018,61						4.884,14	154.134,47		
JUL	2006	36	79.730,46		12.673,59				2.333,56	64.723,31		
AGO	2006	37	233.456,74		18.622,41				19.616,40	188.021,93		7.196,00
SET	2006	38	404.691,12							281.554,30		123.136,82
OUT	2006	39	179.240,29						16.333,99	126.115,20		36.791,10
NOV	2006	40	299.676,06		29.836,40	6.199,08				127.941,76		135.698,83

<sup>(332)</sup> Ilíquido/Bruto (sem IVA e descontos legais).

<sup>(333)</sup> Ver nota de rodapé anterior.



# Tribunal de Contas

TRABALHOS EXECUTADOS		MAPA DE MEDIÇÃO DOS TRABALHOS N.º	VALOR MENSAL TOTAL DOS TRABALHOS (€) <sup>(332)</sup>	VALOR <sup>(333)</sup> MENSAL POR ESPÉCIE/TIPO DE TRABALHOS EXECUTADOS (€)								
MÊS	ANO			Terraplana-gens	Pavimentação	Obras Acessórias	Desvios de ocupações de Sub-Solo/ Serv. Afectados	Diversos	Equipam. de Sinalização e Segurança Rodoviária	Túnel: Construção Civil	Túnel: Segurança e Construções Electromecân.	Drenagens
DEZ	2006	41	159.638,12		27.039,96	47.936,11			56.564,54	28.097,51		
JAN	2007	42	127.809,60	2.413,80		30.013,63		10.768,30	35.336,63	49.277,24		
FEV	2007	43	478.098,18			- 1.076,36	556,19	2.318,14	101.040,36	375.259,85		
MAR	2007	44	896.897,69		129.676,93		6.240,00		48.687,17	712.293,58		
TOTALS:			13.843.162,74	233.522,49	912.185,66	279.220,26	1.765.157,29	456.660,24	466.372,13	8.259.574,74	1.467.750,93	2.719,00

Face aos elementos indicados no quadro precedente, observa-se que foram executados trabalhos contratuais no montante global de € 13.843.162,74, IVA excluído.



## Anexo X

### ELEMENTOS REFERENTES À EXECUÇÃO FINANCEIRA DA EMPREITADA

#### *Elementos referentes ao Adiantamento*

Quadro 1 – Documentos respeitantes à facturação e pagamento do Adiantamento autorizado em 02.12.2003

	Facturação da CME	Facturação da CONST. DO TÁMEGA	Total Facturado p/CONSÓRCIO (€)	Ordens de Pagamento à CME	Ordens de Pagamento à CONST. TÁMEGA	Total Pago ao CONSÓRCIO (€)
N.º	3332000473	282/A/2003	-----	3003040470	3003040469	-----
Data de Emissão	28.11.2003	03.12.2003	-----	26.12.2003	26.12.2003	-----
Valor sem IVA	970.000,00	3.079.735,00	<b>4.049.735,00</b>	970.000,00	3.079.735,00	<b>4.049.735,00</b>
Valor com IVA	<b>1.018.500,00</b>	<b>3.233.721,75</b>	<b>4.252.221,75</b>	<b>1.018.500,00</b>	<b>3.233.721,75</b>	<b>4.252.221,75</b>

#### *Elementos referentes à execução financeira do contrato*

Quadro 2 – Execução financeira do contrato de empreitada

Auto n.º	Trabalhos		Empreiteiro	Facturas					Retenções	Autorizações de Pagamento		
	Trab. de:	Valor dos Trab. sem IVA		N.º	Data de Emissão	Total dos Trab. sem IVA	Reembolso do Adiant.	Total com IVA (5%) e Reembolso	CGA (0,5%)	N.º	Data	Despesa Líquida (€)
1	AGO 2003	166.416,45	CT	264/A/2003	07.11.03	166.416,45		174.737,27	832,08	B0001	08.12.03	157.263,54
2	SET 2003	69.474,66	CT	265/A/2003	07.11.03	69.474,65		72.948,38	347,37	B0001	08.12.03	65.653,54
3	OUT 2003	335.649,34	CME	3332000469 <sup>(334)</sup>	28.11.03	250.596,67		263.126,50				
			CME	3332000502	09.02.04	250.596,67	- 54.735,69	205.654,03	1.252,98	2040000831	09.09.04	179.341,38
			CT	610/G/2003 <sup>(335)</sup>	30.11.03	85.052,67		89.305,30				
			CT	91/A/2004	09.02.04	85.052,66	- 18.687,60	69.683,31	425,26	2040000557	30.06.04	60.752,78
4	NOV 2003	92.352,30	CT	94/A/2004	23.02.04	92.352,30	- 20.202,07	75.757,74	461,76	2040000557	30.06.04	75.295,98
5	DEZ 2003	236.237,76	CME	3332000508	29.02.04	79.512,56	- 17.241,67	65.384,43	397,56	2040000831	09.09.04	57.035,61
			CT	106/A/2004	29.02.04	156.725,20	- 34.435,34	128.404,35	783,63	2040000845	10.09.04	111.948,20
6	JAN 2004	309.744,27	CME	3332000509	29.03.04	33.666,91	- 7.097,40	27.897,99	168,33	2040000557	30.06.04	24.362,97
			CT	126/A/2004	31.03.04	276.077,36	- 60.659,16	226.189,11	1.380,39	2040000845	10.09.04	197.200,98
7	FEV 2004	462.909,86	CME	3332000531	30.04.04	110.513,50	- 23.833,72	91.013,77	552,57	2040000557	30.06.04	79.409,85
			CT	172/A/2004	07.05.04	352.396,36	- 77.427,81	288.716,98	1.761,98	2040000845	10.09.04	251.715,36
8	MAR 2004	805.956,48	CT	152/G/2004	31.05.04	512.008,60	- 112.497,49	419.486,67	2.560,04	2050000810	29.09.05	365.725,77
			CME	3332000540	31.05.04	293.947,88	- 63.805,49	241.649,54	1.469,74	2050000777	27.09.05	210.785,01
9	ABR 2004	499.011,76	CT	263/G/2004	13.08.04	358.501,40	- 78.769,20	293.718,81	1.792,51	2050000810	29.09.05	291.926,30
			CME	3332000563	14.09.04	140.510,36	- 30.389,62	115.626,78	702,55	2050000777	27.09.05	114.924,23
10	MAI 2004	74.659,59	CME	3332000564	20.09.04	74.659,59	- 16.331,79	61.244,19	373,30	2050000777	27.09.05	60.870,89
11	JUN 2004	54.121,40	CME	3332000583	30.09.04	54.121,40	- 11.839,06	44.396,46	270,61	2050000777	27.09.05	44.125,85
12	JUL 2004	87.663,57	CME	3332000594	12.10.04	87.663,57	- 19.176,41	71.911,52	438,32	2050000777	27.09.05	71.473,20
13	AGO 2004	72.471,06	CME	3332000619	25.11.04	72.471,00	- 15.853,03	59.448,87	362,36	2050000512	29.07.05	59.086,51
14	SET 2004	39.202,58	CME	3332000623	20.12.04	27.684,68	- 6.044,87	22.721,80	138,42	2050000512	29.07.05	22.583,38
			CT	515/A/2004	16.12.04	11.517,89	- 2.530,69	9.436,56	57,59	2050000662	02.09.05	9.378,97
15	OUT 2004	21.329,08	CME	3332000638	10.01.05	21.329,08	- 4.665,74	17.496,51	106,65	2050000713	14.09.05	17.389,86
16	NOV 2004	8.188,89	CME	3332000656	11.01.05	8.188,89	- 1.791,32	6.717,45	40,94	2050000713	14.09.05	6.676,51

<sup>(334)</sup> Anulada pela nota de crédito 3339000012, de 09.02.2004.

<sup>(335)</sup> Anulada pela nota de crédito 13/A/2004, de 09.02.2004.



# Tribunal de Contas

Trabalhos			Empreiteiro	Facturas					Retenções	Autorizações de Pagamento		
Auto n.º	Trab. de:	Valor dos Trab. sem IVA		N.º	Data de Emissão	Total dos Trab. sem IVA	Reembolso do Adiant.	Total com IVA (5%) e Reembolso	CGA (0,5%)	N.º	Data	Despesa Líquida (€)
17	DEZ 2004	155.693,37	CME	3332000691	28.02.05	34.224,66	- 7.369,06	28.198,38	171,12	2050000713	14.09.05	28.027,26
			CT	32/G/2005	28.02.05	121.468,71	- 26.688,86	99.518,84	607,34	2050000713	14.09.05	98.911,50
18	JAN 2005	294.707,07	CME	3332000696	23.03.05	27.007,22	- 5.648,70	22.426,45	135,04	2050000713	14.09.05	22.291,41
			CT	151/A/2005	24.03.05	267.699,85	- 58.818,47	219.325,45	1.338,50	2050000713	14.09.05	217.986,95
19	FEV 2005	416.617,46	CME	3332000697	31.03.05	116.506,56	- 25.195,31	95.876,81	582,53	2050000713	14.09.05	95.294,28
			CT	157/A/2005	29.03.05	300.110,90	- 65.939,76	245.879,70	1.500,55	2050000713	14.09.05	244.379,15
20	MAR 2005	481.012,93	CME	3332000769	09.05.05	65.778,80	- 13.987,18	54.381,20	328,89	2050000713	14.09.05	54.052,31
			CT	224/A/2005	05.05.05	415.234,13	- 91.234,40	340.199,72	2.076,17	2050000713	14.09.05	338.123,55
21	ABR 2005	529.773,29	CT	305/A/2005	07.06.05	480.510,92	-105.576,88	393.680,74	2.402,55	2050000713	14.09.05	391.278,19
			CME	3332000792	09.06.05	49.262,37	- 10.311,03	40.898,91	246,31	2050000713	14.09.05	40.652,60
22	MAI 2005	882.245,08	CT	380/A/2005	15.07.05	745.939,59	- 163.896,33	611.145,42	3.729,70	2050000805	29.09.05	607.415,72
			CME	3332000814	18.07.05	136.305,49	- 29.094,78	112.571,25	681,53	2050000746	21.09.05	111.889,72
23	JUN 2005	557.965,15	CT	440/A/2005	16.08.05	514.619,60	- 113.071,17	421.625,85	2.573,10	2050000749	22.09.05	419.052,75
			CME	3332000830	17.08.05	43.345,55	- 8.983,71	36.079,93	216,73	2050000746	21.09.05	35.863,20
24	JUL 2005	503.703,34	CT	441/A/2005	16.08.05	438.778,70	- 96.407,56	359.489,70	2.193,89	2050000902	17.10.05	357.295,81
			CME	3332000831	17.08.05	64.924,64	-13.777,55	53.704,44	324,62	2050000909	18.10.05	53.379,82
25	AGO 2005	773.252,80	CT	516/A/2005	30.09.05	673.440,92	- 147.967,07	551.747,54	3.367,20	2070000486	28.09.07	548.380,34
			CME	3332000851	30.09.05	99.811,88	- 21.181,98	82.561,40	499,06	2060000118	20.03.06	82.062,34
26	SET 2005	531.813,24	CT	579/A/2005	27.10.05	468.810,05	- 103.005,99	384.094,26	2.344,05	2070000471	19.09.07	381.750,21
			CME	3332000930	30.11.05	63.003,19	- 13.328,16	52.158,78	315,02	2060000216	03.05.06	45.543,44
27	OUT 2005	442.271,94	CME	3332000954	03.01.06	34.135,99	- 7.072,19	28.416,99	170,68	2060000603	14.11.06	28.246,31
			CT	2/A/2006	06.01.06	408.135,95	- 89.674,80	334.384,21	2.040,68	2070000471	19.09.07	332.343,53
28	NOV 2005	172.848,55	CME	3332000955	06.01.06	9.512,31	- 1.922,71	7.969,08	47,56	2060000521	06.10.06	7.921,52
			CT	3/A/2006	06.01.06	163.336,24	- 35.887,91	133.820,75	816,68	2070000471	19.09.07	133.004,07
29	DEZ 2005	195.293,23	CME	3332000965	31.01.06	5.104,85	- 932,59	4.380,87	25,52	2060000603	14.11.06	4.355,35
			CT	35/A/2006	31.01.06	190.188,38	-41.787,80	155.820,61	950,94	2070000471	19.09.07	154.869,67
30	JAN 2006	490.345,69	CME	3332001013	21.03.06	4.267,88	- 463,09	3.995,03	21,34	2060000603	14.11.06	3.973,69
			CT	92/A/2006	15.03.06	486.077,81	- 106.800,03	398.241,67	2.430,39	2070000471	19.09.07	395.811,28
31	FEV 2006	296.292,49	CME	3282005386	23.03.06	7.542,48	- 1.370,42	6.480,66	37,71	2060000603	14.11.06	6.442,95
			CT	37/G/2006	31.03.06	288.750,01	- 63.443,56	236.571,77	1.443,75	2070000471	19.09.07	235.128,02
32	MAR 2006	361.524,68	CME	3332001069	05.05.06	2.994,48	- 307,99	2.820,81	14,97	2070000474	21.09.07	2.805,84
			CT	142/A/2006	03.05.06	358.530,20	- 78.775,53	293.742,40	1.792,65	2070000471	19.09.07	291.949,75
33	ABR 2006	214.393,75	CME	3332001075	31.05.06	11.872,80	- 2.401,14	9.945,24	59,36	2070000474	21.09.07	9.885,88
			CT	58/G/2006	31.05.06	202.520,95	- 44.497,49	165.924,63	1.012,60	2070000471	19.09.07	164.912,03
34	MAIO 2006	189.762,73	CT	70/G/2006	30.06.06	189.762,73	- 41.510,60	155.664,74	948,81	2070000471	19.09.07	154.715,93
35	JUN 2006	159.018,61	CT	316/A/2006	27.07.06	159.018,61	- 34.785,32	130.444,95	795,09	2070000471	19.09.07	129.649,86
36	JUL 2006	79.730,46	CT	345/A/2006	23.08.06	79.730,46	- 17.441,04	65.403,89	398,65	2070000471	19.09.07	65.005,24
37	AGO 2006	233.456,74	CT	383/A/2006	29.09.06	233.456,74	- 51.068,66	191.507,48	1.167,28	2070000471	19.09.07	190.340,20
38	SET 2006	404.691,12	CME	3332001221	20.11.06	123.136,82	- 26.663,64	101.296,84	615,68	2070000681	17.12.07	100.681,16
			CT	138/G/2006	17.11.06	281.554,30	- 61.862,54	230.676,35				
39	OUT 2006	179.240,29	CME	3332001237	29.12.06	23.941,10	- 5.237,11	19.639,19	119,71	2070000681	17.12.07	19.519,48
			CT	496/A/2006	27.12.06	155.299,19	- 33.971,70	127.393,86				
40	NOV 2006	299.676,06	CME	3332001255	29.01.07	135.698,83	- 29.684,12	111.315,45	678,49	2070000681	17.12.07	110.636,96
			CT	8/G/2007	31.01.07	163.977,23	- 35.870,02	134.512,57				
41	DEZ 2006	159.638,12	CME	3332001300	01.03.07	28.097,51	- 6.146,33	23.048,74	140,49	2070000681	17.12.07	22.908,25
			CT	52/A/2007	28.02.07	131.540,61	- 28.774,51	107.904,41				
42	JAN 2007	127.809,60	CME	3332001305	23.03.07	47.221,24	- 10.329,65	38.736,17	236,11	2070000681	17.12.07	38.500,06
			CT	70/A/2007	28.03.07	80.588,36	- 17.628,70	66.107,64				



# Tribunal de Contas

Trabalhos			Empreiteiro	Facturas					Retenções	Autorizações de Pagamento		
Auto n.º	Trab. de:	Valor dos Trab. sem IVA		N.º	Data de Emissão	Total dos Trab. sem IVA	Reembolso do Adiant.	Total com IVA (5%) e Reembolso	CGA (0,5%)	N.º	Data	Despesa Líquida (€)
43	FEV 2007	478.098,18	CME	3332001324	23.04.07	199.286,08	- 43.593,83	163.476,86	996,43	2070000681	17.12.07	162.480,43
			CT	B 120002	18.04.07	278.812,10	- 60.990,15	228.713,05				
44	MAR 2007	896.897,69	CME	3332001325	27.04.07	112.309,99	- 24.567,81	92.129,29	561,55	2070000681	17.12.07	91.567,74
			CT	A 110029	30.04.07	784.587,70	- 171.628,56	643.607,10				
45	ABR 2007	4.566.725,14	CME	A 110038	16.05.07	3.171.127,23	- 685.520,23	2.609.887,35				
			CT	3332001348	15.05.07	1.437.011,35	- 387.624,11	1.101.856,60				
TOTALS:		18.409.887,85				18.451.301,20	4.049.738,93	15.121.640,42				9.566.212,42

## Notas:

1. A soma de todos os trabalhos (sem IVA) indicados nos 45 Autos deveria corresponder a € 18.749.000,00 (valor do contrato) e não a “€ 18.409.887,85”, como indicado. A explicação reside na circunstância do Auto 45 não compreender a verba de € 339.112,18 (sem IVA), como assinalado no precedente anexo e no subp. 3.1.5 da Parte III do relatório;
2. O valor total dos trabalhos (sem IVA) facturado pelas duas empresas deveria corresponder a € 18.409.887,85, e não a “€ 18.451.301,20”. Esta divergência deve-se aos valores das facturas emitidas para o Auto 45. Atente-se, por conseguinte, que o resultado da soma dos valores naquelas inscritos ascende a € 4.608.138,58 (€ 3.171.127,23 + € 1.437.011,35) e não a € 4.566.725,14, como seria expectável face ao valor registado no Auto n.º 45, subscrito pela Fiscalização e pelo Consórcio em 25.06.2007. A diferença entre o valor do Auto e o da respectiva facturação reside no facto desta última respeitar a um Auto (também com o n.º 45, no valor de € 4.608.138,58), assinado tão só pelo Consórcio, e elaborado por este em momento posterior ao Auto n.º 45, como melhor explicitado no anexo IX. Existe, assim, uma discrepância de “€ 41.413,44”, “razão pela qual, o Consórcio tem de emitir uma nota de crédito no valor mencionado”, como informado pela CML no p. 7 do seu Of. n.º TM/OF/1360-COD, de 28.10.2008;
3. O referido no número anterior deverá igualmente justificar a diferença (ínfima) de valores verificada entre o adiantamento *ab initio* facturado (€ 4.049.735,00) e o reembolsado (€ 4.049.738,93);
4. Como informado no Of. da CML n.º 56/DAJAF/NTC/08, de 27.10.2008, “o valor do Auto de Medição de Trabalhos n.º 38 e seguintes, facturados, pela Firma Construtora do Tâmega, S.A., não se encontram pagos nem liquidados, apresentando somente o registo de factura em SAP”;
5. A quantia referente ao Auto n.º 45 também não foi paga a nenhuma das empresas consorciadas, como se infere dos esclarecimentos prestados pela CML na al. f) do seu Of. n.º TM/OF/1360-COD, de 28.10.2008, seguidamente reproduzidos: “Ainda não foi paga a quantia de 1.457.374,82 que corresponde ao diferencial da soma do auto 45 do Consórcio e dos autos 38 a 44 da Tâmega, deduzidos do valor da multa contratual, devido à não aceitação por parte dos empreiteiros da aplicação da multa, **tendo accionado uma acção judicial, objectivando o não pagamento da multa, invocando para tal a decisão do Tribunal Arbitral**”.





## Tribunal de Contas

De acordo com o estipulado no p. 3.1.1 das CGC do Caderno de Encargos (de “Setembro de 2002”), “O pagamento ao empreiteiro dos trabalhos incluídos no contrato far-se-á por medição, com observância do disposto nos artigos 202.º e seguintes do DL 59/99, de 2 de Março, se outras condições não forem estabelecidas neste caderno de encargos”. Na cláusula 5.ª do contrato de empreitada fixava-se ainda que “As representadas dos segundo e terceiro outorgantes obrigam-se a emitir facturas em nome da Câmara Municipal de Lisboa e ao cuidado da Direcção Municipal de Finanças (...)”. Considerando que os documentos integrados no contrato não aludem ao prazo de pagamento dos trabalhos executados, aplica-se, supletivamente, o prazo de 44 dias úteis<sup>(336)</sup> previsto no art.º 212.º, n.º 4, do RJEOP, cuja contagem se inicia a partir “Das datas dos autos de medição a que se refere o art.º 202.º”, cf. al. a) do n.º 1 da mesma norma. No entanto, atendendo a que as facturas — necessárias à liquidação e pagamento das despesas justificadas nos Autos de trabalhos mensais nos termos das disposições constantes no POCAL — das empresas consorciadas foram, em geral, emitidas com um significativo desfasamento temporal em relação aos co-respectivos Autos (vide teor do anterior quadro 2), procedeu-se ao cômputo do prazo do pagamento a partir da data de emissão aposta naquelas, tendo-se apurado os atrasos indicados nos quadros que se seguem.

Quadro 3 – Atraso no pagamento de trabalhos contratuais facturados pela CME – Construções e Manutenção Electromecânica, S.A.

TRAB. DE:	FACTURA N.º	DATA DE VENCIMENTO	DATA DE PAGAMENTO	ATRASSO DIAS ÚTEIS	SEMANAS	MESES
OUT 2003	3332000502	13.04.2004	09.09.2004	105	21	5,25
DEZ 2003	3332000508	30.04.2004	09.09.2004	92	18,4	4,6
JAN 2004	3332000509	31.05.2004	30.06.2004	20	4	1
MAR 2004	3332000540	02.08.2004	27.09.2005	289	57,8	14,45
ABR 2004	3332000563	17.11.2004	27.09.2005	214	42,8	10,7
MAI 2004	3332000564	23.11.2004	27.09.2005	210	42	10,5
JUN 2004	3332000583	06.12.2004	27.09.2005	202	40,4	10,1
JUL 2004	3332000594	16.12.2004	27.09.2005	195	39	9,75
AGO 2004	3332000619	28.01.2005	29.07.2005	123	24,6	6,15
SET 2004	3332000623	21.02.2005	29.07.2005	108	21,6	5,4
OUT 2004	3332000638	14.03.2005	14.09.2005	125	25	6,25
NOV 2004	3332000656	15.03.2005	14.09.2005	124	24,8	6,2
DEZ 2004	3332000691	02.05.2005	14.09.2005	92	18,4	4,6
JAN 2005	3332000696	30.05.2005	14.09.2005	73	14,6	3,65
FEV 2005	3332000697	03.06.2005	14.09.2005	69	13,8	3,45
MAR 2005	3332000769	13.07.2005	14.09.2005	43	8,6	2,15
ABR 2005	3332000792	12.08.2005	14.09.2005	21	4,2	1,05
AGO 2005	3332000851	06.12.2005	20.03.2006	71	14,2	3,55
SET 2005	3332000930	02.02.2006	03.05.2006	59	11,8	2,95
OUT 2005	3332000954	07.03.2006	14.11.2006	171	34,2	8,55
NOV 2005	3332000955	10.03.2006	06.10.2006	141	28,2	7,05
DEZ 2005	3332000965	04.04.2006	14.11.2006	151	30,2	7,55
JAN 2006	3332001013	25.05.2006	14.11.2006	117	23,4	5,85
FEV 2006	3282005386	30.05.2006	14.11.2006	114	22,8	5,7
MAR 2006	3332001069	10.07.2006	21.09.2007	299	59,8	14,95
ABR 2006	3332001075	03.08.2006	21.09.2007	281	56,2	14,05
SET 2006	3332001221	25.01.2007	17.12.2007	222	44,4	11,1
OUT 2006	3332001237	05.03.2007	17.12.2007	196	39,2	9,8
NOV 2006	3332001255	01.04.2007	17.12.2007	175	35	8,75

<sup>(336)</sup> Cf. art.º 274.º, n.º 1, do RJEOP.



# Tribunal de Contas

TRAB. DE:	FACTURA N.º	DATA DE VENCIMENTO	DATA DE PAGAMENTO	ATRASSO DIAS ÚTEIS	SEMANAS	MESES
DEZ 2006	3332001300	07.05.2007	17.12.2007	153	30,6	7,65
JAN 2007	3332001305	29.05.2007	17.12.2007	138	27,6	6,9
FEV 2007	3332001324	28.06.2007	17.12.2007	118	23,6	5,9
MAR 2007	3332001325	03.07.2007	17.12.2007	115	23	5,75

Quadro 4 – Atraso no pagamento de trabalhos contratuais facturados pela Construtora do Tâmega, S.A.

TRAB. DE:	FACTURA N.º	DATA DE VENCIMENTO	DATA DE PAGAMENTO	ATRASSO DIAS ÚTEIS	SEMANAS	MESES
OUT 2003	91/A/2004	13.04.2004	30.06.2004	54	10,8	2,7
NOV 2003	94/A/2004	27.04.2004	30.06.2004	44	8,8	2,2
DEZ 2003	106/A/2004	30.04.2004	10.09.2004	93	18,6	4,65
JAN 2004	126/A/2004	02.06.2004	10.09.2004	70	14	3,5
FEV 2004	172/A/2004	09.07.2004	10.09.2004	44	8,8	2,2
MAR 2004	152/G/2004	02.08.2004	29.09.2005	291	58,2	14,55
ABR 2004	263/G/2004	15.10.2004	29.09.2005	238	47,6	11,9
SET 2004	515/A/2004	17.02.2005	02.09.2005	134	26,8	6,7
DEZ 2004	32/G/2005	03.05.2005	14.09.2005	91	18,2	4,55
JAN 2005	151/A/2005	31.05.2005	14.09.2005	72	14,4	3,6
FEV 2005	157/A/2005	01.06.2005	14.09.2005	71	14,2	3,55
MAR 2005	224/A/2005	11.07.2005	14.09.2005	45	9	2,25
ABR 2005	305/A/2005	10.08.2005	14.09.2005	23	4,6	1,15
MAI 2005	380/A/2005	16.09.2005	29.09.2005	8	1,6	0,4
AGO 2005	516/A/2005	06.12.2005	28.09.2007	451	90,2	22,55
SET 2005	579/A/2005	01.01.2006	19.09.2007	425	85	21,25
OUT 2005	2/A/2006	10.03.2006	19.09.2007	377	75,4	18,85
NOV 2005	3/A/2006	10.03.2006	19.09.2007	377	75,4	18,85
DEZ 2005	35/A/2006	04.04.2006	19.09.2007	361	72,2	18,05
JAN 2006	92/A/2006	19.05.2006	19.09.2007	335	67	16,75
FEV 2006	37/G/2006	06.06.2006	19.09.2007	320	64	16
MAR 2006	142/G/2006	06.07.2006	19.09.2007	299	59,8	14,95
ABR 2006	58/G/2006	03.08.2006	19.09.2007	279	55,8	13,95
MAI 2006	70/G/2006	01.09.2006	19.09.2007	259	51,8	12,95
JUN 2006	316/A/2006	28.09.2006	19.09.2007	240	48	12
JUL 2006	345/A/2006	25.10.2006	19.09.2007	222	44,4	11,1
AGO 2006	383/A/2006	05.12.2006	19.09.2007	195	39	9,75



Quadro 5 – Valor (em euros) em dívida à Construtora do Tâmega, S.A. pelos trabalhos contratuais medidos nos Autos 38 a 44

AUTO N.º	FACTURAS EMITIDAS PELA CONSTRUTORA DO TÂMEGA, S.A.				
	N.º	DATA DE EMISSÃO	TOTAL DOS TRAB. SEM IVA	REEMBOLSO DO ADIANTAMENTO	TOTAL COM IVA (5%) E REEMBOLSO
38	138/G/2006	17.11.06	281.554,30	- 61.862,54	230.676,35
39	496/A/2006	27.12.06	155.299,19	- 33.971,70	127.393,86
40	8/G/2007	31.01.07	163.977,23	- 35.870,02	134.512,57
41	52/A/2007	28.02.07	131.540,61	- 28.774,51	107.904,41
42	70/A/2007	28.03.07	80.588,36	- 17.628,70	66.107,64
43	B 120002	18.04.07	278.812,10	- 60.990,15	228.713,05
44	A 110029	30.04.07	784.587,70	- 171.628,56	643.607,10
TOTAIS:			1.876.359,49		1.538.914,98



# Tribunal de Contas

Quadro 6 – Valor (em euros) em dívida ao Consórcio, referente ao Auto 45 (saldo contratual)

VALOR DOS TRAB. SEM IVA	REEMBOLSO DO ADIANTAMENTO	TOTAL DOS TRAB. - ADIANTAMENTO	VALOR DO IVA (5%)	TOTAL COM IVA E REEMBOLSO
4.566.725,14	1.073.144,34 (685.520,23 + 387.624,11)	3.493.580,80	174.679,04	3.668.259,84

Cumpra ainda referir que, atento o referido na al. b) da Prop. n.º 247/2008, aprovada em reunião da CML de 30.04.2008 (parcialmente transcrita no anexo III), procurou-se determinar se o saldo naquela citado — €3.493.580,80 — se limitava “a trabalhos contratuais, contabilizados no âmbito do remanescente da empreitada, ou se compreendem ainda eventuais «trabalhos a mais» *peticionados pelo Consórcio junto da instância arbitral*”, cf. questionado na al. d) do Of. da DGTC n.º 15441, de 24.09.2008, ao que a edilidade respondeu que “*corresponde exclusivamente a trabalhos contratuais*”, cf. al. d) do Of. da CML n.º TM/OF/1360-COD, de 28.10.2008.

Solicitou-se depois, no mesmo ofício da DGTC [al. e)] que “*Se identifique (caso inexistam os respectivos autos de medição) os «trabalhos efectivamente realizados e não facturados» citados na alínea anterior (...)*”. Atente-se que a expressão “*caso inexistam os respectivos autos de medição*” não foi incluída em vão, uma vez que já se encontrava indiciado no processo que a Fiscalização não procedia tempestivamente à medição de “*trabalhos a mais*” pelo que, a existirem “*trabalhos efectivamente realizados e não facturados*”, teriam de se encontrar reflectidos em Autos de trabalhos contratuais avulsos que ainda não instruíam o processo de auditoria. Disse-se “*teriam*” porque, como se conclui do valor total dos trabalhos inscritos no Auto n.º 45 — mais elevado que qualquer dos restantes Autos antes produzidos — aqueles não poderiam ter sido efectivamente executados num só mês (“*Abril de 2007*”). E a resposta dada pela CML ao solicitado pela DGTC foi a de que “*Todos os trabalhos efectivamente realizados foram facturados, nomeadamente no Auto n.º 45*”, cf. expresso na al. e) do seu Of. n.º TM/OF/1360-COD, antes indicado.

Face ao exposto, das duas uma:

- a) Ou a Fiscalização não mediu trabalhos contratuais, como lhe incumbia (art.ºs 202.º e 203.º do RJEOP), pretendendo agora a entidade auditada liquidá-los, incorrectamente, a título de saldo contratual;
- b) Ou se tratam de trabalhos contratuais não executados, mas devidos a título de saldo da empreitada, nos termos do disposto no art.º 17.º, n.º 5, do RJEOP, em conformidade com a modalidade de empreitada (preço global) indicada no n.º 9 dos avisos de abertura do concurso público internacional publicitados no JOCE, de 02.10.2002 e no DR, 3.ª S, de 17.10.2002 e no n.º 10.1 do Programa de Concurso.

Face aos aspectos infra enunciados, afigura-se legítimo presumir que a situação *sub judice* corresponderá à prefigurada na anterior al. b), considerando:

- O elevado volume de trabalhos medidos no citado Auto n.º 45;
- Que a única conduta da Fiscalização irregular constatada em matéria de medições se reporta a “*trabalhos a mais*”;



## Tribunal de Contas

---

- O emprego, na al. b) da Proposta n.º 247/2008, antes identificada, da expressão “*saldo remanescente do preço da Empreitada*”;
- A declaração, proferida pelo Chefe da Fiscalização, na Inf. n.º 252<sup>(337)</sup>, de 26.06.2007 (de que o saldo apurado se referia “*a trabalhos que não foram necessários realizar para que a empreitada fosse concluída*”);
- A dúvida manifestada pelo Tribunal Arbitral a fls. 159 do seu Acórdão (“*sobre se existem todos os saldos parciais, representantes de trabalhos efectivamente feitos*”) sobre a matéria, apresentada no anterior anexo;
- O alegado pelo Grupo I na fl. 53<sup>(338)</sup> do articulado oferecido em sede de contraditório, do qual se extrai que os trabalhos indicados no Auto n.º 45 correspondem a trabalhos contratuais não realizados em virtude da previsão, por excesso, das respectivas quantidades, de erros e de alterações de projecto introduzidas pelo Consórcio ao longo da obra.

---

<sup>(337)</sup> Cujo conteúdo foi parcialmente transcrito no anterior anexo.

<sup>(338)</sup> Referência às seguintes declarações: “*De facto, ficaram por realizar trabalhos contratuais identificados no Auto n.º 45, pelos seguintes motivos: Em parte, corresponderão a trabalhos contratuais que o Consórcio tinha inscrito na Lista de Preços Unitários em quantidade excedentária à que seria necessária para a realização da Empreitada. Em parte, corresponderão a trabalhos que não tiveram que executar devido a erros de projecto ou, ainda, devido a alterações de projecto introduzidas pelo Consórcio ao longo da obra*”.



## Anexo XI

### COMENTÁRIOS ÀS ALEGAÇÕES APRESENTADAS PELOS NOTIFICADOS DO RELATO DE AUDITORIA

#### NOTA INTRODUTÓRIA

No presente anexo, procede-se à análise das alegações apresentadas pelos notificados do relato de auditoria, identificados no p. 1.4 da Parte I do relatório. A análise incide sobre as alegações oferecidas pelos grupos I e II (identificados naquele p. 1.4), salientando-se que, em virtude da identidade de argumentos constatada:

- A apreciação do alegado nas fls. 48 a 50 e 55 a 58 do articulado oferecido pelo Grupo I foi remetida para os comentários formulados ao alegado pelo Grupo II nas fls. 7 a 11 do seu articulado;
- Os comentários formulados às alegações do Grupo I compreendem alguns aspectos focados pelo Grupo II e pelo ex Vereador *José António Moreira Marques*.

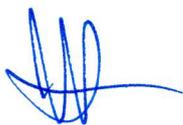
#### I – COMENTÁRIOS ÀS ALEGAÇÕES FORMULADAS PELO GRUPO I

Antes da exposição das observações formuladas pelos responsáveis do Grupo I ao referido nos pontos 1.3 e 1.4 do Cap. I do relato — incidentes, respectivamente, sobre “Metodologia e Procedimentos” e “Condicionantes e Limitações” — cumpre precisar o que, no aspecto indicado em segundo lugar, se deve atender e porquê. Segundo o “Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas” (Vol. I), disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt), os auditores “*devem observar, na elaboração do relato de auditoria, que serve de base ao relatório a fixar pelo Tribunal (...) as normas sobre a sua estrutura e conteúdos aprovados pelo Tribunal. As normas a seguir apresentadas contemplam, em primeiro lugar os aspectos gerais, isto é, os aspectos que devem ser observados em qualquer relatório, seja qual for o tipo de auditoria a que se reporta (...)*”, cf. pág. 122 do Manual. E, entre tais aspectos constam as “condicionantes” da auditoria, isto é, as “*dificuldades encontradas e grau de colaboração dos responsáveis*”, cf. pág. 123 do mesmo Manual. Tais dificuldades compreendem, em abstracto, um número ilimitado de situações — com origem na instituição superior de controlo<sup>(339)</sup>, na entidade controlada<sup>(340)</sup>, em ambas ou em situações alheias<sup>(341)</sup> às entidades envolvidas — que podem, no que ora interessa, comprometer a exactidão da informação relatada. Como assinalado no Manual (pág. 27), “*Tendo o auditor como tarefa essencial identificar e analisar a validade e a veracidade de qualquer informação deve, para esse efeito, aplicar os procedimentos adequados, (...), de forma a obter o conjunto de provas factuais e/ou materiais que suportem fidedignamente as afirmações e/ou os factos analisados*”. Na auditoria

<sup>(339)</sup> Como, por ex, a alocação de um número insuficiente de recursos humanos, a frequente alteração da composição dos mesmos recursos ou a reanálise da informação recolhida devido a ulterior modificação do âmbito da auditoria inicialmente fixado.

<sup>(340)</sup> De que são exemplos a dispersão geográfica das unidades orgânicas da entidade auditada intervenientes na actividade objecto de controlo, delonga na resposta a pedidos de esclarecimentos e ou de documentos, e prestação de esclarecimentos ambíguos (susceptíveis de mais do que uma interpretação).

<sup>(341)</sup> Como alterações legislativas com repercussões nas atribuições e competências da entidade controlada ou ainda nas normas que disciplinam a sua actividade contratual, financeira, etc.





## Tribunal de Contas

desenvolvida recorreu-se a um conjunto de procedimentos gerais, em conformidade com as normas de auditoria da Organização Internacional das Instituições Superiores de Controlo (INTOSAI)<sup>(342)</sup>, como a inspecção, a confirmação e o cálculo<sup>(343)</sup>, que implicam, necessariamente, o exame dos diversos documentos de suporte das decisões administrativas tomadas e dos fluxos financeiros verificados no âmbito do contrato de empreitada objecto da Acção. Assim se compreende que quaisquer irregularidades incorridas na produção desses documentos ou mesmo a sua inexistência não possa deixar de ser qualificada como uma “condicionante” nos termos anteriormente explicitados.

Passando à análise dos comentários tecidos pelo Grupo I aos citados pontos 1.3 e 1.4 do Cap. I do relato, anota-se que, na exposição referente ao trabalho de campo desenvolvido [vide al. b) do p. 1.3 do Cap. I do relato, pág. 6], não se divisam quaisquer referências “à correspondência trocada entre o Tribunal Arbitral e o Município de Lisboa”<sup>(344)</sup>, como alegado a fls. 3 do articulado. Quanto ao “teor da correspondência trocada entre o Tribunal Arbitral e a DGTC, ou o teor de outras informações complementares que estas entidades possam ter prestado a este douto tribunal”<sup>(345)</sup> (fls. 3 do mesmo articulado) — correspondência essa identificada na nota de rodapé n.º 15 do relato (pág. 6) —, é verdade que não se revelou, detalhadamente, o seu conteúdo, apesar deste se inferir das notas de rodapé n.ºs 41 e 42 por referência ao segmento de texto do relato (vide pág. 12) em que foram inseridas. Tratou-se, como se verá, de correspondência que visou precisar matéria de facto e que em nada prejudicou a possibilidade dos alegantes exercerem plenamente o seu direito de pronúncia. Assim:

- Na sequência da entidade auditada reconhecer a sua impossibilidade em prestar informações sobre o processo de concurso referente à intervenção a realizar na estrutura da Linha Amarela do ML (cf. se extrai do declarado no n.º 4 do Of. Da CML TM/OF/1292-COD, de 08.05.2007<sup>(346)</sup>), o Juiz Conselheiro responsável pela auditoria ordenou<sup>(347)</sup> que tal informação fosse recolhida junto do ML, entidade que viria a ser interpelada<sup>(348)</sup> duas vezes para o efeito dada a incompletude da informação primeiramente prestada. Assim, no seu Of. n.º 515600, de 08.06.2007, o ML comunicou à DGTC que “(...) foi em 18 de Maio de 2007 aprovada por

<sup>(342)</sup> Em especial, a norma de auditoria 154 (“Os auditores devem ter experiência nas técnicas e procedimentos de recolha das provas: inspecção, observação, investigação e confirmação. As ISC devem certificar-se de que as técnicas empregues são suficientes para detectar de forma razoável todos os erros e irregularidades”).

<sup>(343)</sup> Procedimentos definidos no “Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas” (pág. 30) nos seguintes termos: i) “Inspeção é a verificação física de determinados bens do activo (existências, imobilizado corpóreo, etc.) e dos documentos de suporte de diversas operações (vendas, compras, recebimentos, pagamentos, etc.)”; ii) a “Confirmação é o procedimento que consiste na obtenção de provas que se podem apurar na entidade que se está a auditar (facturas, guias, extractos bancários, etc.) ou fora dela através de certidões ou de circularizações destinadas à confirmação de saldos de contas e outras informações”; iii) o “Cálculo é a verificação da exactidão aritmética dos documentos e registos contabilísticos correspondentes, bem como a verificação de cálculos autónomos”.

<sup>(344)</sup> Observação igualmente formulada pelo Grupo II e pelo ex Vereador José António Moreira Marques na fl. 2 dos respectivos articulados.

<sup>(345)</sup> Vide nota de rodapé anterior.

<sup>(346)</sup> Cujo teor se reproduz: “Relativamente ao Concurso promovido pelo Metropolitano de Lisboa, a CML apenas conhece a situação das formalidades por via oral, pois o Metropolitano de Lisboa nunca informou a CML sobre a situação do Concurso. Assim, não é possível prestar quaisquer esclarecimentos sobre este concurso, nem sequer sobre as datas prováveis de execução da obra, embora sabendo que após a consignação, demorarão cerca de 3 semanas, até ao início dos trabalhos”.

<sup>(347)</sup> Cf. documentado na Inf. n.º 126/2007-DCC, de 21.05.2007, sob a qual recaiu o despacho do Juiz Conselheiro responsável, proferido em 29.05.2007, que ordenou a diligência mencionada no texto.

<sup>(348)</sup> Intepelação efectuada através dos ofícios da DGTC n.ºs 7945, de 30.05.2007, e 10341, de 05.07.2007.



## Tribunal de Contas

este Conselho de Gerência o Relatório de Análise de propostas referente ao Concurso para a Reabilitação do 11.º troço da Linha Amarela do Metropolitano de Lisboa, actividade considerada pelo LNEC como necessária para a conclusão do troço do designado Túnel do Marquês, obra da responsabilidade da Câmara Municipal de Lisboa. Refere-se assim que está em fase de contratação à empresa SPIE Batignoles Europe, a empreitada acima referida a qual tem um prazo total de execução de 112 dias e de 50 dias como prazo parcelar que permitirá a continuação da obra da responsabilidade da Câmara Municipal de Lisboa”. E, pelo seu Of. n.º 521388, de 10.07.2007, o ML informou que “o Auto de Consignação da empreitada em epígrafe será outorgado no dia 23 do corrente”. Estes elementos (e outros) serviram de base à afirmação, no relato contraditado, de que “Por concurso público, o ML adjudicou à SPIE BATIGNOLLES EUROPE os trabalhos de reabilitação do 11.º troço da linha Amarela, pelo valor de € 679.354,10, realizados entre Julho e Novembro de 2007”, cf. pág. 12 daquele documento;

- Em execução do despacho<sup>(349)</sup> do Juiz Conselheiro responsável pela auditoria, solicitou-se<sup>(350)</sup> ao Árbitro-Presidente do Tribunal Arbitral do “Túnel do Marquês” que, logo que proferida a decisão final sobre o litígio, providenciasse o envio de cópia do respectivo acórdão a este Tribunal, o que sucedeu em 01.02.2008, através de carta subscrita pelo Presidente da referida instância arbitral. O mesmo aresto viria a ser disponibilizado pela entidade auditada em suporte digital, apenso ao seu Of. n.º 50/DAJAF/NTC/08, de 16.10.2008, assim como o Relatório Pericial (de 15.11.2006), descritos no subp. 2.3.2 do p. 2.3 do Cap. II do relato (pág. 13 e segs), e seu anexo III;
- Face ao informado no Of. da CML n.º TM/OF/1350-COD, de 18.03.2008<sup>(351)</sup>, o Juiz Conselheiro responsável pela auditoria determinou<sup>(352)</sup> que se solicitasse à entidade auditada cópia do requerimento de anulação do acórdão arbitral, apresentado no TCA Sul, ao que aquela deu cumprimento através do Of. da CML n.º TM/OF/1352-COD, de 08.04.2008. Considerando que do teor do ofício da edilidade antes indicado não se depreendia o estado da acção instaurada, solicitou-se<sup>(353)</sup> àquele tribunal administrativo informação sobre o assunto. Por Of. com a ref.ª n.º 86/2008-SEC/AS, de 28.04.2008, o TCA Sul informou que “os Autos deram entrada neste Tribunal em 3/3/2008, tendo sido recebida a Contestação em 24/4/2008, conforme fotocópia junta do histórico”. Do declarado se deu conta na nota de rodapé n.º 42, inserta a pág. 12 do relato contraditado.

Mais adiante, o Grupo I alega que “Deve, nomeadamente, notar-se, que foram disponibilizados os articulados da CML apresentados quer no Tribunal Arbitral quer nos Tribunais Administrativos” (fls. 4 do articulado), o que não corresponde integralmente à verdade, considerando que não foram disponibilizados os articulados apresentados no TAC de Lisboa e no TCA Sul relativos à acção administrativa especial de impugnação da multa contratual, à

<sup>(349)</sup> Despacho de 14.11.2007, exarado sobre a Inf. n.º 276/2007-DCC, de 06.11.2007.

<sup>(350)</sup> Através do Of. da DGTC n.º 17002, de 15.11.2007.

<sup>(351)</sup> Referência à comunicação de que “em face da decisão da CML, em solicitar ao Tribunal Administrativo de Lisboa a anulação do Acórdão Arbitral (...)”.

<sup>(352)</sup> Em despacho autónomo exarado em 26.03.2008.

<sup>(353)</sup> Através do Of. da DGTC n.º 6773, de 18.04.2008.



acção executiva para o pagamento de quantia certa e à impugnação da decisão de indeferimento do pedido de suspensão da instância executiva.

Prosseguem depois referindo que “a posição da CML relativamente quer à execução dos trabalhos da empreitada quer à responsabilidade que para si deriva se encontra plasmada nos diversos processos administrativos e jurisdicionais que a opção ao Consórcio construtor e aos quais o TC certamente teve acesso<sup>(354)</sup>, embora nem sempre o refira no seu Relato, o que leva os signatários a considerar que, ou o TC não cuidou de recolher a informação em causa ou, tendo-o feito, a não considerou e valorou adequadamente pois não é evidenciada no texto do Relato, que se parece debruçar quase exclusivamente sobre o contencioso arbitral, descontextualizando-o assim, do cenário mais amplo (...)” (fls. 4 do articulado). O declarado suscita os seguintes comentários:

- a) O TC não teve “acesso” aos articulados apresentados pela entidade auditada nas acções judiciais indicadas no parágrafo anterior — apesar de referenciadas no relato contraditório<sup>(355)</sup> — em virtude da sua existência só ter sido conhecida<sup>(356)</sup> na fase final dos trabalhos da auditoria;
- b) Independentemente do mencionado na al. a), não se divisa — nem os responsáveis esclarecem — o motivo pelo qual devia este Tribunal valorar a posição adoptada pela CML e, acrescente-se, pelo Consórcio, “nos diversos processos administrativos e jurisdicionais que a opção ao Consórcio”, considerando que as questões dirimidas nos ditos processos ou não foram, no relato, objecto de qualquer juízo de valor — como o reconhecimento das prorrogações dos prazos parciais e global da obra previstos no Plano de Trabalhos formulado pelo Consórcio em 22.12.2004 ou dos prejuízos alegadamente suportados por aquele, discutidos na instância arbitral — ou, quando assim não sucedeu, foram avaliadas sob um ângulo distinto do apresentado nos citados processos — por ex., enquanto no Tribunal Arbitral, os “trabalhos a mais” reclamados pelo Consórcio foram apreciados pelo prisma do seu pagamento (ou não) por parte da CML, no relato, os mesmos “trabalhos a mais” foram enquadrados ou perspectivados sob a óptica do cumprimento das funções cometidas por lei à Fiscalização<sup>(357)</sup>;
- c) Quanto à alegada descontextualização do contencioso arbitral afigura-se, com o devido respeito pelo entendimento expresso pelos responsáveis, que o mesmo não procede quando confrontado com o conteúdo do relato — no qual se narrou, inclusive, os

<sup>(354)</sup> Afirmação similar é feita pelo Grupo II (cfr. fl. 3 do seu articulado) e pelo ex Vereador José António Moreira Marques (cfr. fl. 2 do articulado apresentado).

<sup>(355)</sup> Sobre a acção executiva (excepto no que respeita ao recurso da decisão de indeferimento do pedido de suspensão daquela instância, interposto pela CML no TCA Sul, do qual só se teve conhecimento através das alegações oferecidas pelo Grupo II em sede de contraditório), vide subp. 2.3.2 do Cap. II, págs. 15 e 16 do relato e, no tocante à acção de impugnação da multa contratual, vide subp. 3.1.4 do Cap. III, pág. 40, do mesmo documento.

<sup>(356)</sup> Conhecimento esse obtido por via indirecta, ou seja, ou resultou dos trabalhos de campo realizados pela equipa de auditoria (como a consulta dos boletins municipais da autarquia, que revelaram a existência da mencionada acção executiva, cf. indicado na nota de rodapé n.º 57, inclusa na pág. 15 do relato), ou de esclarecimentos prestados pela CML a solicitação do TC sobre matérias conexas [como os pedidos, da DGTC, de junção das facturas emitidas pelo Consórcio relativas à despesa retratada no auto de medição n.º 45, e de informações atinentes ao pagamento da quantia de € 1.457.374,82, aprovada pelo executivo camarário em reunião de 30.04.2008, formulados no n.º 7 e na al. f) do seu Of. n.º 15441, de 24.09.2008. Nos esclarecimentos sobre tais matérias — prestados no n.º 7 e na al. f) do Of. da CML n.º TM/OF/1360-COD, de 28.10.2008 — é que a edilidade revelou a existência da acção de impugnação da multa contratual, instaurada pelo Consórcio no TAC de Lisboa].

<sup>(357)</sup> Cf. subp. 3.1.3.2 do Cap. III do relato, págs. 34 a 38, e seu anexo VIII.



# Tribunal de Contas

anteriores<sup>(358)</sup> do mencionado contencioso — a que acresce a não indicação, pelos mesmos responsáveis, do ou dos factos omissos no relato que conduzem à apontada descontextualização;

d) Por último, também não se acompanha a consideração de que, no relato, se concedeu maior relevância ao contencioso arbitral e, em particular, ao Ac. de 31.01.2008 que — esclarece-se — foi invocado naquele documento por duas razões de natureza distinta, a saber:

- Como um facto, a par de outros<sup>(359)</sup>, verificado durante a fase de execução do contrato da empreitada fiscalizada;
- Como uma fonte de informação residual<sup>(360)</sup>, que reforçou algumas das observações formuladas no subp. 3.1.2.4 do Cap. III do relato (pág. 26 e segs).

Mais adiante (fls. 5 do articulado), os responsáveis comentam a morosidade envolvida na identificação de documentação produzida pela CML, e a falta de fiabilidade da informação coligida durante o desenvolvimento da auditoria, assinaladas no p. 1.4 do Cap. I do relato (págs. 6 e 7).

Principie-se por notar que o referido naquele p. 1.4 se inscreve no domínio das “condicionantes” da auditoria, com o alcance e objectivos sintetizados na parte inicial da presente exposição, que aqui se dão por reproduzidos. Assim, a morosidade ali mencionada decorreu de situações alheias à entidade auditada e ao TC, como resultava da menção, na pág. 6 do relato, às “alterações verificadas na composição do órgão executivo municipal” descrevendo-se, na nota de rodapé n.º 16, as alterações consideradas. Não se pretendeu — como aparentemente foi interpretado pelos responsáveis<sup>(361)</sup> — imputar-lhes quaisquer responsabilidades pela apontada delonga.

No que concerne ao grau de fiabilidade da informação recolhida no decurso da auditoria, os responsáveis principiam por alegar que “o *Relato não identifica qual a informação que não considera ser fiável nem o motivo porque não a considera fiável*” (pág. 5 do articulado). Ora, com o devido respeito pelo entendimento manifestado, no p. 1.4 do Cap. I do relato identificaram-se claramente as causas (ou motivos) subjacentes à deficiente fiabilidade da informação reunida, imputada à ausência de assinatura e de aposição de data em documentos que corporizaram esclarecimentos prestados (pela edilidade) no decurso da auditoria, a incorrecções e incoerências relativas a factos e valores indicados em diversa documentação analisada e à inexistência de suporte documental respeitante a alterações introduzidas à obra, acordadas entre as partes contratantes (cf. pág. 7 do relato). Atenta a sua inserção no relato (na parte dedicada às “Condicionantes e Limitações” da auditoria), tais motivos (ou causas)

<sup>(358)</sup> Cf. 1.ª parte do anexo III do relato, pág. 57.

<sup>(359)</sup> Como, por *exs*, a alteração do sistema de ventilação do Túnel, a eliminação dos túneis T2 e T3, o fecho do túnel T4, os “trabalhos a mais” integrados no 1.º Adicional, e as prorrogações do prazo de execução da obra autorizadas pela entidade auditada, conforme se alcança, respectivamente, do exposto nos subp. 3.1.2.1, 3.1.2.2, 3.1.2.3, 3.1.3.1 e 3.1.4 do Cap. III do relato.

<sup>(360)</sup> Residual por, desde logo, inexistir sobreposição de enquadramento das matérias versadas no Ac. arbitral e no relato de auditoria, como evidenciado na al. b) do texto, e ser ter privilegiado — como não poderia deixar de ser — todos os elementos informativos (nestes se incluindo os esclarecidos prestados no decurso da auditoria) fornecidos pela entidade auditada.

<sup>(361)</sup> Atenta a consideração de que “*Certamente se concluirá, a este respeito, que tal facto não pode, de forma, alguma, ser imputado aos ora signatários, antes decorre do nosso sistema democrático, previsto na Constituição da República Portuguesa*”, formulada a fls. 5 das alegações do Grupo I.



## Tribunal de Contas

foram ali formulados “*de forma genérica*” — como comentado pelo Grupo I — sem prejuízo de se citarem alguns exemplos<sup>(362)</sup> ou se indicar a parte do relato<sup>(363)</sup> narrativa de determinadas situações que os ilustravam.

À semelhança do alegado pelos responsáveis do Grupo I a fls. 6 do seu articulado, este Tribunal também presumiu como “*completa e verdadeira*” a informação proveniente do Gabinete de Coordenação do “Túnel do Marquês” (GCT), não obstante todos os pedidos de esclarecimentos formulados pelo TC terem sido dirigidos ao Presidente da CML por ser o órgão (singular) ao qual cabe, nos termos do disposto nos art.<sup>os</sup> 68.º, n.º 1, al. a), e 72.º, da LAL, representar o Município e coordenar toda a actividade dos seus serviços. Consequentemente, a referida falta de fiabilidade da informação — respeitante a elementos externos à própria informação, como a assinatura de documentos ou a inexistência destes — não põe em causa as conclusões formuladas no relato, como sustentado pelo Grupo I no seu articulado (fls. 6). Só assim não seria se, por ex., algum ou alguns dos responsáveis notificados do relato impugnasse a autoria ou a exactidão da reprodução mecânica do texto constante nas folhas avulsas anexas aos ofícios da CM n.<sup>os</sup> TM/OF/0889, de 15.02.2006<sup>(364)</sup>, e TM/OF/1042-COD, de 14.07.2006<sup>(365)</sup>, ou invocasse a falsidade dessas mesmas folhas<sup>(366)</sup>, o que não sucedeu. Ainda no domínio da ausência de assinatura de alguns dos documentos que corporizaram esclarecimentos prestados pela entidade auditada a este Tribunal, o Grupo I observa que “*(...) embora, nalguns casos, tais documentos não estejam assinados pelos respectivos autores, tal facto não é imputável aos ora signatários*” (fls. 6 do articulado). O afirmado é, em parte, procedente, na medida em que o dever de assinar as referidas folhas avulsas só impende sobre o autor das declarações naquelas exaradas, cf. resulta do positivado no art.º 373.º, n.º 1, do Cód. Civil — autor que, nas folhas anexas aos ofícios camarários antes identificados foi, presume-se<sup>(367)</sup>, o Coordenador técnico da obra<sup>(368)</sup> à data em exercício de funções. Acrescente-se que, nos termos do disposto no art.º 68.º, n.º 1, al. m), da LAL, os mencionados ofícios n.<sup>os</sup> TM/OF/0889 e TM/OF/1042-COD deveriam ter sido assinados pelo Presidente do órgão executivo do Município então em funções<sup>(369)</sup>, e não por aquele Coordenador, como verificado.

De seguida, os responsáveis expendem um conjunto de observações (a fls. 6 e 7 do articulado) atinentes à inexistência<sup>(370)</sup> de suporte documental do acordado entre as partes sobre as alterações introduzidas à obra descritas nos subp. 3.1.2.1, 3.1.2.2 e 3.1.2.3 do Cap. III do relato

<sup>(362)</sup> Vide nota de rodapé n.º 17, inserta na pág. 7 do relato, onde se identificaram três conjuntos de documentos correspondentes a esclarecimentos prestados pela entidade auditada que careciam de data e de assinatura do(s) seu(s) subscritor(es).

<sup>(363)</sup> Vide al. b) formulada na pág. 7 do relato contraditado, na qual se indicaram, por remissão para os subp. 3.1.2.1, 3.1.2.2 e 3.1.2.3 do seu Cap. III, as alterações introduzidas à obra carecidas de suporte documental.

<sup>(364)</sup> O texto das folhas avulsas anexas ao Of. da CM n.º TM/OF/0889, foi parcialmente transcrito na nota de rodapé n.º 97, inserta na pág. 24 do relato contraditado, e no corpo do anexo VII do mesmo relato, pág. 74.

<sup>(365)</sup> O teor das folhas avulsas anexas ao Of. da CM n.º TM/OF/1042-COD, foi reproduzido na nota de rodapé n.º 243, inclusa no anexo VI do relato, pág. 72, e no texto do seu anexo VII, pág. 74.

<sup>(366)</sup> Cf. art.<sup>os</sup> 374.º, n.º 2, e 376.º, n.º 1, do Cód. Civil e art.<sup>os</sup> 544.º, n.º 1, e 546.º, n.º 1, do CPC.

<sup>(367)</sup> Presunção assente no facto dos ofícios da CML (TM/OF/0889 e TM/OF/1042-COD) que acompanharam as folhas avulsas referenciadas no texto se encontrarem assinados pelo Coordenador da obra.

<sup>(368)</sup> O Eng.º Vitor Manuel Vozzone Damião.

<sup>(369)</sup> O Prof. Eng. António Pedro de Nobre Carmona Rodrigues.

<sup>(370)</sup> Inexistência genericamente referenciada no p. 1.4 do Cap. I do relato contraditado (pág. 7).



# Tribunal de Contas

(pág. 18 e segs). Todavia, nem o argumentado, nem os elementos escritos juntos sob a identificação de “Doc. n.º 1” e “Doc. n.º 2”<sup>(371)</sup> evidenciam:

- Que “a CML **aceitou** que o projecto [de ventilação do Túnel] **fosse desenvolvido com a condicionante de o valor da solução apresentada se conter nos limites do preço da empreitada. i.e, de o valor da solução, (...) permitir compensar o acréscimo de custos dela decorrente com poupanças obtidas através da supressão de trabalhos, de forma a manter o equilíbrio económico do contrato**” (fls 7 do articulado). O afirmado não é corroborado pelo teor da acta narrativa da reunião de obra realizada em 12.08.2003, sobre a qual o Vereador então responsável pelo pelouro das Obras Municipais proferiu (em 26.08.2003) o despacho autorizador do desenvolvimento, pelo projectista do Consórcio, de um sistema de ventilação do Túnel “por cantões”, na medida em que a única referência a custos<sup>(372)</sup> debatida naquela reunião não reflecte a alegada “condicionante”;
- A “*aceitação de princípio por parte da CML*” de que os custos inerentes à alteração do sistema de ventilação do Túnel fossem compensados com os alocados à construção dos túneis T2 e T3, como invocado a fls. 7 do articulado, desde logo porque o acordo dos co-contratantes referente à eliminação dos citados T2 e T3 — ocorrido numa reunião com a “*presidência da CML*” realizada em 16.10.2003<sup>(373)</sup> — também não foi reduzido a escrito, como salientado na al. d) formulada no subp. 3.1.2.2 do Cap. III do relato (pág. 21), bem como no subp. 3.1.2.4 do mesmo capítulo e documento (pág. 28).

Sem prejuízo de se reconhecer que as partes pretendiam, efectivamente, proceder à mencionada compensação de custos, a verdade é que o desenvolvimento dos termos (financeiros, de prazo, etc.) concretizadores daquela pretensão não foi materializado num documento subscrito pelos respectivos representantes, com poderes legais para as vincular ao convencionado.

Ainda no âmbito das “*Condicionantes e Limitações*” observadas no p. 1.4 do Cap. I do relato, cumpre salientar que os Autos de TBM não disponibilizados em momento anterior da auditoria em virtude da ocorrência de um “*incidente informático*” foram agora facultados<sup>(374)</sup> pelo Grupo I, constando no anexo VIII deste relatório o resultado da análise jurídica realizada ao seu conteúdo. Tal análise contemplou o alegado pelo Grupo I a fls. 7 (último parágrafo) e 8 do seu articulado pelo que, nesta parte, se remete para o teor do citado anexo VIII.

\*

<sup>(371)</sup> A maioria dos elementos escritos (tais como a proposta de preço do Consórcio para a solução de ventilação alternativa do Túnel, formulada na sua carta com a ref.ª 457/341/2003, de 24.10.2003, e o relatório da reunião de obra realizada em 21.11.2003, capeado pelo Of. da CM n.º TM/OF/00136-COD, de 10.12.2003, citado a fls. 7 do articulado oferecido pelo Grupo I) agregados no “Doc. n.º 2” já constavam do proc. de auditora e sustentaram os factos descritos, em particular, no anexo V do relato (pág. 64 e segs).

<sup>(372)</sup> Sobre “custos” pode ler-se, na acta narrativa da reunião de obra ocorrida em 12.08.2003, o seguinte: “*Os aspectos negativos deviam-se, fundamentalmente, com os custos do empreendimento e com o eventual aumento de custos da nova solução. Obviamente que neste momento, não se conhecendo quaisquer custos, e não sendo possível uma análise cuidada deste assunto, nomeadamente, pelo LNEC e pela DCCIEM, da CML, foi decidido que a equipa projectista iria elaborar um projecto variante até 15 de Setembro, incluindo todos os aspectos técnicos e financeiros que permitam avaliar da maior valia em termos de segurança efectiva de pessoas e bens, para esta nova solução*”.

<sup>(373)</sup> Cf. resulta, entre outros, do teor dos documentos identificados no anexo VI do relato, em particular na sua pág. 68.

<sup>(374)</sup> Cf. documentos identificados de “Doc. n.º 4”, anexo ao articulado apresentado pelo Grupo I.



## Tribunal de Contas

Considerando que o observado a fls. 9 e 10 do articulado se prende com a matéria versada no subp. 3.1.3.2 (intitulado “Os «trabalhos a mais» reclamados pelo Consórcio”) do Cap. III do relato (pág. 34 e segs), contestada de forma autónoma nas fls. 44 a 47 do mesmo articulado<sup>(375)</sup> procede-se, de seguida, à apreciação conjunta do ali argumentado pelo Grupo I.

Principie-se por notar que a afirmação de que “*sendo a empreitada em análise uma empreitada realizada em regime de «concepção-construção» a utilização da expressão «trabalhos a mais» é incorrecta na medida em que todos os trabalhos realizados se devem considerar como trabalhos contratuais*” (cf. fls. 9 do articulado) carece de fundamento legal, uma vez que a figura dos “trabalhos a mais”, prevista no art.º 26.º do RJEOP, é aplicável<sup>(376)</sup> às empreitadas remuneradas por série de preços e por preço global – nestas últimas se integrando<sup>(377)</sup> as designadas de “concepção-construção” (prevista no art.º 11.º do RJEOP). Saliente-se, aliás, que a entidade auditada reconheceu, na instância arbitral, que alguns dos trabalhos reclamados pelo Consórcio consubstanciavam verdadeiros “trabalhos a mais” ou “extra-contratuais”, aceitando suportar os respectivos custos<sup>(378)</sup>, o que não é consentâneo nem com o entendimento antes transcrito, nem com a advogada “*justeza da decisão da Câmara Municipal de Lisboa ao não considerar os trabalhos realizados pelo Empreiteiro como trabalhos a mais - porque, efectivamente, não o eram!*” (cf. fls. 47 do articulado).

Sequentemente, os responsáveis assinalam que muitos dos 135 Autos de TBM<sup>(379)</sup> reclamados pelo Consórcio foram remetidos por este ao GCT “*em grupos de vários autos e em datas desfasadas da verdadeira data da sua realização*” (cf. fls. 9 do articulado). Exemplificam depois com os “*autos 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 e 28 datados de 23/06/06 e remetidos ao GCT através da carta com a ref. 1313/341/2006 (vd. documento junto como Doc. n.º 5) e dos autos 47 a 64 datados de 09/03/07 e remetidos através da carta com a ref. 0465/341/07 (vd. documento junto como Doc. n.º 6), dos autos 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74 e 75 datados de 02/04/07 e remetidos ao GCT através da carta ref. 0563/341/2007 (vd. documento junto como Doc. n.º 7)*” (cf. fls. 9 do articulado).

O referido suscita os seguintes comentários:

— Os responsáveis não elucidam a razão pela qual a Fiscalização, ao invés de proceder tempestivamente às “*medições necessárias*” [art.º 180.º, al. h), do RJEOP] “*com a assistência do empreiteiro ou seu representante*” (art.º 202.º, n.º 2, do RJEOP), aguardou pela remessa (por via postal) das medições efectuadas pelo Consórcio empreiteiro;

<sup>(375)</sup> De notar que, a fls. 44 do articulado do Grupo I, se remete para “o exposto no Ponto 1.4 supra”, ou seja, para o argumentado nas fls. 5 a 10 do mesmo articulado.

<sup>(376)</sup> Como se conclui da inserção do art.º 26.º no Cap. III do Título II do RJEOP, epigrafado “Disposições **comuns** às empreitadas por preço global e por série de preços”.

<sup>(377)</sup> Cf. resulta da inclusão do art.º 11.º no Cap. I do Título II do RJEOP, dedicado à disciplina da “Empreitada por preço global”.

<sup>(378)</sup> Como conclui da contestação complementar da CML apresentada no Tribunal Arbitral em relação, por ex., aos TBM resultantes das alterações do projecto da Rampa R5 na sequência do EIA (art.º 432.º da contestação), aos TBM pelo fornecimento e instalação de 5 células de carga em ancoragens definitivas (art.º 626.º da contestação), aos TBM relativos a sondagens e carotes adicionais junto à galeria da linha amarela do ML (art.º 770.º), aos TBM relativos ao muro de acesso à estação do ML na rotunda do Marquês de Pombal (art.º 909.º da contestação) e aos TBM atinentes à instalação de portões no armazém da rampa R2 (art.º 1502.º da contestação).

<sup>(379)</sup> Referência aos Autos de TBM mencionados no anexo VIII do relatório.



## Tribunal de Contas

— Em relação aos 3 conjuntos de Autos de TBM citados, há que precisar os seguintes aspectos:

- O 1.º conjunto de Autos de TBM (n.ºs 19 a 28) não se encontra datado de “23/06/06”, como afirmado. Antes, tais Autos foram remetidos à CML pelo Consórcio em anexo à sua carta com a ref.ª 1313/341/2006, de “23/06/06”. O Auto n.º 19 respeita a TBM alegadamente executados em Janeiro de 2006 (e medidos em “31-Jan-06”<sup>(380)</sup>); o Auto n.º 20 a TBM realizados em Março de 2006 (e medidos em “31-Mai-06”) e os restantes Autos (21 a 28) a TBM executados em Maio de 2006 (e medidos em “31-Mai-06”);
- Também o 2.º conjunto de Autos de TBM (n.ºs 47 a 64) não se encontra datado de “09/03/07”, correspondendo esta data à da carta do Consórcio (com a ref.ª 0465/341/2007) que acompanhou os ditos Autos, enviados por esta via (postal) à CML. Os Autos reportam-se a TBM executados em Novembro de 2005 (Autos n.ºs 49, 50 e 52), Dezembro de 2005 (Auto n.º 53), Fevereiro de 2006 (Auto n.º 51), Março de 2006 (Autos n.ºs 63 e 64), Abril de 2006 (Autos n.ºs 48, 56, 57 e 62), Maio de 2006 (Autos n.ºs 58, 59 e 60), Agosto de 2006 (Auto n.º 54), Setembro de 2006 (Auto n.º 61), Janeiro de 2007 (Auto n.º 47) e Fevereiro de 2007 (Auto n.º 55);
- Em relação ao 3.º conjunto de Autos de TBM (n.ºs 65 a 75), cumpre precisar que aqueles não se encontram “datados de 02/04/07”, como alegado. Tais Autos foram remetidos à CML pelo Consórcio em anexo à sua carta<sup>(381)</sup> com a ref.ª 563/341/2007, de 29.03.2007, e respeitam a TBM executados em Janeiro de 2007 (Autos n.ºs 65 a 73, todos medidos em “31-Jan-07”<sup>(382)</sup>) e Fevereiro de 2007 (Autos n.ºs 74 e 75, ambos medidos em “28-Fev-07”).

Da conjugação do disposto nos art.ºs 202.º, n.º 4, e 208.º, n.º 1, do RJEOP, conclui-se que, quando a Fiscalização, por qualquer motivo, não proceda à medição mensal dos trabalhos, o empreiteiro deverá apresentar, até ao fim do mês seguinte ao da execução dos trabalhos, o mapa das respectivas medições. O envio postal, pelo Consórcio, dos autos antes indicados, enquadra-se na conduta prescrita pelos mencionados preceitos legais para os casos em que a Fiscalização não realize a referida medição mensal. E, sem prejuízo de se reconhecer que o Consórcio nem sempre observou o prazo indicado no art.º 208.º, n.º 1, do RJEOP, para a apresentação dos mapas de medições<sup>(383)</sup>, a verdade é que a elaboração e apresentação daqueles documentos radica no incumprimento do dever que impende sobre a Fiscalização de proceder à medição mensal, no local da obra e com a assistência do empreiteiro ou seu representante, de todos os trabalhos realizados, assegurando o seu registo em auto, com ou sem a anuência daquele, como positivado nos art.ºs 143.º, n.ºs 1, 2 e 4, 180.º, al. h), 202.º, n.ºs 1 e 2, e 203.º, todos do RJEOP. Pelos mesmos motivos, o envio — invocado a fls. 10 do articulado — dos Autos de TBM indicados nas cartas do Consórcio com as referências 782/341/2007 e 819/341/2007 de, respectivamente, 17 e 29 de Maio de 2007 (cf. Docs. 14 e 15 apensos ao articulado), não é susceptível de afastar a inobservância

<sup>(380)</sup> Cf. data aposta no Mapa de Medições referente ao mencionado Auto de TBM n.º 19.

<sup>(381)</sup> Carta que consubstancia o “Doc. n.º 7” junto pelo Grupo I. Refira-se que a data “02/04/07” corresponde à data em que aquela carta (datada de 29.03.2007) foi recepcionada na CML, cf. evidenciado pelo registo de entrada efectuado na carta em causa pelos serviços do Município.

<sup>(382)</sup> Cf. data aposta nos Mapas de Medições referentes aos Autos de TBM indicados no texto.

<sup>(383)</sup> Como constatado, em particular, em relação ao 2.º conjunto de Autos de TBM identificados no texto.



(pela Fiscalização) do citado dever funcional.

A fls. 9 e 10 do articulado, o Grupo I alega que a Fiscalização:

- Detectou várias tentativas de dupla medição de trabalhos por parte do Consórcio;
- Solicitou ao Consórcio o envio de “*documentação adicional com os justificativos corrigidos relativos a inúmeros autos*” e ainda de “*diversos autos em atraso*”.

Como prova do declarado, foram juntos elementos escritos, correspondentes aos documentos numerados de 8 a 13, apensos ao citado articulado.

Antes da apreciação do alegado, convém recordar que no subp. 3.1.3.2 do Cap. III do relato se concluiu que a Fiscalização não procedeu à medição tempestiva (i.e., mensal) dos “trabalhos a mais” reclamados pelo Consórcio e que os Autos de TBM por aquela produzidos não eram fiáveis<sup>(384)</sup>. Por outras palavras, a situação sob censura circunscreveu-se às operações de medição de trabalhos não contratuais e ao seu subsequente registo (em autos). Passando à análise dos referidos elementos escritos, verifica-se que, quanto ao documento identificado de “Doc. n.º 8”<sup>(385)</sup>, o seu conteúdo não permite concluir que aquele respeita a “trabalhos a mais” (ou “extra-contratuais”) em sentido não técnico, uma vez que se desconhece o teor da carta do Consórcio com a ref.ª “1669/341/2004”, naquele citada. O mesmo sucede com o documento designado por “Doc. n.º 9”<sup>(386)</sup>, cujo teor não permite descortinar se respeita ao Auto de TBM n.º 40 ou ao Auto de trabalhos contratuais n.º 40. Os documentos identificados de “Doc. n.º 10”<sup>(387)</sup>, “Doc. n.º 11”<sup>(388)</sup> e “Doc. n.º 12”<sup>(389)</sup> referem-se a trabalhos contratuais e, do conjunto de elementos compilados no “Doc. n.º 13”<sup>(390)</sup>, apenas 3<sup>(391)</sup> versam sobre “trabalhos a mais”

<sup>(384)</sup> Cf. págs. 37 e 38 do relato contraditado.

<sup>(385)</sup> Correspondente ao fax (com a ref.ª TM/FX/0955-COD) do GCT de 19.05.2005, enviado ao Consórcio, com o seguinte texto: “*Para análise da vossa carta Ref. 1669/341/2004, vimos solicitar elementos que nos permitam aferir as quantidades a mais apresentadas. Assim sendo, solicitamos que nos sejam enviados os desenhos com as marcações das respectivas quantidades, nos diferentes locais da Empreitada*”.

<sup>(386)</sup> O “Doc. n.º 9” corresponde ao fax (com a ref.ª TM/FX/2311-COD) do GCT, com data de 22.01.2007, dirigido ao Consórcio, tendo por assunto o “Auto n.º 40 – Justificativos de Medições”. O seu teor é o que se segue: “*Depois da análise dos nossos técnicos, dos justificativos da parte electromecânica, verificaram os mesmos, que Vossas Ex.ª continuam a medir duas entradas, quando só existe uma. Este facto inviabiliza o fecho do Auto pela nossa parte. Assim sendo, solicitamos que nos enviem com a máxima urgência possível, os justificativos, que correspondam à realidade do executado na empreitada, dado que nos será impossível concluir o Auto sem os mesmos*”. O Auto de trabalhos contratuais n.º 40, referente a trabalhos realizados em Novembro de 2006 contempla, entre outros, trabalhos de segurança e instalações electromecânicas (vide quadro 2, incluso no anexo IX do relatório), tendo sido homologado em 02.02.2007 pelo então Director da DMPO. O Auto de TBM n.º 40 (enviado pelo Consórcio em anexo à sua cota com a ref.ª 214/341/2007, de 31.01.2007), respeita a trabalhos da “Rede Principal de Distribuição de Energia”, executados em Dezembro de 2006.

<sup>(387)</sup> O “Doc. n.º 10” corresponde ao fax (com a ref.ª TM/FX/0774-FIS) do GCT, de 31.01.2005, remetido ao Consórcio, com o seguinte teor: “*Convoca-se V. Exa. Para uma reunião na 4.ª feira às 10.30h no GCT, pois foram detectadas algumas incorrecções no auto 17, nomeadamente duplicação de facturação e trabalho facturado que não foi realizado durante o mês de Dezembro*”. O Auto de TBM n.º 17, reclamado pelo Consórcio, respeita a trabalhos realizados em Setembro de 2005, enquanto o Auto de trabalhos contratuais n.º 17 versa sobre trabalhos executados em Dezembro de 2004. Atenta a alusão ao mês de “Dezembro” e à data do mencionado fax, conclui-se que o Auto n.º 17 nele referido corresponde ao Auto de trabalhos contratuais n.º 17.

<sup>(388)</sup> O “Doc. n.º 11” e o “Doc. n.º 12” correspondem, respectivamente, aos faxes do GCT com as referências TM/FX/1012-COD, de 28.06.2005, e TM/FX/1022-COD, de 30.06.2005, e respeitam ao “Auto n.º 22”. Este “Auto n.º 22” não poderá corresponder ao Auto de TBM n.º 22, uma vez que este respeita a TBM executados em Maio de 2006, data posterior à dos mencionados faxes. Na verdade, estes referem-se ao Auto de trabalhos contratuais n.º 22, que documenta as actividades realizadas no mês de Maio de 2005, como se conclui do confronto dos artigos (descritivos de tais actividades) mencionados nos faxes do GCT com os indicados naquele auto.

<sup>(389)</sup> Vide nota de rodapé anterior.

<sup>(390)</sup> O conjunto de elementos integrados no “Doc. n.º 13” são, com excepção dos 3 referenciados no texto, os faxes do GCT remetidos ao Consórcio que a seguir se indicam e se resumem: i) o fax com a ref.ª TM/FX/0126-FIS, de 10.11.2003, refere-se ao auto de trabalhos contratuais n.º 3 (executados em Outubro de 2003) e não ao auto de TBM n.º 3 (executados em Março de 2004); ii) o teor do fax com a ref.ª TM/FX/0624-FIS, de 24.09.2004, atinente à “Rectificação do Auto n.º 12”, não permite concluir se se reporta ao auto de trabalhos contratuais n.º 12 ou ao auto de TBM n.º 12, uma vez que ambos retratam trabalhos executados em (continua na pág. seguinte)



# Tribunal de Contas

reclamados pelo Consórcio. Porém, nenhum demonstra que a Fiscalização efectuou qualquer medição de “trabalhos a mais” alegados pelo Consórcio no período mensal em que foram executados e, muito menos, no local da obra, como exigido nos n.ºs 1 e 2 do art.º 202.º do RJEOP. Tal é evidenciado, em particular, pelo conteúdo do fax (com a ref.ª TM/FX/2605-COD) do GCT, datado de 02.04.2007, enviado ao Consórcio empreiteiro. Respeita aquele fax ao “Auto n.º 75 – *Trabalhos a Mais a Preços Novos e Contratuais*”, isto é, ao Auto de TBM n.º 75, atinente a trabalhos realizados em Fevereiro de 2007. Um mês depois da sua execução, o GCT solicitava ao Consórcio “**os justificativos escritos e desenhados, que suportam o Auto enviado por Vossa Ex.ª, para que possamos proceder à sua análise**”. Ou seja, nem o responsável pela Coordenação da obra nem a Fiscalização possuíam as peças escritas (medições discriminadas) e desenhadas do projecto de execução (desenvolvido pelo Consórcio) que compreendessem os trabalhos resumidos no mencionado Auto de TBM n.º 75. O afirmado é corroborado pelo Grupo I quando relembra, a fls. 46 do seu articulado, que “*a falta de desenhos de pormenor da obra, a falta de uma nova listagem de artigos e de quantidades (já que a inicial nunca chegou a ser alterada) criaram grandes dificuldades à Câmara Municipal de Lisboa para efeitos de avaliação dos trabalhos que estavam a ser executados*”. Se é verdade que a determinação de trabalhos, contratuais ou “a mais”, pode fundamentar-se em medições realizadas sobre o projecto<sup>(392)</sup>, tal não afasta a necessidade de, posteriormente, serem rectificadas (ou confirmadas) por medições obtidas directamente na obra (cf. art.º 202.º, n.º 2, do RJEOP). Sucede — como revelado pelo teor do citado fax do GCT de 02.04.2007 — que a Fiscalização nem do projecto alterado<sup>(393)</sup> dispunha aquando da efectiva

Julho de 2004; iii) o conteúdo dos faxes com as ref.ªs TM/FX/0804-COD, de 16.02.2005 e TM/FX/0643-FIS, de 25.10.2004 não permitem identificar os autos a que aludem; iv) os faxes com as ref.ªs TM/FX/0634-FIS, de 14.10.2004, e TM/FX/0639-FIS, de 25.10.2004 respeitam ao auto de trabalhos contratuais n.º 13 (executados em Agosto de 2004) e não ao auto de TBM n.º 13 (executados em Agosto de 2005); v) o fax com a ref.ª TM/FX/0747-FIS, de 21.01.2005 respeita ao auto de trabalhos contratuais n.º 16 (executados em Novembro de 2004) e não ao Auto de TBM n.º 16 (executados em Setembro de 2005); vi) os faxes com as ref.ªs TM/FX/0968-COD, de 30.05.2005, e TM/FX/0964-COD, de 24.05.2005, respeitam ao auto de trabalhos contratuais n.º 21 (executados em Abril de 2005) e não ao Auto de TBM n.º 21 (executados em Maio de 2006); vii) o fax com a ref.ª TM/FX/1002-COD, de 20.06.2005, respeita ao auto de trabalhos contratuais n.º 22 (executados em Maio de 2005) e não ao Auto de TBM n.º 22 (realizados em Maio de 2006); viii) o fax com a ref.ª TM/FX/1073-COD, de 21.07.2005, refere-se ao auto de trabalhos contratuais n.º 23 (realizados em Junho de 2005) e não ao auto de TBM n.º 23 (executados em Maio de 2006); ix) o fax com a ref.ª TM/FX/1157-COD, de 14.09.2005, respeita ao auto de trabalhos contratuais n.º 25 (realizados em Agosto de 2005) e não ao auto de TBM n.º 25 (executados em Maio de 2006); x) o fax com a ref.ª TM/FX/1542-COD, de 15.03.2006, respeita ao auto de trabalhos contratuais n.º 31 (executados em Fevereiro de 2006) e não ao auto de TBM n.º 31 (realizados em Agosto de 2006); xi) os faxes com as ref.ªs TM/FX/1609-COD, de 18.04.2006, TM/FX/1621-COD, de 26.04.2006, e TM/FX/1634-COD, de 28.04.2006, respeitam ao auto de trabalhos contratuais n.º 32 (executados em Março de 2006) e não ao auto de TBM n.º 32 (realizados em Setembro de 2006); xii) o fax com a ref.ª TM/FX/1813-COD, de 19.06.2006, respeita ao auto de trabalhos contratuais n.º 34 (executados em Maio de 2006) e não ao Auto de TBM n.º 34 (executados em Setembro de 2006); xiii) o teor do fax com a ref.ª TM/FX/2371-COD, de 06.02.2007, não permite discernir se respeita ao auto de trabalhos contratuais n.º 40 (executados em Novembro de 2006) ou ao auto de TBM n.º 40 (realizados em Dezembro de 2006); xiv) o fax com a ref.ª TM/FX/2680-COD, de 24.04.2007, respeita ao auto de trabalhos contratuais n.º 44 atenta a referência, naquele fax, a determinados trabalhos (“Sistema de Vigilância por TV e em circuito fechado”) descritos naquele auto e omissos no auto de TBM n.º 44 (relativo a “quadros de automação”, instalados em Dezembro de 2006); xv) os “justificativos corrigidos” referentes aos “Autos n.ºs 43 e 44”, solicitados nos faxes com as ref.ªs TM/FX/2667-COD, de 20.04.2007, e TM/FX/2700-COD, de 02.05.2007, respeitam aos trabalhos contratuais registados nos mencionados autos n.ºs 43 e 44.

<sup>(391)</sup> Os 3 documentos em causa consubstanciam faxes remetidos pelo GCT ao Consórcio empreiteiro. São eles: i) o fax com a ref.ª TM/FX/0500-COD, de 04.06.2004, que indica, a propósito do Auto de TBM n.º 1, os elementos informativos a prestar no âmbito de uma “situação” de “trabalhos a mais”; ii) o fax com a ref.ª TM/FX/0868-FIS, de 30.03.2005, que alude a “Autos de Trabalhos a Mais n.º 13”, mencionando o seguinte: “*Relativamente à V/ carta datada de 24 de Março de 2005 na qual V. Exas. pretendem reclamar trabalhos contratuais como trabalhos a mais, informamos que a CML não aceita o pagamento destes trabalhos como trabalhos a mais. Se ainda houver saldo em cada uma das rubricas, respeitantes aos trabalhos por vós apresentados poderão receber os mesmos incorporados num Auto de trabalhos contratuais*”. De salientar que se desconhece os trabalhos em questão, dado não se dispor da citada carta de 24.03.2005; iii) o fax com a ref.ª TM/FX/2605-COD, de 02.04.2007, relativo ao “Auto n.º 75 – *Trabalhos a Mais a Preços Novos e Contratuais*”, cujo teor se dá conta no texto supra.

<sup>(392)</sup> O que justifica o positivado no art.º 163.º do RJEOP, adiante mencionado no texto deste anexo.

<sup>(393)</sup> Referência aos “justificativos escritos e desenhados” mencionados no fax (com a ref.ª TM/FX/2605-COD) do GCT, datado de 02.04.2007.



## Tribunal de Contas

execução, pelo Consórcio, dos alegados “trabalhos a mais”, sendo previsível que a sua ulterior aferição no terreno se revelasse particularmente difícil, ou mesmo “*impossível face às alterações do local onde pretensamente esses trabalhos teriam sido realizados*”, como observado pelo mesmo Grupo de responsáveis a propósito apresentação, *a posteriori*, de Autos de TBM pelo Consórcio (fls. 45 do seu articulado).

O apontado obsta assim a que se possa concluir que a Fiscalização procedeu à medição tempestiva dos “trabalhos a mais” reclamados pelo Consórcio nos termos legalmente prescritos.

Quanto ao dever deste Tribunal, mencionado a fls. 10 do articulado, de enumerar e solicitar (ao GCT) esclarecimentos sobre a matéria *sub judice*, anota-se que tal já foi oportunamente efectuado, como se deu conta no relato contraditado<sup>(394)</sup>.

Ainda no tocante à regularidade observada na realização das operações de medição de TBM e Tbm (sobre o projecto), o Grupo I alega, noutras partes do seu articulado, a inexistência de projectos de execução atinentes a determinados troços do Túnel (T2 e T3) e ou (consoante os casos) a morosidade na elaboração e entrega daqueles projectos por parte do Consórcio, como se extrai das declarações infra reproduzidas, que de imediato se comentam:

i) “**Contudo, quando se procurou medir a obra de modo a determinar os trabalhos «a mais» e «a menos» resultantes da supressão do túnel, concluiu-se que não existiam ainda os projectos dos túneis (T2) e (T3) que, aliás, nunca chegaram a ser executados, tendo-se posteriormente feito as suas medições com base nos desenhos iniciais e aproveitando os projectos das outras rampas, nomeadamente no que respeita à estrutura**”, cf. afirmado na fl. 30 do articulado em comentário à delonga verificada na quantificação dos “trabalhos a menos” descritos no subp. 3.1.2.2 (“*Supressão dos Túneis T2 e T3 e das aberturas previstas para o tecto do T1*”) do Cap. III do relato (págs. 21 a 23).

A situação respeita a trabalhos eliminados à obra (os túneis T2 e T3) cuja quantificação só poderia ser obtida através de medições realizadas sobre o projecto. Considerando que os responsáveis alegam que os projectos de execução dos túneis T2 e T3 “*nunca chegaram a ser executados*”, isto é, elaborados pelo Consórcio, forçoso seria concluir que este violou o prazo<sup>(395)</sup> de 60 dias fixado no n.º 5.1.1.1 do p. 5 das CGC do Caderno de Encargos<sup>(396)</sup> incorrendo, por esta via, em incumprimento contratual. Porém, compulsados os elementos instrutórios do processo de auditoria, não se divisam quaisquer documentos, produzidos pela CML ou seus representantes (a Fiscalização), que consubstanciem avisos, comunicações ou notificações (cf. art.º 182.º, n.º 1, do RJEOP) dirigidas ao Consórcio a instá-lo a apresentar

<sup>(394)</sup> Menção ao solicitado no Of. da DGTC n.º 15.441, de 24.09.2008, tendo a CML respondido nos termos expressos no seu Of. TM/OF/1360-COD, de 28.10.2008 (subscrito pelo então Coordenador da obra, Eng.º Vitor Damião), como referenciado no subp. 3.1.3.2 do Cap. III do relato e desenvolvido no seu anexo VIII (vide págs. 34 a 38, e 76 a 80 do referido relato).

<sup>(395)</sup> Prazo esse que findava em 15.09.2003 (data correspondente ao termo do prazo de 60 dias mencionado no texto, contados a partir da data da consignação da obra, ocorrida em 15.07.2003).

<sup>(396)</sup> O n.º 5.1.1.1 do p. 5 das CGC do Caderno de Encargos estabelece que “*O prazo máximo total para a execução da empreitada é de 72 semanas, incluindo já o prazo para a entrega do projecto de execução, que é no máximo de 60 dias, e o prazo para aprovação do mesmo pelo Dono da Obra, que é de 30 dias*”. Recorde-se que o Caderno de Encargos integra o contrato inicial da empreitada por força do disposto no art.º 117.º do RJEOP.



## Tribunal de Contas

os citados projectos de execução, como se imporia face ao estatuído nas als. g) e i) do art.º 180.º do RJEOP, conjugado com o disposto nos n.ºs 1 e 2 do seu art.º 182.º. O referido não só obsta a que se confira relevo jurídico à alegada inexistência dos projectos dos túneis T2 e T3, como reforça a convicção de que a decisão da sua não construção foi tacitamente assumida por ambas as partes em momento anterior à reunião realizada na Presidência da CML em 16.10.2003 — na qual tal decisão foi (informalmente) acordada, como exposto no anexo VI do relato contraditado (pág. 68 e segs.). Por último, refira-se que os trabalhos referentes à construção dos túneis T2 e T3 foram avaliados pela entidade auditada em € 1.191.617,46 e quantificados (ou medidos sobre o projecto) no Auto de TBM n.º 7<sup>(397)</sup>, cuja credibilidade do registado naquele é diminuta pelos motivos assinalados no anexo VIII do relatório.

ii)“(...) o Consórcio apenas **entregar os elementos necessários** para proceder às medições **após grande insistência e com muita resistência**, o que dificultava enormemente a aferição das quantidades de trabalho que estavam a ser realizadas”, cf. expresso na fl. 33 a propósito dos “trabalhos a mais” consequentes dos “trabalhos a menos” descritos no subp. 3.1.2.2 (“Supressão dos Túneis T2 e T3 e das aberturas previstas para o tecto do T1”) do Cap. III do relato.

A situação respeita à medição de “trabalhos a mais” executados pelo Consórcio, operação essa dificultada pela delonga (“resistência”) daquele em facultar à Fiscalização os “elementos necessários”, isto é, os projectos de alterações justificativos dos ditos “trabalhos a mais”. Sobre a matéria cumpre apenas recordar o disposto no art.º 163.º do RJEOP, também aplicável, por maioria de razão, aos casos em que a responsabilidade pela elaboração do projecto de execução e sequente entrega ao dono da obra impende sobre o empreiteiro. O citado preceito legal estatui o seguinte:

“1 - **Nenhum elemento da obra será começado** sem que ao empreiteiro tenham sido entregues, devidamente autenticados, os planos, perfis, alçados, cortes, cotas de referência e demais indicações necessárias para perfeita identificação e execução da obra de acordo com o projecto **ou suas alterações e para a exacta medição dos trabalhos, quando estes devam ser pagos por medições**”;

“2 - Serão demolidos e reconstruídos pelo empreiteiro, à sua custa, sempre que isso lhe seja ordenado por escrito, todos os trabalhos que tenham sido realizados com infracção do disposto no n.º 1 deste artigo ou executados em desconformidade com os elementos nele referidos”.

Face a esta e a outras situações similares, a Fiscalização poderia, por ex., ordenar a suspensão<sup>(398)</sup> da execução dos “trabalhos a mais” ao abrigo do disposto no art.º 186.º, n.º 1, do RJEOP, invocando, justamente, a falta de elementos necessários para avaliar a progressão e medição de tais trabalhos.

Mais adiante (fls. 45 do articulado), o Grupo I alega que “**sempre que o Consórcio apresentava** à Câmara Municipal de Lisboa **propostas** para realização de quaisquer trabalhos

<sup>(397)</sup> Auto elaborado pela Fiscalização, respeitante a trabalhos alegadamente executados em “Março de 2004”.

<sup>(398)</sup> Suspensão essa sem reflexos no prazo fixado no contrato de empreitada, como o determina o art.º 191.º, n.º 4, do RJEOP.





## Tribunal de Contas

a mais, a fiscalização da Câmara Municipal de Lisboa analisava-os, discutia-os com o Consórcio, corrigia-os e, após a realização desses trabalhos, exarava-os em auto de trabalhos efectivamente executados”. Porém, e contrariando o transcrito, o mesmo Grupo afirma que “Caso houvesse lugar a realização de trabalhos a mais, **caberia ao Empreiteiro** identificar essa necessidade, **apresentar** ao dono da obra **proposta** de elaboração dos referidos trabalhos a mais, acompanhada do correspondente orçamento, identificando nessa proposta as quantidades e qualidades de trabalhos e a eventual necessidade de formação de preços novos, tal como legalmente se impunha, **o que nunca sucedeu**” (cf. fls. 47 do articulado). O declarado suscita 2 breves observações:

- Apesar de, no relato, o juízo de valor (desfavorável) incidente sobre a conduta da Fiscalização se ter centrado na não medição tempestiva dos “trabalhos a mais” reclamados pelo Consórcio, cf. já salientado e comentado no texto deste anexo, sempre se dirá que o Grupo I não fez prova de que todas as propostas atinentes aos “trabalhos a mais” registados nos (135) autos elaborados pelo Consórcio foram objecto de prévia análise pela Fiscalização;
- Contrariamente ao afirmado, o Consórcio formulou várias propostas de preço para a realização de mais trabalhos, como evidenciado nas cartas daquele, anexas aos autos de TBM n.ºs 7, 8 e 11 da autoria da Fiscalização, descritos no anexo VIII deste relatório e cuja análise aqui se considera reproduzida.

Sobre a enorme resistência manifestada pelo Consórcio “à real aferição das quantidades de trabalho que estavam a ser realizadas” (já antes comentada) e à prática corrente, por aquele adoptada, de medir “em duplicado trabalhos contratuais apresentando-os como «trabalhos a mais»” (cf. fls. 46 do articulado) — dupla medição também invocada nas fls. 9 e 45 do articulado — observa-se apenas que a Fiscalização deveria, face ao disposto no art.º 208.º, n.º 5, do RJEOP, participar tal facto ao Ministério Público para efeitos de instauração do correspondente procedimento criminal, designadamente, por crime de burla na forma tentada, cf. Jorge Andrade da Silva em comentário ao n.º 5 do mencionado preceito legal, in “Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas”, Almedina (2001), págs. 533 e 534. Todavia, desconhece-se se a Fiscalização deu conhecimento dessa situação à CML, como lhe competia por força do disposto no art.º 180.º, al. n), do RJEOP, e se a participação supra assinalada foi (ou não) concretizada, o que não é esclarecido nas alegações apresentadas.

Por último, os responsáveis do Grupo I justificam a não assinatura dos Autos de TBM elaborados pela Fiscalização “por falta de acordo entre a Câmara Municipal de Lisboa e o Consórcio quanto à sua classificação como trabalhos a mais” (fls. 46 do articulado) o que, pelos motivos expendidos no anexo VIII deste relatório e que aqui se dão como transcritos, não procede. Mais acrescentam, a fls. 47 do articulado oferecido, que “os Autos mencionados supra [os produzidos pela Fiscalização] oferecem uma garantia incomparavelmente superior ao interesse do erário público, comparativamente aos documentos que eram apresentados pelo Consórcio”, mas não adiantam os fundamentos (de facto e de direito) que sustentam tal



## Tribunal de Contas

entendimento<sup>(399)</sup>. Na verdade, a alegada “*garantia*” foi significativamente prejudicada por alguns dos factos anteriormente mencionados — *exs.*, a não medição tempestiva dos TBM reclamados pelo Consórcio, a ausência de peças desenhadas de determinados pormenores da obra e a falta de assinatura dos autos — pelo que não se adere ao citado entendimento.

\*

Apreciados os reparos formulados ao observado no relato sobre “*Condicionantes e Limitações*” e “*Os «trabalhos a mais» reclamados pelo Consórcio*”, retoma-se a análise das alegações do Grupo I a partir da exposição incidente sobre o Cap. II do mesmo relato (fls. 10 e segs. do articulado).

Assim, e no que concerne ao narrado no subp. 2.1.1 do Cap. II (págs. 8 e 9), os responsáveis salientam que “*(...) no concurso sempre se teve presente que o troço ii) [Troço Av. Fontes Pereira de Melo - Av. António Augusto de Aguiar] poderia não ser realizado, pelo que a sua não conclusão não altera significativamente o objecto da Empreitada*” (fls. 11 do articulado). Esta afirmação carece de alguma precisão. É verdade que, nas peças patenteadas no concurso público internacional e, mais tarde, no ajuste directo com consulta, se previu a possibilidade da CML não adjudicar aquele subtroço do “Túnel do Marquês”, como se conclui:

- Da exigência dos concorrentes apresentarem propostas de preço autónomas para os troços i) e ii), expressa no p. 10.6 do Programa do Concurso, subp. 1.9.3 da MD do Programa Base e no p. 3, al. c), dos anúncios publicados no JOCE e no DR;
- Da própria descrição do objecto da obra (“*A obra a desenvolver, compreende o desnivelamento da Rua Joaquim António de Aguiar até à Av. Fontes Pereira de Melo, incluindo rampas laterais de acesso na zona da Rua Artilharia Um e Praça Marquês de Pombal, bem como túnel directo de acesso ao Parque de Estacionamento do Marquês de Pombal e eventualmente ligação em túnel à Av. António Augusto de Aguiar*”), formulada no p. 1.0 da MD do Programa Base.

Porém, o poder discricionário do Município em optar pela edificação de um ou dos dois troços do Túnel esgotou-se com o acto adjudicatório, deliberado pelo executivo camarário em reunião de 22.05.2003, que incidiu sobre os 2 troços concursados (como resulta do parecer da Comissão<sup>(400)</sup> de Análise das Propostas expresso no seu “Relatório Final”, datado de 16.05.2003, e do teor da Prop. n.º 268/2003, de 16.05.2003, subscrita pelo então Presidente da CML e pelo Vereador à data responsável pelo pelouro das Obras Municipais), fixando assim o objecto do contrato a celebrar. Adjudicados os referidos troços do Túnel, posteriormente contemplados no contrato inicial da empreitada, quer os co-contratantes particulares quer a CML se vincularam, respectivamente, a edificá-los e a suportar os respectivos encargos

<sup>(399)</sup> Equacionou-se ainda se os responsáveis não estariam a apelar ao princípio da presunção da legalidade dos actos administrativos como fonte do alegado reforço garantístico dos autos de TBM produzidos pela Fiscalização. Além dos ditos autos não configurarem “actos administrativos” (nos termos conceptualizados no art.º 120.º do CPA), anota-se, em consonância com a jurisprudência do TCA Sul vertida no seu Ac. de 07.05.2002 (proferido sobre o proc. n.º 3266/00, disponível em “www.dgsi.pt/”), que “*Actualmente, os actos administrativos em geral, e também o acto tributário, não gozam da presunção de legalidade que, apesar de não se encontrar expressamente formulada em regra legal alguma, constituiu um princípio doutrinário e jurisprudencial que, face à actual compreensão do princípio da legalidade administrativa, se tem por ultrapassado, surgindo a Administração, em termos de justiça administrativa e tributária, em situação de paridade com o particular*”.

<sup>(400)</sup> Comissão que propôs que a adjudicação recaísse sobre a proposta apresentada pela Construtora do Tâmega, S.A., e CME, S.A., pelo valor total de € 18.749.000 [€ 18.247.300 + € 501.700 respeitantes, respectivamente, aos troços i) e ii)], a executar no prazo de 61 semanas.



## Tribunal de Contas

financeiros pelo preço total acordado, sob pena de incumprimento contratual. Consequentemente, não é juridicamente correcto invocar a possibilidade, prevista na fase pré-contratual, de não adjudicação de um dos troços do “Túnel do Marquês” para daí extrair que a sua não conclusão “*não altera significativamente o objecto da Empreitada*”.

\*

No âmbito da “*Coordenação Técnica e Fiscalização da Obra*”, versada no p. 2.2 do Cap. II do relato (pág. 10), os responsáveis do Grupo I referem “*que a **fiscalização da obra** do túnel do Marquês não foi realizada apenas pelos elementos da Câmara Municipal de Lisboa visados no relato deste douto Tribunal. Com efeito, (...), o trabalho de fiscalização coube a uma equipa pluridisciplinar de técnicos da Câmara Municipal de Lisboa, abrangendo diferentes áreas, como da Construção Civil, da Geotecnia, da Electromecânica, da Electrotecnicia, do Trânsito e dos Espaços Verdes, cujos membros acompanharam regularmente as reuniões de trabalho bem como o andamento das obras*” (fls. 12 e 13 do articulado). No entanto, considerando que não identificam quaisquer elementos integrados na mencionada “*equipa pluridisciplinar de técnicos da Câmara Municipal de Lisboa*”, manteve-se, na versão final do relatório, a indicação da equipa responsável pela fiscalização da obra já antes mencionada no relato.

\*

Mais adiante, os mesmos responsáveis tecem alguns comentários sobre as “*Vicissitudes gerais*” resumidas no subp. 2.3.1 do Cap. II do relato (págs. 11 e 12), dos quais se destaca o entendimento<sup>(401)</sup> de que o acto autorizador proferido em 26.08.2003 pelo Vereador à data responsável pelo pelouro das Obras Municipais não incidiu sobre as aberturas (uma, pelo menos) previstas para a laje superior do Túnel nem sobre o desenvolvimento de um projecto de ventilação da mesma infra-estrutura diverso do contratado, como indicado naquele segmento do relato. Princípie-se por notar que os responsáveis não indicam qual, no seu entender, constituiu o conteúdo do mencionado acto autorizador que, como apontado no anexo V do relato, recaiu sobre a acta narrativa da reunião de obra realizada em 12.08.2003. E, naquela constam, entre outras, as seguintes declarações:

*“O projectista fez uma apresentação das razões que levaram a **propor** um novo projecto para a ventilação do Túnel. (...) Foi ainda referido, que a eficácia deste sistema obrigava à não existência de aberturas no túnel, pelo que **a aprovação desta variante implica o fecho das aberturas** na Rua Joaquim António de Aguiar e na Rotunda do Marquês de Pombal, **esta última já decidida eliminar** por razões estéticas de inserção da estrutura naquele local”.*

*“(...) não se conhecendo quaisquer custos (...), **foi decidido que a equipa projectista iria elaborar um projecto variante até 15 de Setembro**, incluindo todos os aspectos técnicos e financeiros que permitam avaliar da maior valia em termos de segurança efectiva de pessoas e bens, para esta nova solução”.*

*“(...). Assim em conclusão, foi proposta e aceite pelos presentes que a ventilação iria ser*

---

<sup>(401)</sup> Expresso a fls. 14 do articulado oferecido, na parte em que se refere que “*A autorização do fecho das aberturas do Túnel T1 previstas no anteprojecto, bem como o desenvolvimento de um projecto alternativo de ventilação não foi aprovada em 26 de Agosto de 2003*”.



## Tribunal de Contas

*dimensionada para a carga térmica de 12 MW e que a circulação no interior do Túnel será apenas permitida a veículos ligeiros.*

*Contudo, esta situação deverá ser proposta e ratificada pelo Sr. Vereador, responsável por este empreendimento e deve ser do conhecimento e aprovação do Sr. Presidente se necessário”.*

Face ao declarado, concluiu-se que aquele membro da vereação autorizou o fecho de uma das aberturas previstas para o tecto do Túnel e o desenvolvimento, pelo Consórcio, de uma solução de ventilação diversa da contratada, a qual viria a ser aprovada pelo mesmo Vereador em 12.01.2004, como se deu conta no mencionado anexo V. Ponderada a falta de fundamentação da posição sustentada pelo Grupo I e a factualidade anteriormente sintetizada, mantém-se a conclusão preliminarmente formulada no relato.

Ainda no âmbito do subp. 2.3.1 do Cap. II do relato, os responsáveis declaram que “(...) *não concordam com a afirmação de que ainda existem **situações pendentes de definição**, pois quer o projecto, quer os trabalhos necessários para concluir o túnel T4, estão perfeitamente definidos, conforme infra melhor se explicita*” (fls. 14 do articulado). Esclarece-se que a “*definição*” de situações verificadas durante a construção do “Túnel do Marquês” (assinalada na pág. 11 do relato), respeita a definição(ões) judicial(ais), como se conclui da remissão feita no 1.º parágrafo daquele subponto para o “*ponto subsequente*” (do relato), que enuncia os litígios submetidos pelas partes a jurisdição voluntária e estadual.

\*

Seguidamente, o Grupo I discorre sobre as “*Vicissitudes específicas: a instituição de um Tribunal Arbitral e desenvolvimentos subsequentes*”, enunciadas no subp. 2.3.2 do Cap. II do relato (págs. 13, 14 e 15), cf. teor de fls. 14 a 19 do articulado apresentado. De salientar que o Grupo II aduziu igual argumentação sobre o versado naquele subp. 2.3.2, como se alcança do teor de fls. 3 a 7 do seu articulado. O exposto nas partes antes referenciadas dos dois articulados foi devidamente atendido no texto do subp. 2.3.2 da Parte II do presente relatório, cabendo aqui tão só comentar um aspecto naqueles “*impugnado*”. Trata-se da afirmação, a pág. 13 do relato contraditado, que “*Por Acórdão de 31.01.2008, o Tribunal Arbitral definiu a composição dos litígios submetidos àquela instância, com base, entre outros elementos, no teor do Relatório Pericial, datado de 15.11.2006*”, à qual os responsáveis se opuseram nos seguintes termos:

“*Os ora signatários contestam expressamente a afirmação nos termos da qual o Tribunal Arbitral terá definido a composição dos litígios submetidos aquela instância, com base entre outros, no teor do Relatório Pericial (junto ao presente como Doc. n.º 16), datado de 15 de Novembro de 2006, designadamente pelos motivos seguidamente enunciados: Na verdade, o Relatório Pericial atribui a paragem da obra (...)*”, cf. fls.17 e 18 do articulado do Grupo I, e fls. 6 do articulado oferecido pelo Grupo II. Ora, o que ali se quis dizer é que o Tribunal Arbitral decidiu com base em diversos meios de prova – como a pericial (cfr. págs. 14 a 16 do Ac.), testemunhal (cfr. págs. 19 e 20 do mesmo Ac.) e documental (quantificada a págs. 21 e 22 do Ac. Arbitral). Não se disse — como parece ter sido entendido pelos responsáveis dos dois Grupos — que a decisão arbitral se conformou com o parecer formulado pelos peritos no dito



## Tribunal de Contas

Relatório Final (datado de 15.11.2006). Convém aqui recordar que no relato e neste relatório não se procedeu à análise das situações controvertidas dirimidas no Tribunal Arbitral, mas tão só à descrição sumária do decidido pelo colectivo de juizes-árbitros (no seu Ac. de 31.01.2008) como mais um facto, a par de outros, verificado durante a fase de execução da empreitada objecto da Acção. Pela mesma razão, não foram detalhados os fundamentos que presidiram à impugnação, por parte da CML, da validade do Acórdão arbitral, mencionados nas fls. 15 e 16 do articulado oferecido pelo Grupo I e nas fls. 4 e 5 do subscrito pelo Grupo II.

\*

Mais adiante, o Grupo I — bem como o ex Vereador *José António Moreira Marques* — tecem um conjunto de observações sobre “*A Obra construída*”, descrita no subp. 3.1.1 do Cap. III do relato (págs. 15 e 16) justificando, em moldes genéricos, algumas das alterações introduzidas ao anteprojecto da obra. Considerando que tais observações são, no articulado apresentado pelo Grupo I, reafirmadas no quadro de outras matérias, procede-se à sua apreciação conjunta nos termos que se seguem.

- “*A opção de inverter o túnel de saída da Rua Artilharia Um não consubstanciou uma alteração significativa ao objecto da Empreitada, (...)*” - fl. 20 do articulado do Grupo I e fl. 5 do articulado do ex Vereador *Moreira Marques*;

Não houve qualquer “*opção de inverter o túnel de saída da Rua Artilharia Um*” (T2), mas antes a sua não construção<sup>(402)</sup>, que determinou que a rampa R1, inicialmente prevista como rampa de entrada no túnel T1 a partir do final da Rua da Artilharia Um, passasse a rampa de saída do túnel T1 na Av. Eng.º Duarte Pacheco<sup>(403)</sup>.

- “*Esta opção veio, com efeito, permitir uma solução que se revelou ambientalmente mais favorável, a solução de uma situação de tráfego que iria, caso contrário, intensificar-se numa zona habitacional da cidade e que veio, ainda, permitir uma solução racional tendo em vista a construção de um futuro empreendimento no local.*” - fl. 20 do articulado do Grupo I e fl. 5 do articulado do ex Vereador *Moreira Marques*;

- “*No caso do Túnel T2, a sua supressão deveu-se, designadamente, a questões ambientais, de tráfego e de alterações em curso na futura malha viária da zona (edificações ainda não concretizadas, nas antigas instalações militares).*” – fl. 29 do articulado do Grupo I e fl. 8 do articulado do ex Vereador *Moreira Marques*;

- “*Tal necessidade surgiu posteriormente, decorrente, no primeiro caso [T2] de razões ambientais, uma vez que a solução preconizada no concurso determinava a perda de cerca de 50 árvores de grande porte e elevada idade, as quais não se compadeciam com a sua transplantação, situação que foi aliás, alvo de contestação pelos moradores da zona, que não pretendiam ver as referidas árvores movidas do local. A eliminação do T2 prendeu-se ainda com razões de reordenamento urbano, uma vez que a saída em causa, absurdamente, iria desembocar num cruzamento em zona residencial, o que não fazia qualquer sentido*” – fl. 32 do articulado do Grupo I e fl. 9 do articulado do ex Vereador *Moreira Marques*;

<sup>(402)</sup> A não construção do T2 foi autorizada por deliberação do executivo camarário em reunião de 04.02.2004, cf. indicado no subp. 3.1.2.2 do Cap. III do relato (págs. 21 a 23).

<sup>(403)</sup> Cf. projecto de execução referente ao “Traçado Viário – Memória Descritiva”, datado de “Dezembro de 2003” (pág. 5).



## Tribunal de Contas

Os responsáveis invocam as razões ambientais e de reordenamento urbano comentadas no anexo VI do relato (em especial, págs. 70 e 71), não apresentado factos novos, sendo que os ali invocados eram anteriores ou contemporâneos à abertura do procedimento concursal que precedeu a celebração do contrato inicial da empreitada, como apontado na al. j) do subp. 3.1.2.2 do Cap. III do relato (pág. 22).

- *“A respeito da eliminação do Túnel T3, (...), importa salientar que a decisão de não proceder à respectiva execução deve-se, fundamentalmente, a motivos que se prendem com a manutenção da segurança, que seria prejudicada pela falta de controlo das entradas no parque de estacionamento a partir da central do túnel”* - fl. 20 do articulado do Grupo I e fl. 5 do articulado do ex Vereador *Moreira Marques*;
- *“Quanto ao Túnel T3, o mesmo envolvia problemas de controlo de segurança, já que ia servir uma entidade privada cujo controlo de entradas era independente do Túnel do Marquês”* – fl. 29 do articulado do Grupo I e fl. 8 do articulado do ex Vereador *Moreira Marques*;
- *“Por outro lado, foi tido em consideração o facto de a execução do túnel (T3), (...) provocaria a criação de dificuldades acrescidas à manutenção em funcionamento de, pelo menos, uma via em cada sentido, assim gerando graves situações de tráfego.”* - fl. 21 do articulado do Grupo I e fl. 6 do articulado do ex Vereador *Moreira Marques*;
- *“No segundo caso - eliminação do T3 - estiveram subjacentes razões de segurança e de gestão do acesso ao Parque, de forma a evitar situações de congestionamentos no túnel principal, indutores de acidentes, a qual determinou, já em fase de execução da empreitada, a inerente alteração do projecto”* – fl. 32 do articulado do Grupo I e fls. 9 e 10 do articulado do ex Vereador *Moreira Marques*;

Os fundamentos ora apresentados para a não edificação do túnel T3 coincidem com os antes comunicados a este Tribunal e que mereceram os comentários formulados no anexo VI do relato (em especial, págs. 69 e 70), que aqui se dão como reproduzidos.

- *“(...) a saída denominada «rampa 2» produz efeitos semelhantes aos que decorreriam da execução do túnel T3, ao conduzir o tráfego através da viragem a esquerda para a Rua Artilharia Um, e depois a direita para a Rua Marquês de SubSerra, dirigindo-se então, ao túnel de acesso ao parque de estacionamento”* - fl. 21 do articulado do Grupo I e fl. 6 do articulado do ex Vereador *Moreira Marques*;
- *“Acréscce que, conforme análises realizadas na altura, o Túnel T3 poderia ser suprimido, tendo em conta que a saída para a rua Artilharia 1 e a passagem inferior na rua Marquês Sub-Serra conduziriam os veículos para o parque do Marquês de Pombal, dessa forma tornando menos evidente a necessidade de construir uma via de saída dedicada a essa finalidade”* - fls. 29 e 30 do articulado do Grupo I e fl. 8 do articulado do ex Vereador *Moreira Marques*;

Cumprе notar, desde logo, que não são juntos quaisquer estudos ou documentos análogos que retratem as alegadas *“análises realizadas na altura”*. E, com o devido respeito pela opinião manifestada, não se afigura razoável considerar que a rampa R2 *“produz efeitos semelhantes aos que decorreriam da execução do túnel T3”*, uma vez que o acesso ao parque de estacionamento subterrâneo localizado no Parque Eduardo VII continua a efectuar-se pela superfície, não contribuindo para o descongestionamento de tráfego (à superfície) pretendido, contrariamente ao que sucederia se o acesso àquele se processasse pelo túnel T3, como



previsto inicialmente.

\*

No âmbito da matéria exposta no subp. 3.1.2.1 do Cap. III do relato (págs. 18 a 21), incidente sobre a “*Alteração ao sistema de ventilação do Túnel*”, os responsáveis do Grupo I concordam com algumas das observações ali apontadas, como constatado em relação:

- Ao volumoso conjunto de trabalhos de construção civil associados à implementação de um sistema de ventilação diverso do adjudicado<sup>(404)</sup>, afirmando que “(...) *a alteração então proposta pelo Consórcio (e aprovada) implicava, de facto, a execução de um amplo conjunto de trabalhos de construção civil não contemplados na solução de ventilação inicialmente prevista (...)*”, cf. fl. 23 do articulado;
- À maior onerosidade do sistema de ventilação implementado<sup>(405)</sup>, declarando “(...) *que, de facto, a nova solução de ventilação corresponde a uma solução mais onerosa do que a prevista inicialmente, (...)*”, cf. fls. 25 do articulado.

Porém e no tocante ao aspecto referido em segundo lugar, os responsáveis procuram justificá-lo contrapondo, além das maiores garantias de segurança conferidas pelo novo sistema de ventilação<sup>(406)</sup>, a i) inexecuibilidade da solução de ventilação primitivamente adjudicada e, ii) os menores custos ambientais e de exploração associados ao sistema de ventilação implementado (semi-transversal).

Adiante-se, desde já, que a maior onerosidade não é mitigada pelo referido em i), nem “*balanceável*” com a redução de custos mencionada em ii) pelos motivos que a seguir se alinham.

i) A inexecuibilidade da solução de ventilação primitivamente adjudicada.

A alusão a tal inexecuibilidade resulta do afirmado em vários segmentos do articulado subscrito pelo Grupo I, como os que a seguir se transcrevem:

*“Deve adiantar-se que o projecto inicialmente proposto pelo Consórcio, quando lhe foi adjudicada em 22.05.2003 pela Câmara Municipal de Lisboa a presente empreitada se veio a revelar **não ser exequível** (sendo, hoje, convicção dos signatários que o projectista, na altura em que apresentou a sua sugestão para alteração do sistema de ventilação já tinha - ou devia ter – conhecimento desse facto) **pois a subida da cota da rasante impossibilitava a construção e funcionamento previstos e como tal medidos pelo Consórcio**”* (fl. 23 do articulado);

*“A proposta do Consórcio adjudicada em sede de **ajuste directo** contemplava uma **solução mais económica** relativamente à sua proposta do concurso público internacional, conseguida em muito boa parte à custa da **subida da rasante do túnel**. No entanto, tal solução enfermava de graves problemas de difícil resolução que só se revelaram em fase de obra”* (fl. 24 do articulado);

*“(...) a solução de projecto estava adaptada ao projecto submetido a **concurso***

<sup>(404)</sup> Cf. n.º 2, formulado no âmbito do exposto no subp. 3.1.2.1 do Cap. III do relato (pág. 20).

<sup>(405)</sup> Vide n.ºs 3 e 4, inclusos no subp. 3.1.2.1 indicado na nota de rodapé antecedente.

<sup>(406)</sup> Cujo mérito técnico não foi, em momento algum, questionado pelos auditores no relato presente aos responsáveis para efeitos de prévia pronúncia sobre o seu conteúdo, como se extrai, em particular, do afirmado no n.º 5, incluso no subp. 3.1.2.1 do Cap. III daquele documento (pág. 20).



## Tribunal de Contas

*público internacional, pois a cota da rasante permitia uma solução de projecto, cujo escoamento dos fumos era conseguido no tecto do túnel por meio de ventiladores axiais e permitia a livre passagem de infra-estruturas em qualquer ponto do túnel, não necessitando de concentrar os atravessamentos nas zonas dos cruzamentos.*

*Repare-se que as condutas dos ventiladores terminam todas em zonas de cruzamentos, situação que evidencia a necessidade do consórcio em alterar o sistema de ventilação, pois o que tinha proposto nunca poderia funcionar. Ora, esta solução, que na fase de negociação não envolveu análise do projecto, conduziu a que, após a adjudicação, celebração do contrato e correspondente visto do Tribunal de Contas, fosse questionada em termos de execução, pelo Projectista da ventilação, que face à subida da rasante proposta pelo projectista da estrutura, deixou de poder contar com um escoamento linear no tecto do Túnel' (fls. 27 e 28 do articulado).* O alegado carece de prévia clarificação da factualidade verificada em sede pré-contratual, sustentada nos elementos instrutórios do proc. de visto n.º 1334/2003. No concurso público internacional promovido, o Consórcio apresentou uma proposta de preço para a construção dos 2 troços do Túnel, no montante de € 24.020.000,00. Nos termos daquela proposta, previa-se a rasante do Túnel a cotas inferiores (implicando maior profundidade de escavação e maior comprimento das estacas), e a realização de um vasto universo de trabalhos de desvio e de reposição das infra-estruturas geridas pelas concessionárias de serviços públicos (exs, Lisboa Gás, Epal), afectadas pela construção do Túnel. Na sequência da não adjudicação do contrato a nenhuma das propostas apresentadas naquele concurso e da promoção de um ajuste directo com consulta — decisões deliberadas em simultâneo pela CML na sua reunião de 14.03.2003 —, o Consórcio apresentou nova proposta, no valor de € 19.821.000,00, que diminuiria para € 18.749.000,00 na versão final daquela (proposta) e respectiva *Adenda*, ambas datadas de 05.05.2003. A redução de custos operada foi obtida, entre outros<sup>(407)</sup>, através da execução de um menor volume de trabalhos de escavação (daí resultando a alegada “subida da rasante do túnel”) e dos referenciados trabalhos de desvio e de recolocação de infra-estruturas.

À invocada “inexequibilidade” da solução de ventilação (longitudinal) adjudicada em sede pré-contratual, opõem-se dois argumentos, um de facto e outro de direito:

- Em termos factuais, os responsáveis não juntam qualquer documento de natureza técnica que confirme o alegado que, por sua vez, é contraditado pelo declarado no projecto de execução referente à especialidade de “Segurança e Ventilação”, com data de “Agosto de 2003”, formulado pelo Consórcio em cumprimento das suas obrigações contratuais<sup>(408)</sup>. No citado documento técnico pode ler-se, por ex., que:

*“Não se pode deixar de exprimir que o nível de segurança considerado é elevado;*

<sup>(407)</sup> Como a eliminação de trabalhos previstos na proposta formulada pelo Consórcio no âmbito do concurso público, de que são exemplos os indicados nos itens da LPU inserta naquela proposta com os n.ºs 01.7.1 (“Demolição dos edifícios existentes no terreno do antigo quartel junto à R. Artilharia Um”) do Cap. I, e 05.9.1 (“Sinalização semafórica a implantar nos arruamentos afectados pelo túnel e desvios de trânsito”) do Cap. V.

<sup>(408)</sup> Mais precisamente, em cumprimento do estabelecido no n.º 1.5.1 do p. 1.5 das CGC do Caderno de Encargos, que estatui o seguinte: “A elaboração do projecto de execução para a realização da obra será da responsabilidade do adjudicatário (...)”.





## Tribunal de Contas

*que responde às exigências do caderno de encargos; mas que se entende que é possível melhorá-lo já que alguns pressupostos ‘pessimistas’ podem ser adicionados, com probabilidades de ocorrência mais ou menos baixas, às condições de operação normal do túnel’ (pág. 1);*

*“Para um túnel de comprimento inferior a 2 km (neste caso cerca de metade) a solução que traduz o melhor compromisso entre custos (não apenas de instalação mas globais) e o controlo das condições ambientais consiste no recurso a uma solução de ventilação longitudinal, muito especificamente recorrendo a ventiladores de impulso, ainda que outras soluções sejam possíveis” (pág. 5);*

*“Em resumo: o projecto, tal como apresentado, permite satisfazer, à partida, as condições de controlo do ambiente no interior do túnel e garante condições mínimas de segurança das pessoas e de colapso da estrutura em caso de incêndio. Permite, em acréscimo, facilitar o combate ao fogo por parte dos bombeiros” (pág. 6).*

Por outro lado, a documentação consultada, nomeadamente a identificada nas págs. 19 e 20 do relato<sup>(409)</sup>, revela apenas a existência de dúvidas, por parte de elementos da CML, quanto à eficiência da solução de ventilação adjudicada (longitudinal), e não quanto à sua concretização em obra.

- Em termos de direito, cumpre apontar que, se a solução de ventilação idealizada pelo Consórcio no anteprojecto adjudicado padecia de vícios conceptuais — como a alegada inadequação do sistema de ventilação proposto face à cota da rasante do Túnel preconizada — cabia àquele corrigir tais vícios ou erros sem quaisquer encargos financeiros acrescidos para a CML, como resulta do disposto nos art.<sup>os</sup> 15.º, n.º 2, 37.º, n.º 1 e 38.º, todos do RJEOP.

- ii) Os menores custos ambientais e de exploração associados ao sistema de ventilação implementado (semi-transversal).

A menção aos menores custos consta em várias passagens do articulado oferecido pelo Grupo I, como as que a seguir se transcrevem:

*“Por outro lado, deve, adicionalmente, referir-se que esta alteração se traduziu numa significativa redução de custos ao longo da vida da obra, e que não foi convenientemente descrita no Relato deste douto tribunal. Na verdade, deve atender-se ao facto de que, com o sistema de ventilação actual, a ventilação actua durante muito menos tempo, tendo em conta que os ventiladores podem funcionar com independência entre si, o que não aconteceria com o outro sistema em que todos os ventiladores funcionariam em simultâneo. Foi, dessa forma alcançada uma solução que, para além de mais económica, é também ambientalmente mais favorável” (fl. 25 do articulado);*

*“(…) de facto, as alterações da ventilação longitudinal para transversal, tiveram impactos ao nível das condições financeiras e técnicas (...), mas acarreta, por outro lado, uma redução muito significativa nos custos de funcionamento ao longo dos anos e de importantes poupanças de energia”(fl. 26 do articulado);*

<sup>(409)</sup> Referência ao Of. n.º TM/OF/52-COD, de 26.09.2003, subscrito pelo então Coordenador da obra e acta descritiva da reunião de obra ocorrida em 21.11.2003.



## Tribunal de Contas

*“Mas tiveram consequências significativas na melhoria do sistema, quer no seu funcionamento normal, que maximiza a segurança, quer na poupança de energia ao longo da vida útil de obra (este sistema permite obter uma poupança de energia de cerca de 40 mil €/ano e ainda numa diminuição significativa nos custos de manutenção devido ao número bastante inferior de ventiladores), quer ao nível ambiental e de diminuição dos custos de exploração, quer, ainda, ao nível da fiabilidade do sistema (...)”* (fl. 27 do articulado).

Os dados objectivos fornecidos pelos responsáveis — que se confinam à menção de uma poupança de energia de 40 mil €/ano — são manifestamente insuficientes<sup>(410)</sup> para que se possa concluir que a maior onerosidade inerente à implementação do sistema de ventilação semi-transversal é compensada por ganhos ambientais e menores custos de manutenção e exploração daquele sistema ao longo da sua vida útil.

No que concerne ao défice de transparência assinalado no relato<sup>(411)</sup> (págs. 18 e 19) a todo o processo decisório da CML conducente à adopção de um sistema de ventilação do Túnel diferente do contratado, não se divisa qual a relevância do alegado<sup>(412)</sup> pelos responsáveis a fls. 23 do seu articulado para a valoração da mencionada matéria.

\*

Na apreciação do descrito no subp. 3.1.2.1 do Cap. III do relato, os responsáveis formulam algumas observações conexas com as alterações funcionais do Túnel verificadas na fase de execução da empreitada, versadas no subp. 3.1.2.4 do mesmo capítulo (págs. 26 a 33 do relato). Das observações apresentadas salientam-se as que a seguir se reproduzem e que de imediato se comentam:

- *“Relativamente aos veículos pesados, conforme já foi se justificou noutra local, foi impedida a sua passagem no túnel em prol da segurança da obra e dos utentes e, em consequência, em prol do interesse público”* (fl. 26 do articulado);
- *“Quanto aos transportes públicos, e tendo em conta a diminuição da pressão à superfície devida à existência do próprio túnel, aconselhava a que os transportes públicos não deveriam circular pelo túnel, até pela distribuição de passageiros”* (fl. 28 do articulado);

Não se apreciou o mérito da decisão de restringir a circulação no interior do Túnel a veículos ligeiros (excepto os pesados destinados a pronto socorro). O que não se deixou de observar foi que tal decisão<sup>(413)</sup>, tomada cerca de um mês após a consignação da obra, representou uma desvinculação das partes ao contratado, isto é: da CML ao estabelecido no p. 1.1 do Programa

<sup>(410)</sup> Insuficiência resultante da não indicação, para cada um dos sistemas de ventilação (longitudinal e semi-transversal), das diversas variáveis integradas nos respectivos custos ambientais, de manutenção e de exploração.

<sup>(411)</sup> Vide as várias alíneas do n.º 1 incluso no subp. 3.1.2.1 do Cap. III do relato, págs. 18 e 19.

<sup>(412)</sup> Referência ao alegado a fls. 23 do articulado apresentado pelo Grupo I, que a seguir se reproduz: *“(i) Não se verificou o alegado défice de transparência. • A alteração do Projecto de Ventilação do Túnel foi proposta pelo Consórcio numa altura em que este ainda não tinha entregue o Projecto de Execução, sem prejuízo das diversas solicitações que a Câmara Municipal dirigiu ao Consórcio no sentido de lhe ser facultado o Projecto. • Deve adiantar-se que o projecto inicialmente proposto pelo Consórcio, quando lhe foi adjudicada em 22.05.2003 pela Câmara Municipal de Lisboa a presente empreitada se veio a revelar não ser exequível (sendo, hoje, convicção dos signatários que o projectista, na altura em que apresentou a sua sugestão para alteração do sistema de ventilação já tinha - ou devia ter - conhecimento desse facto) pois a subida da cota da rasante impossibilitava a construção e funcionamento previstos e como tal medidos pelo Consórcio”*.

<sup>(413)</sup> Alusão ao acto autorizador proferido em 26.08.2003, pelo Vereador à data responsável pelo pelouro das Obras Municipais, exarado sobre a acta descritiva da reunião de obra efectuada em 12.08.2003.



## Tribunal de Contas

Base<sup>(414)</sup> e do Consórcio empreiteiro a uma das variáveis (carga térmica de 18 MW<sup>(415)</sup>) considerada no dimensionamento do sistema de ventilação proposto no anteprojecto integrado no contrato inicial da empreitada.

- “Porém, não é verdade<sup>(416)</sup> que o sistema de ventilação transversal impeça a passagem de veículos pesados, pois o gabarit previsto no projecto de concurso foi mantido, tendo o túnel em toda a sua secção um vão útil de 4,0 metros, que corresponde a uma altura dinâmica de 3,8 metros” (fl. 26 do articulado);

Em lado algum do relato se afirmou que o sistema de ventilação implementado em obra impedia a circulação de veículos pesados no interior do Túnel devido à não manutenção dos valores do gabarit estático e dinâmico previstos no Programa Base. É certo que tais veículos (pesados) poderão, no futuro, transitar no interior do Túnel, mas “com a **diminuição drástica das condições de segurança, nomeadamente na sobrecarga e diminuição do tempo de vida dos equipamentos de ventilação em caso de acidente com incêndio**”, como declarado pela entidade auditada no n.º 2 do Of. da CML n.º 118/2005/DAI, de 03.10.2005. E tal “sobrecarga” advém do dimensionamento do sistema de ventilação implementado para a carga térmica de 10 MW (em detrimento dos 18 MW iniciais), viabilizado pela proibição de circulação de veículos pesados no interior do Túnel. Consequentemente, não se afigura incorrecto associar tal proibição à adopção do sistema de ventilação semi-transversal, uma vez que este não confere iguais condições de segurança caso aquela proibição seja levantada<sup>(417)</sup>.

- “Em termos **funcionais**, estas alterações, como se pode verificar, não acarretaram qualquer prejuízo ao funcionamento do túnel, **pois além de cumpridos, foram superados os objectivos iniciais**, surgindo uma elevada utilização do túnel que estabilizou no tempo, e que veio a destruir os argumentos de que o túnel trazia mais tráfego à cidade e que não **havia melhorias nas vias transversais**. Assim, **constata-se que o túnel cumpre cabalmente as funções previstas**, não existindo qualquer contrariedade, quer pela supressão do túnel (T2), quer do Túnel (T3), e que a supressão das aberturas do túnel (T1) e a alteração da ventilação produziram evidentes vantagens, na utilização do túnel.”<sup>(418)</sup> (fl. 27 do articulado);
- “Acresce, ainda, que a zona da cidade que iria ser servida pelo túnel tem escassa procura de veículos pesados, os quais atravessam a cidade noutros eixos.” (fl. 28 do articulado).

O declarado carece de fundamentação, designadamente através da apresentação de um

<sup>(414)</sup> Do estabelecido no referido p. 1.1 do Programa Base inferia-se que no Túnel a edificar circulariam quaisquer categorias de veículos, com eventual excepção do troço de saída do Túnel na Avenida Fontes Pereira de Melo, como explicitado no anexo V do relato (pág. 64).

<sup>(415)</sup> Como se extrai do p. 3 do projecto relativo à “Segurança e Ventilação”, de “Agosto de 2003”, no qual se afirma que “Com as estimativas de tráfego assumidas, da ordem dos 5.000 veículos em horas de ponta e um máximo previsível de 40.000 veículos diários (cerca de 25.0000 previstos actualmente) (...)”, “(...) é razoável tomar como valor máximo da taxa de calor libertada durante o incêndio um valor de 18 MW” (pág. 4). O referido é igualmente evidenciado pelo teor da acta narrativa da reunião de obra ocorrida em 21.11.2003, parcialmente transcrita no anexo V do relato contraditado.

<sup>(416)</sup> Presume-se que os responsáveis pretendem contestar o afirmado na pág. 31 do relato, cujo excerto a seguir se transcreve: “(...) todas as alterações analisadas reduziram a eficácia do fim último subjacente à construção do “Túnel do Marquês”: o descongestionamento do tráfego à superfície na zona correspondente ao seu traçado viário. Assim: a) Os veículos pesados foram interditados de circular no seu interior na sequência da implementação do sistema de ventilação semi-transversal;”.

<sup>(417)</sup> Como se extrai, ainda, do afirmado na fl. 42 do articulado do Grupo I, que a seguir se reproduz: “Mesmo a opção de não circulação de veículos pesados veio a beneficiar a Câmara Municipal de Lisboa que, **caso contrário**, poderia ser levada a interromper o trânsito no túnel por largos períodos de tempo, quer devido aos equipamentos quer devido a problemas de eventual deterioração dos betões, após incêndio com altas temperaturas, em caso de acidente grave”.

<sup>(418)</sup> A última afirmação reproduzida no texto é também formulada pelo ex Vereador *Moreira Marques* na fl. 7 do seu articulado.



## Tribunal de Contas

estudo comparativo dos fluxos de tráfego projectados para o Túnel objecto do contrato inicial da empreitada e dos efectivamente registados após a sua abertura ao trânsito, ou do “*relatório de monitorização*” solicitado por um membro da vereação interveniente na reunião camarária de 26.04.2007, mencionado no relato contraditado (vide pág. 31).

\*

No âmbito da matéria exposta no subp. 3.1.2.2 (“*Supressão dos Túneis T2 e T3 e das aberturas previstas para o tecto do T1*”) do Cap. III do relato (págs. 21 a 23), os responsáveis do Grupo I comentam algumas situações ali indicadas, retomadas no subp. 3.1.2.4 (“*Observações*”) do mesmo capítulo (na pág. 26 e segs do relato). Saliente-se que, nesta parte do articulado, nem sempre se divisa claramente qual a situação, versada naqueles subpontos, que, em concreto, constitui objecto dos reparos formulados pelos responsáveis. Assim, afigura-se que aqueles procuram justificar, nas fls. 30 a 34 do seu articulado:

- a) A delonga verificada na quantificação dos “trabalhos a menos” aprovados na reunião da CML de 04.02.2004, na qual o seu Presidente se vinculou a apresentar, em Março de 2004, a referida quantificação<sup>(419)(420)</sup>;
- b) A aprovação (em 12.01.2004) da modificação do sistema de ventilação do Túnel sem prévia determinação de todos os custos “directos”, quantificados pelo Consórcio na sua proposta de 27.10.2005<sup>(421)</sup>.

Para a situação apontada na supra al. a) releva, em particular, o afirmado na fl. 30 do articulado<sup>(422)</sup>, tendo-se já explicitado, em momento anterior deste anexo, o motivo pelo qual a referida delonga não é justificável pela invocada inexistência dos projectos de execução dos túneis T2 e T3, a que acresce a exigência legal de prévia delimitação (qualitativa, quantitativa e financeira) dos trabalhos contratuais suprimidos, como resulta do preceituado no art.º 28.º do RJEOP.

No que respeita à situação indicada na anterior al. b), o argumentado pelos responsáveis do Grupo I apenas confirma a correcção da observação formulada no relato contraditado, isto é, que à data em que o Vereador então responsável pela área das Obras Municipais aprovou — em 12.01.2004 — a adopção de um sistema de ventilação do Túnel diverso do primitivamente contratado, ainda não dispunha de toda a informação necessária<sup>(423)</sup> para o efeito. Assim, os responsáveis principiam por qualificar de “inválida” a 1.ª proposta de preço apresentada pelo

<sup>(419)</sup> Cf. mencionado na al. i) inclusa no subp. 3.1.2.2 do Cap. III do relato contraditado, pág. 22.

<sup>(420)</sup> Quanto aos “trabalhos a mais” consequentes dos “trabalhos a menos” mencionados no texto, concluiu-se [vide al. m) formulada no subp. 3.1.2.2 do Cap. III do relato, pág. 23, bem como o texto do subp. 3.1.2.4 do mesmo capítulo, em particular o constante na pág. 28 do citado relato] que, em 14.07.2006 (data correspondente aos esclarecimentos prestados em anexo ao Of. da CML n.º TM/OF/1042-COD), a entidade auditada ainda não tinha realizado a respectiva quantificação - facto corroborado pelos responsáveis do Grupo I no último parágrafo da fl. 32 do seu articulado, e imputado ao “*facto de o Consórcio apenas entregar os elementos necessários para proceder às medições após grande insistência e com muita resistência, o que dificultava enormemente a aferição das quantidades de trabalho que estavam a ser realizadas*”, cf. expresso na fl. 33 do mesmo documento (já comentado no texto deste anexo).

<sup>(421)</sup> Cf. afirmado no subp. 3.1.2.4 do Cap. III do relato, pág. 28.

<sup>(422)</sup> Referência à seguinte declaração: “*Contudo, quando se procurou medir a obra de modo a determinar os trabalhos «a mais» e «a menos» resultantes da supressão do túnel, concluiu-se que não existiam ainda os projectos dos túneis (T2) e (T3) que, aliás, nunca chegaram a ser executados, tendo-se posteriormente feito as suas medições com base nos desenhos iniciais e aproveitando os projectos das outras rampas, nomeadamente no que respeita à estrutura*” (fl. 30 do articulado).

<sup>(423)</sup> Como resulta claramente do conteúdo da Inf. 930/03/GD/DCCIEM, de 30.12.2003 (parcialmente transcrito no anexo V do relato contraditado, cfr. pág. 66), sobre a qual o membro do órgão executivo do Município mencionado no texto exarou (em 12.01.2004) o seu despacho concordante.



## Tribunal de Contas

Consórcio em 24.10.2003<sup>(424)</sup> por carecer de “*qualquer projecto nem medições*”, como expresso na fl. 30 do seu articulado mencionando, logo de seguida, que “(...) **apenas em 22 de Março de 2004**<sup>(425)</sup> o Consórcio entregou a nova proposta de «trabalhos a mais», diferente da anterior, e - esta sim - acompanhada de desenhos de execução e de mapa de medições” (fls. 30 e 31 do articulado). Mas aquela proposta não contemplava todos os trabalhos (e respectivos custos) necessários à concretização do novo sistema de ventilação do Túnel (semi-transversal), faltando os respeitantes ao fornecimento e montagem dos correspondentes equipamentos electromecânicos, apresentados pelo Consórcio na sua carta (com a ref.<sup>a</sup> 720/341/2004), de 06.04.2004, remetida em apenso ao articulado do Grupo I como “Doc. n.º 18”. Como facilmente se conclui do descrito, a determinação de todos os custos associados à alteração do sistema de ventilação do Túnel ocorreu em data posterior a 12.01.2004, isto é, à data em que aquela alteração foi aceite pelo membro da vereação antes referenciado<sup>(426)</sup>.

Antes de se prosseguir na análise das alegações oferecidas pelo Grupo I, cumpre notar que se entende que só por lapso se refere, na fl. 34 do articulado que “a decisão de alterar a ventilação só ocorreu em Fevereiro de 2004”, em contradição com a data (“Janeiro de 2004”) mencionada nas fls. 14 e 31 do mesmo articulado.

Ainda no quadro da mesma matéria (“Supressão dos Túneis T2 e T3 e das aberturas previstas para o tecto do T1”), os responsáveis do Grupo I e o ex Vereador *Moreira Marques* contestam a explicação atinente à eliminação dos túneis T2 e T3, expressa no Relatório Pericial datado de 15.11.2006 (produzido na instância arbitral), correspondente à mera necessidade de financiar o acréscimo de encargos resultante da adopção do sistema de ventilação semi-transversal, como assinalado na al. l), inserta no subp. 3.1.2.2 do Cap. III do relato (pág. 23). Para o efeito, sustentam a não edificação daqueles túneis em fundamentos<sup>(427)</sup> idênticos aos prestados pela entidade auditada no decurso da auditoria, examinados no anexo VI do relato contraditado (pág. 68 e segs.) e já comentados<sup>(428)</sup> no texto deste anexo. No entanto, o peso (ou relevância) dos fundamentos invocados na decisão de suprimir os túneis T2 e T3 — formalmente tomada pela CML em reunião de 04.02.2004 — era fragilizado pela constatação de que aqueles (fundamentos) filiavam-se em factos e ou situações anteriores ou contemporâneas à abertura do procedimento concursal que antecedeu a formação do contrato inicial da empreitada. Ao referido, acrescia o facto de que tal decisão tinha, a final, sido informalmente acordada na

<sup>(424)</sup> Menção à proposta do Consórcio formulada na sua carta com a ref.<sup>a</sup> 457/341/2003 (de 24.10.2003), no valor de € 1.478.187,91, assinalada no anexo V do relato contraditado (vide notas de rodapé n.ºs 214 e 215, inclusas na pág. 65).

<sup>(425)</sup> Referência à 2.<sup>a</sup> proposta de preço do Consórcio, consubstanciada na sua carta com a ref.<sup>a</sup> 590/341/2004 (de 22.03.2004), limitada ao custo (€848.565,63) dos trabalhos de construção civil necessários à instalação do sistema de ventilação semi-transversal, cf. descrito no anexo V do relato contraditado (pág. 66). Anota-se que aquela proposta foi de novo remetida pelo Grupo I (como “Doc. n.º 17”) em anexo ao articulado que apresentou no contraditório.

<sup>(426)</sup> Acrescente-se que, mais tarde, o Consórcio apresentou nova proposta de preço para o sistema de ventilação (semi-transversal) do Túnel, com data de 27.10.2005, no valor total de € 1.355.002,59, explicitada no anexo V do relato (pág. 66). Aquela proposta foi remetida pela entidade auditada em anexo ao seu Of. n.º TM/OF/0889-COD, de 15.02.2006, em resposta ao esclarecimento solicitado na al. b) do Of. da DGTC n.º 27, de 19.01.2006, que a seguir se reproduz: “Atendendo à incompletude da lista de preços unitários apresentada pelo Consórcio TM/CME para a execução do novo sistema de Ventilação do Túnel anexa à sua carta com a Ref.<sup>a</sup> 590/341/2004 de 22.03.2004, se esclareça se aquele já completou/formulou uma nova proposta e, na afirmativa, se remeta cópia da mesma (...)”. Os trabalhos inerentes à implementação do sistema de ventilação foram registados no Auto de TBM n.º 7 (produzido pela Fiscalização) que, pelos motivos resumidos no anexo VIII do relatório, não oferecem fiabilidade.

<sup>(427)</sup> Fundamentos constantes na fl. 32 do articulado apresentado pelo Grupo I; ib idem nas fls. 9 e 10 do articulado subscrito pelo ex Vereador *Moreira Marques*.

<sup>(428)</sup> No âmbito das observações formuladas pelo Grupo I sobre “A Obra construída”.



# Tribunal de Contas

reunião ocorrida na Presidência (da CML) em 16.10.2003, prevendo-se, desde logo, que os compromissos financeiros reservados a suportar os custos de construção daqueles túneis se destinariam a custear uma solução de ventilação do Túnel diversa da contratada, cujo estudo técnico principiou a ser desenvolvido pelo Consórcio logo após a 1.ª reunião de obra (12.08.2003). Estes e outros factos<sup>(429)</sup> coadunavam-se mais com a justificação apresentada no Relatório Pericial para o abandono da execução dos túneis T2 e T3 do que os fundamentos então comunicados pela entidade auditada a este Tribunal.

Em oposição a este entendimento, os responsáveis do Grupo I e o ex Vereador *Moreira Marques* apresentam argumentos que, salvo melhor entendimento, apenas reforçam a justificação mencionada no Relatório Pericial antes citado. Como se extrai do alegado pelos responsáveis do Grupo I a fls. 31 e 34<sup>(430)</sup> do seu articulado, aqueles, além de considerarem que a decisão de não construir os túneis T2 e T3 ocorreu (sem indicarem quando) “ *muito antes* ” da aceitação (em 12.01.2004) de um sistema de ventilação “ *alternativo* ”, acabam por reconhecer que “ *A verdade é que o valor dos túneis T2 e T3, possibilitou a aceitação da solução alternativa da ventilação, sem introduzir sobrecustos à empreitada, pois caso essa situação não tivesse acontecido antecipadamente não teria havido condições para serem suportados mais encargos* ” (fl. 31 do articulado do Grupo I; ib idem na fl. 9 do articulado oferecido pelo ex Vereador *Moreira Marques*). Consequentemente, mantém-se a convicção, expressa no relato, de que a decisão de não edificação dos túneis T2 e T3 foi predominantemente ditada por razões orçamentais, relacionadas com a adopção (pós-contratual) de uma solução de ventilação do Túnel substancialmente mais onerosa do que a primitivamente projectada para a obra. De notar que, apesar dos responsáveis do Grupo I e do ex Vereador *Moreira Marques* alegarem, respectivamente, nas fls. 32 e 9 dos seus articulados, que a justificação constante no Relatório Pericial foi “ *contestada pelo perito da Câmara Municipal de Lisboa, no caso o LNEC* ”, a não identificação do documento (e da parte do mesmo) em que é formulada a referida “ *contestação* ” obsta a que se possa valorar a sua pertinência no quadro da matéria em apreço.

<sup>(429)</sup> Como os que a seguir se indicam: i) a limitação da circulação no interior do Túnel a veículos ligeiros, debatida na 1.ª reunião de obra e aprovada em 26.08.2003 pelo Vereador à data responsável pelo pelouro das Obras Municipais, cf. descrito no anexo V do relato contraditado (pág. 64 e segs.); ii) A não demonstração de que a CML ou a Fiscalização interpelou o Consórcio empreiteiro para apresentar o projecto de execução dos túneis T2 e T3 no prazo (máximo de 60 dias) fixado no Caderno de Encargos, como salientado no texto deste anexo; iii) acta narrativa da reunião de obra realizada em 21.11.2003 (na qual consta que “ *A Solução Alternativa [de ventilação], sendo mais cara, parece ser balanceável em termos Contratuais e a nível de custos da Empreitada, com as reduções de custo resultante das supressões decididas (saída na Artilharia Um com alterações correlacionadas na Av. Duarte Pacheco, e acesso ao Parque de Estacionamento do Parque Eduardo VII)* ”); iv) alegações apresentadas pelo Eng. Agostinho Mourato Grilo (entre outros, págs. 4 e 5 da carta datada de 11.05.2009, onde se afirma “ *(...) sugeri nos Paços do Conselho ao Sr. Presidente, face aos custos elevados que iriam surgir na Solução Alternativa de ventilação que, por essa e por outras razões fossem suprimidos o Túnel T2 e T3 procurando compensar custos* ”).

<sup>(430)</sup> Alusão às seguintes declarações: “ *Deve, ainda, referir-se que a decisão da não construção destes dois ramais foi tomada após a consignação da obra, embora seja independente da decisão de alterar o sistema de ventilação. Assim, aquando da decisão de autorizar o estudo da ventilação semi-transversal, já tinha sido tomada a decisão de não construir o túnel (T2) e (T3), pelo que não se acompanha a afirmação constante do relatório pericial, quando diz que os túneis (T2) e (T3), foram abandonados para viabilizar a ventilação alternativa. Esta afirmação não está provada, e não corresponde a verdade. Tanto mais que, a decisão de autorizar o estudo de solução alternativa, proposta em Agosto de 2003, apenas veio a ser concretizada em Janeiro de 2004, quando a decisão de não construção dos túneis T2 e T3, pelas razões já invocadas, foi tomada muito antes da aceitação da ventilação alternativa. Assim, não corresponde à verdade a afirmação nos termos da qual se refere que se desistiu dos túneis T2 e T3, para financiar a ventilação alternativa. A verdade é que o valor dos túneis T2 e T3, possibilitou a aceitação da solução alternativa da ventilação, sem introduzir sobrecustos à empreitada, pois caso essa situação não tivesse acontecido antecipadamente não teria havido condições para serem suportados mais encargos* ” (fl. 31 do articulado do Grupo I). Anote-se que as declarações antes reproduzidas constam *ipsis verbis* nas fls. 8 e 9 do articulado oferecido pelo ex Vereador *Moreira Marques*. Mais adiante (fl. 34), os responsáveis do Grupo I reafirmam que “ *(...) na altura em que começou a ser estudada a solução alternativa da ventilação já tinha sido decidido não executar os túneis T2 e T3* ”.



## Tribunal de Contas

Nas fls. 9 e 10 do seu articulado, o ex Vereador *Moreira Marques* pronuncia-se contra a deficiente fundamentação da decisão de eliminar os túneis T2 e T3, tomada por deliberação do órgão executivo municipal em reunião de 04.02.2004, apontada no relato<sup>(431)</sup>. No mesmo sentido se manifestam os responsáveis do Grupo I (cf. fls. 32 e 40 do seu articulado), reiterando argumentos (fl. 32 do articulado) já apresentados no processo de auditoria e que, pelas razões constantes no anexo VI daquele relato — que aqui se dão por reproduzidas — não clarificam a decisão então tomada naquela reunião. A fundamentação dos actos administrativos constitui um tema frequente da jurisprudência do STA como, por ex., no seu Ac. de 12.03.2008<sup>(432)</sup> (sobre o proc. n.º 0784/07), do qual se extraem as seguintes passagens:

*“Isto pela decisiva razão, reiteradamente afirmada por este Supremo Tribunal, de que **só é válida a fundamentação contextual, ou seja, a que integra o próprio acto ou que dele é contemporânea** – cfr, por todos, o recente acórdão de 2007.05.17 – Rec. 1.089/04, na esteira dois Acs. do Pleno de 10.3.94, de 10.2.94 e de 30.09.93 – Recs. 32.494, 32.916 e 28.532, respectivamente. Naturalmente que a deliberação poderá ser renovada com o mesmo sentido decisório, mas, para cumprir o dever legal de fundamentação, deverá conter a indicação das circunstâncias de facto e de direito que a suportam”;*

*“De acordo com a jurisprudência uniforme deste STA, a **fundamentação dos actos administrativos traduz a exigência de externalização das razões ou motivos determinantes da decisão administrativa**, tendo como objectivos essenciais os de habilitar o destinatário a reagir eficazmente contra a respectiva lesividade, e **assegurar a transparência e imparcialidade das decisões administrativas**. Um acto estará, assim, devidamente fundamentado sempre que um destinatário normal possa ficar ciente do sentido dessa mesma decisão, e **das razões que a sustentam**, permitindo-lhe optar conscientemente entre a aceitação do acto ou o accionamento dos meios legais de impugnação (cfr., v. g., o Ac. de 13.10.2005 – Rec. 2.001/03). E tem também essa mesma jurisprudência considerado que a fundamentação do acto administrativo é um conceito relativo, cuja densidade varia em função do tipo de acto e das circunstâncias do caso concreto, mas que **só é suficiente quando permite a um destinatário normal aperceber-se do itinerário cognoscitivo e valorativo seguido pelo autor da decisão administrativa, ou seja, quando aquele possa apreender as razões por que se decidiu naquele sentido e não em sentido diferente**, (...) (Ac. do Pleno de 06.12.2005 – Rec. 1126/02, reiterando jurisprudência anterior)”.*

Ora, na mencionada reunião da CML de 04.02.2004, os fundamentos<sup>(433)</sup> avançados para a não realização dos trabalhos contratuais em causa resultam de uma única declaração do então Presidente da edilidade, que a seguir se transcreve: *“Explicou que as duas alterações principais foram introduzidas **por razões de segurança**, sendo que a outra ocorreu por **razões de preservação do património**, pelo que se traduzem em alterações de bom senso, de*

<sup>(431)</sup> Cf. al. j), incluída no subp. 3.1.2.2, e subp. 3.1.2.4, ambos do Cap. III do relato contraditado (págs. 22 e 28).

<sup>(432)</sup> Acórdão disponível na página do STA na Internet ([www.stadministrativo.pt/](http://www.stadministrativo.pt/)).

<sup>(433)</sup> Saliente-se que o teor da Prop. n.º 81/2004, de 29.01.2004 (subscrita pelo Vereador à data responsável pela área das Obras Municipais), debatida na reunião camarária de 04.02.2004, reduz-se à indicação dos trabalhos contratuais a eliminar (T2, T3 e aberturas previstas para o tecto T1), desacompanhada de qualquer referência aos motivos determinantes da(s) eliminação(ões) proposta(s).



# Tribunal de Contas

razoabilidade e de atenção ao interesse público”, cf. consta na acta (n.º 71) narrativa da dita reunião. Como facilmente se conclui do transcrito, as razões de “segurança” e de “preservação do património” invocadas não se encontram minimamente desenvolvidas ou densificadas, inviabilizando a apreensão dos motivos determinantes da decisão tomada (como observado naquela reunião por um membro da Vereação do PCP<sup>(434)</sup>), o que colide com o disposto no art.º 125.º, n.º 1, do CPA.

\*

De seguida, os responsáveis do Grupo I pronunciam-se sobre a “Alteração da Rampa R5 e fecho do túnel T4”, apresentados no subp. 3.1.2.3 do Cap. III do relato (págs. 23 a 26). No que respeita à alteração da rampa R5, mencionada nas fls. 22, e 35 a 37 do seu articulado, os responsáveis confirmam<sup>(435)</sup> a correcção da matéria de facto descrita no relato procurando, no final, justificar as duas situações infra indicadas e que se comentam de imediato.

- A 1.ª situação respeita ao conteúdo dos 2 autos de TBM produzidos pela Fiscalização, com os n.ºs 45 e 46, nos quais foi inscrita a menção de que “se tratavam de trabalhos executados e medidos nos **Autos mensais n.ºs 1 a 41, não os tendo aceite como trabalhos a mais, com a finalidade de prevenir a atitude recorrente do Consórcio quanto à consideração de que tudo era compreendido nos «trabalhos a mais»**”, cf. declarado na fl. 37 do articulado. Porém, na fl. 36 do mesmo articulado, os responsáveis consideravam que aqueles (TBM) “**foram, efectivamente, trabalhos a mais por não estarem previstos no contrato**”. A explicação da referida menção — comum a todos os autos de TBM emitidos pela Fiscalização e já analisada no texto deste anexo e no anexo VIII do relatório — reforça o deficiente conhecimento que a Fiscalização tinha sobre os seus deveres funcionais, assinalado preliminarmente no subp. 3.1.3.2 do Cap. III do relato contraditado;
- A 2.ª situação prende-se com o facto dos referidos autos de TBM n.ºs 45 e 46, da Fiscalização, mencionarem que os trabalhos neles especificados foram realizados em Dezembro de 2006 quando, na realidade, o foram nos meses de Outubro e Novembro de 2006<sup>(436)</sup>. A fim de justificar tal divergência, os responsáveis do Grupo I alegam, além da mora do Consórcio no envio (postal) do respectivo Auto de TBM<sup>(437)</sup>, a não entrega (pelo Consórcio) da versão integral do projecto<sup>(438)</sup> de alterações da rampa R5. Ora, tal não corresponde à verdade considerando, cumulativamente, que os responsáveis confirmam “que o Consórcio, concluiu, de facto, a elaboração do projecto de alteração da rampa R5 em **Junho de 2006**” (cf. fl. 36 do articulado), e que o citado projecto foi entregue na CML em Junho de 2006, como documentado pelo registo de entrada (n.º 5438) aposto na capa daquele estudo

<sup>(434)</sup> Referência ao ex Vereador Dr. Manuel Baptista Figueiredo, que considerou “(...) *singela a presente proposta* [Prop. n.º 81/2004], **sem qualquer fundamentação, com três pontos a suprimir a obra, apresentando apenas um considerando e um juntar de peças que, naturalmente, estão no processo desde Agosto e Setembro de 2003**”, cf. consta na acta (n.º 71) narrativa da reunião da CML de 04.02.2004.

<sup>(435)</sup> Igual confirmação se extrai do alegado pelo ex Vereador *Moreira Marques* na fl. 7 do seu articulado.

<sup>(436)</sup> Cf. consta no subp. 3.1.2.3 do Cap. III do relato, e corroborado pelo declarado na fl. 37 do articulado oferecido pelo Grupo I.

<sup>(437)</sup> Situação já comentada neste anexo no âmbito dos reparos formulados pelo Grupo I ao expendido no subp. 3.1.3.2 (“Os *«trabalhos a mais» reclamados pelo Consórcio*”) do Cap. III do relato contraditado.

<sup>(438)</sup> Como se depreende do afirmado na fl. 37 do articulado oferecido pelo Grupo I, seguidamente transcrito: “**Como o projecto não estava ainda integralmente entregue, caso a Câmara Municipal de Lisboa não fosse previamente avisada, a fiscalização considerava que o Consórcio estava a realizar trabalhos contratuais e media os trabalhos realizados como trabalhos contratuais**”.



## Tribunal de Contas

técnico<sup>(439)</sup> pelos competentes serviços camarários, datado de “19.06.2006”.

No tocante ao “*fecho do túnel T4*”, são focados diversos aspectos, seguidamente enunciados e que suscitam os comentários formulados na sua sequência:

- Referem os responsáveis na fl. 38 do seu articulado que “*Tendo em conta estas recomendações [do LNEC], foram executados todos os trabalhos possíveis, nomeadamente as estacas e as lajes de cobertura do túnel T4, ficando apenas por concluir a escavação entre o pk 1.010 e o pk 1.120. E, atendendo a que, até Janeiro de 2007 não foram iniciados os trabalhos na linha do Metro, a Câmara Municipal de Lisboa foi forçada a suspender os trabalhos nesta zona, assim criando as condições para finalizar todo o túnel T1, admitindo contudo iniciar estes trabalhos caso o Metro decidisse iniciar a obra antes da inauguração do Túnel T1*”. É invocada uma “suspensão” da execução dos trabalhos do túnel T4 que, além de desconhecida pelo Tribunal até à presente data, não é acompanhada pelo auto de suspensão (parcial) dos trabalhos exigido no art.º 187.º, n.º 1, do RJEOP;
- Posteriormente, os responsáveis pronunciam-se sobre o afirmado na al. h) do subp. 3.1.2.3 (pág. 25 do relato), seguidamente reproduzida:

“*h) Em Maio de 2007 — já com o Túnel aberto ao tráfego — a entidade auditada ainda não determinara o volume financeiro associado à não conclusão do túnel T4, estimando contudo, que aquele se situasse próximo dos € 300.000,00. Em Setembro de 2007, a Autarquia foi de novo interpelada sobre o montante total dos trabalhos não executados no âmbito do T4, não tendo aquela, na resposta prestada<sup>(440)</sup>, esclarecido a questão colocada*”.

Alegam os responsáveis, na fl. 39 do seu articulado, que “*(...) não é verdade que, entre Maio e Setembro de 2007 a Câmara Municipal de Lisboa ainda não tinha determinado o volume financeiro associado à não conclusão do túnel T4 pois, na resposta enviada a este Tribunal em 08.05.2007 afirmava-se que ainda não tinha sido elaborado o Auto, mas que em 21 de Junho de 2007, o Consórcio enviou à CML o mapa de trabalhos «a menos», já resultante do acordo com a Câmara Municipal de Lisboa (vd. Carta Ref. 0886/341/2007 de 21/06/2007 junta como Doc. n.º 19). (...) Pelo que, em Outubro de 2007, na resposta a este Tribunal, já não fazia sentido a referência ao facto de ainda faltar um Auto de Equipamento, tendo em conta que o Consórcio já tinha acordado no valor a retirar desde Junho de 2007, altura em que os valores da obra foram fechados*”.

Principie-se por sublinhar que na al. h) transcrita não se afirmou que “*entre Maio e Setembro de 2007 a Câmara Municipal de Lisboa ainda não tinha determinado o volume financeiro associado à não conclusão do túnel T4*”, mas antes que a entidade auditada não esclareceu, na resposta prestada no p. 4.2 do seu Of. com a ref.ª OF/146/DMPO/07, de 11.10.2007, a questão formulada no p. 4.2 do Of. da DGTC n.º 14.395, de 25.09.2007, que a seguir se reproduz:

“*4) Em relação ao túnel T4 (rampa de saída do túnel principal para a Av. António Augusto de Aguiar) se esclareça:*

<sup>(439)</sup> Alusão ao projecto de execução (de Estruturas) da “*Alteração da Rampa R5 para uma via*”, Tomo I, de “Junho de 2006”.

<sup>(440)</sup> Cf. p. 4.2 do Of. da CML n.º OF/146/DMPO/07, de 11.10.2007.



# Tribunal de Contas

4.1) (...);

4.2) *Considerando que nos termos da proposta inicial do Consórcio Empreiteiro (datada de 05.05.2003) o custo total do T4 corresponde a € 501.700,00 (sem IVA), se indique, em termos financeiros, o montante (ainda que estimado) total dos trabalhos que, no âmbito do referido troço, ficarão por realizar”.*

Ao solicitado, a entidade auditada informou, no citado p. 4.2 do seu ofício (com a ref.<sup>a</sup> OF/146/DMPO/07) de 11.10.2007, subscrito pelo então Director da DMPO, Eng.º José Fernando da Silva Ferreira, o seguinte (transcrição integral):

*“4.2 – Tendo em conta que a maioria dos trabalhos de estrutura no Túnel T4 estão executados, o montante não pago e já aceite pelo Consórcio refere-se aos trabalhos de montagem e equipamentos. Estes equipamentos que resultam de aquisições anteriores à decisão teriam de ser adquiridos pela CML, não só pelo facto de já estarem em processo de aquisição, mas também porque são destinados a um projecto específico e funcionam em conjunto, com um programa de gestão, que apenas sofrerá ligeiras adaptações, quando se concluir este troço do Túnel”.*

Como resulta à evidência, a entidade auditada não esclareceu qual o montante dos trabalhos que ficaram por realizar no subtroço do Túnel indicado. Acrescente-se que, em resposta aos documentos solicitados no p. 4<sup>(441)</sup> do mesmo ofício da DGTC, o referido dirigente municipal esclarecia, no p. 4 do mencionado Of. da CML (de 11.10.2007), que *“Ainda não houve qualquer deliberação formal da CML, destinada a suprimir os trabalhos de conclusão do túnel T4 (...). Tal facto prende-se com a **necessidade de esclarecer devidamente os trabalhos a suprimir** e ainda a necessidade de esclarecimento face aos preços unitários de fornecimento e de montagem, que terão de ser previamente aprovados”.*

Anota-se que também não corresponde à verdade que *“na resposta enviada a este Tribunal em 08.05.2007 afirmava-se que ainda não tinha sido elaborado o Auto, mas que em 21 de Junho de 2007, o Consórcio enviou à CML o mapa de trabalhos «a menos», já resultante do acordo com a Câmara Municipal de Lisboa”* (cf. fl. 39 do articulado). Na “resposta” invocada, correspondente aos esclarecimentos prestados no Of. da CML com a ref.<sup>a</sup> TM/OF/1292-COD, de 08.05.2007, subscrita pelo então Coordenador da obra, Eng.º Vitor Manuel Vozzone Damião, declarava-se, no seu p. 3.2<sup>(442)</sup> que *“Embora se encontre ainda em análise, estima-se que os trabalhos por realizar tenham um valor de 300.000,00 €”.* Na verdade, o alegado “mapa de trabalhos «a menos” só foi disponibilizado pela entidade auditada a este Tribunal em Outubro de 2008, em anexo ao seu ofício com a ref.<sup>a</sup> TM/OF/1360-COD, de 28.10.2008, como indicado na al. i) do subp. 3.1.2.3 do Cap. III do relato, pág. 26, e nota de rodapé n.º 108, inserta na mesma página.

<sup>(441)</sup> No p. 4 do Of. da DGTC n.º 14.395, de 25.09.2007, solicitava-se o envio de “Actas de reuniões da CML em que o citado órgão colegial tenha deliberado suprimir eventuais trabalhos contratuais para além dos indicados na Proposta n.º 81/2004, nomeadamente os compreendidos no Túnel T4 (rampa de saída do túnel principal para a Av. António Augusto de Aguiar).

<sup>(442)</sup> O declarado no p. 3.2 do Of. da CML de 08.05.2007, mencionado no texto, pretendia dar resposta ao questionado no p. 3.2 do Of. da DGTC n.º 6101, de 18.04.2007, cuja redacção se transcreve: “Considerando que nos termos da proposta inicial do Consórcio Empreiteiro (datada de 05.05.2003) o custo total do T4 corresponde a € 501.700,00 (sem IVA), se indique, em termos financeiros, o montante (ainda que estimado) total dos trabalhos que, no âmbito do referido troço, ficarão por realizar”. Constatando-se que a entidade auditada, na resposta prestada (reproduzida no texto), indicava um valor estimado dos trabalhos, a DGTC insistiu, em 25.09.2007, na solicitação dos mesmos esclarecimentos, cf. teor do p. 4.2 do seu Of. n.º 14.395 (de 25.09.2007), reproduzido no texto deste anexo.



## Tribunal de Contas

Por fim, verifica-se que os documentos numerados de “Doc. n.º 19” no articulado apresentado pelo Grupo I compreendem, além do referido “*mapa de trabalhos «a menos»*”, o correspondente “*Auto de Trabalhos a Menos n.º 1*” (não assinado pela Fiscalização), bem como um “*Mapa demonstrativo do saldo dos trabalhos contratuais por executar relativo ao túnel T4*” (de 25 fls.) — contabilizados em €335.381,43 — datado de 30.04.2007, assinado pelo representante do Consórcio empreiteiro, e por este enviado à CML em anexo à sua carta com a ref.ª 0886/341/2007, de 21.06.2007.

Face aos elementos documentais citados ao longo da apreciação incidente sobre o alegado pelo Grupo I na fl. 39 do seu articulado (antes transcrito), o afirmado na al. h) do subp. 3.1.2.3 do Cap. III do relato contraditado (pág. 25) não merece quaisquer reparos, o que já não sucede com os esclarecimentos prestados pelo Eng.º José Fernando da Silva Ferreira em 11.10.2007, atrás reproduzidos, considerando que, naquela data, a CML já tinha recepcionado a carta do Consórcio (com a ref.ª 0886/341/2007) de 21.06.2007 e respectivo mapa anexo, e a Fiscalização elaborou o referido “*mapa de trabalhos «a menos»*” e correspondente Auto.

- Por último, os responsáveis do Grupo I informam, na fl. 40 do seu articulado, “*que no auto de recepção elaborado em 24 de Abril de 2007, apenas por lapso devido à indefinição da continuação ou não dos trabalhos do túnel T4 não se indicou claramente que foram recebidos provisoriamente todos os trabalhos realizados, nomeadamente os do túnel T4*”.

O alegado suscita as seguintes observações:

i) Atento o conteúdo do auto de recepção provisória parcial da obra, subscrito em 24.04.2007, pelos representantes de ambos os co-contratantes, a DGTC solicitou, no p. 2 do seu Of. n.º 15.441, de 24.09.2008, a remessa do auto de recepção provisória daquele troço do Túnel (T4). Na resposta prestada a este Tribunal, o então Coordenador da obra, Eng.º Vítor Manuel Vozzone Damião, informou, em resumo, que o túnel T4 ainda não tinha sido provisoriamente aceite devido ao “*relacionamento<sup>(443)</sup> difícil entre o Consórcio e a CML*”, embora previsse “*que a concretização deste auto de recepção provisória total deverá ocorrer em breve*”, cf. teor do p. 2 do Of. da CML n.º TM/OF/1360-COD, de 28.10.2008, transcrito no anexo VII do relato contraditado (pág. 75), e que aqui se dá como reproduzido. Alegam agora os responsáveis um “*lapso*” — apreciado na alínea subsequente — fundado em razões<sup>(444)</sup> alheias ao relacionamento existente entre as partes, o que revela falta de rigor na informação prestada a este Tribunal;

ii) Sustentam os responsáveis que no auto de recepção provisória parcial da obra assinado em 24.04.2007, “*apenas por lapso (...) não se indicou claramente que foram recebidos provisoriamente todos os trabalhos realizados, nomeadamente os do túnel T4*”.

Antes da apreciação do argumentado, cumpre recordar que o auto de recepção provisória da obra previsto no art.º 219.º, n.º 1, do RJEOP, tem de revestir forma escrita e de ser assinado pela fiscalização e pelo empreiteiro ou seu representante (art.º 143.º, n.ºs 2, 4 e 5, do

<sup>(443)</sup> Relacionamento que dificultava o acordo das partes quanto ao preço dos equipamentos a instalar no túnel T4, cf. mencionado na al. m), incluída no subp. 3.1.2.3, e subp. 3.1.2.4, ambos do Cap. III do relato contraditado, págs. 26 e 30.

<sup>(444)</sup> Razões correspondentes “à indefinição da continuação ou não dos trabalhos do túnel T4”, cf. declarado na fl. 40 do articulado oferecido pelo Grupo I em sede de contraditório.



## Tribunal de Contas

RJEOP), auto esse que consubstancia um documento particular nos termos definidos, a *contrário*, no art.º 363.º, n.º 2, do Cód. Civil. O auto em causa incorpora assim duas declarações de vontade a cuja interpretação é aplicável o art.º 238.º, n.º 1, do Cód. Civil, que dispõe que “*Nos negócios formais não pode a declaração valer com um sentido que não tenha um mínimo de correspondência no texto do respectivo documento, ainda que imperfeitamente expresso*”. Por fim, refira-se que o termo “lapso” significa (entre outros), segundo o Dicionário da Academia das Ciências de Lisboa, “(...) *falta, erro, engano, por distração, descuido ou esquecimento*”.

No auto<sup>(445)</sup> em análise, os representantes de ambas as partes subscreveram (entre outras) a seguinte afirmação: “*Em consequência, nos termos do disposto nos art.ºs 217.º a 219.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, foi efectuada a recepção provisória parcial da obra relativa à Empreitada n.º 3/DMIS/2002 «Concepção/Construção do Desnívelamento da Avenida Duarte Pacheco, Rua Joaquim António de Aguiar e Avenida Fontes Pereira de Melo», com excepção do Túnel T4, entre o PK 1 + 005 e o PK 1+160 (túnel de acesso à Avenida António Augusto de Aguiar)*”.

Enquadrada a matéria de facto e de direito relevante, forçoso se torna concluir que:

- a) No auto exclui-se expressamente, por excepção, a recepção do túnel T4, o que não é conciliável com uma redacção menos clara — advogada pelos responsáveis — do texto daquele documento;
- b) Tal redacção menos clara não foi devida a “*distração, descuido, ou esquecimento*” mas antes “*à indefinição da continuação ou não dos trabalhos do túnel T4*”, como alegado;
- c) No processo de auditoria foram proferidas declarações — como as emitidas pelo Coordenador da obra mencionadas na anterior al. i) — que obstam a que se possa considerar que o sentido do afirmado naquele auto não correspondia à vontade real das partes ou, pelo menos, de uma delas (o Dono da Obra representado pela Fiscalização).

Face ao exposto, o alegado pelos responsáveis não é susceptível de merecer acolhimento, pelo que se mantém o entendimento de que, em 24.04.2007, a entidade auditada aceitou, a título provisório, todos os trabalhos realizados em execução da obra do “Túnel do Marquês” objecto do contrato inicial da empreitada, excepto os compreendidos no subtroço T4 (entre o PK 1+ 005 e o PK 1+160 ).

\*

Seguidamente, os responsáveis do Grupo I pronunciam-se sobre as “*Observações*” formuladas no subp. 3.1.2.4 do Cap. III do relato (págs. 26 a 33), principiando por discordar da assinalada falta de transparência das decisões tomadas ao longo da edificação do Túnel, derivada da não redução a escrito de tais decisões ou da sua insuficiente fundamentação, consoante os casos. Considerando que nos comentários expostos nas fls. 40 e 41 do seu articulado, os responsáveis não apresentam argumentos materialmente diferentes dos já antes aduzidos (vide fls. 6, 7, 32 e 40 do articulado) e oportunamente apreciados neste anexo, nem juntam

---

<sup>(445)</sup> Auto homologado pelo Director da DMPO em 21.05.2007, cf. despacho exarado sobre aquele documento.



## Tribunal de Contas

quaisquer documentos<sup>(446)</sup> relevantes nesta matéria, manteve-se, na redacção final do relatório, a referência à mencionada falta de transparência.

Posteriormente, os responsáveis contestam as acentuadas deficiências apontadas no relato à gestão física e técnica da empreitada (vide, em especial, págs. 29 e 30 do relato) nos termos seguidamente indicados e que de imediato se comentam.

- *“Em primeiro lugar deve referir-se que os elementos escritos que se anexam às presentes alegações e os documentos já entregues no âmbito deste processo, evidenciam o extremo cuidado e diligência ao nível do controlo desta Empreitada”* (fl. 41 do articulado).

Contrariamente ao afirmado, o *“extremo cuidado e diligência”* dos elementos responsáveis pela Coordenação e Fiscalização da obra não é corroborado pelo teor dos documentos que acompanharam o articulado apresentado pelo Grupo I, em particular os numerados de 4 a 7 e 13, analisados em momento anterior deste anexo e no anexo VIII.

- *“Em segundo lugar, importa sublinhar que, no nosso entendimento, todas as opções técnicas foram devidamente fundamentadas, procedendo este tribunal a considerações conclusivas de natureza técnica que não fundamenta em momento algum”* (fl. 41 do articulado).

Os responsáveis não identificam qual ou quais as *“considerações conclusivas de natureza técnica”* formuladas (sem fundamento) no relato que lhes foi notificado para efeitos de prévia pronúncia sobre o seu conteúdo. Não obstante o referido, constata-se que, no relato, a única referência ao (de)mérito técnico de uma decisão — a referente à adopção de um sistema de ventilação do Túnel diferente do inicialmente contratado — foi formulada pelo então Coordenador da obra, como se conclui do teor do seu Of. n.º TM/OF/52-COD, de 26.09.2003, parcialmente reproduzido na al. d.2), inserta no subp. 3.1.2.1 do Cap. III daquele documento (págs. 19 e 20 do relato).

Por outro lado, o entendimento, expresso pelos responsáveis, de que *“todas as opções técnicas foram devidamente fundamentadas”* não é confirmado, na íntegra, pelos elementos que instruem o processo de auditoria, como evidenciado pelos respeitantes<sup>(447)</sup> à decisão de não edificação dos túneis T2 e T3 (deliberada pelo executivo camarário em reunião de 04.02.2004) pelos motivos atrás enunciados e que aqui se consideram reproduzidos.

- A fim de ilustrar a correcção das *“opções técnicas”* tomadas ao longo da empreitada, os responsáveis aludem ao *“desempenho do túnel quer a nível de segurança quer a nível de fluidez do tráfego”* (fl. 41 do articulado), aos *“convites e palestras produzidas pelos técnicos da Câmara Municipal de Lisboa em reuniões e conferências nacionais e internacionais”* (fl. 42 do articulado), observando ainda que *“Assim, ao fim de quase 26 meses de funcionamento e após a passagem de quase 40 milhões de veículos, ainda não ocorreu qualquer acidente grave e o número de acidentes ligeiros é diminuto, tendo em consideração, por exemplo, ao número de avarias das viaturas. (...) com a opção de veículos ligeiros estamos convictos que*

<sup>(446)</sup> Como, por ex., a acta narrativa da reunião realizada em 16.10.2003 na “Presidência da CML”, na qual se negociou, com o Consórcio empreiteiro, as condições atinentes à não edificação dos túneis T2 e T3 (e fecho das aberturas previstas para a laje de cobertura do túnel principal), ou ainda o documento que incorpore a decisão da autarquia correspondente à não finalização da construção do túnel T4.

<sup>(447)</sup> Os documentos referentes à decisão mencionada no texto são — recorde-se — a Prop. n.º 81/2004, de 29.01.2004, e a acta (n.º 71) narrativa da reunião da CML de 04.02.2004.



## Tribunal de Contas

*terão sido evitados mais de 60% dos acidentes e, em caso de incêndio, minimizados os efeitos no túnel, tendo, igualmente, a probabilidade de acidentes com vítimas decaído para níveis quase insignificantes” (fl. 42 do articulado).*

Não se questionou o mérito das “opções técnicas” tomadas — como a de limitar a circulação no interior do Túnel a veículos ligeiros (que concorreu para o aumento dos níveis de segurança e de fluidez de tráfego) —, mas antes o grau de coordenação existente entre os diversos elementos (da CML) com responsabilidades na gestão técnica da obra, aparentemente diminuto ante o “*Desconhecimento, por parte do Coordenador da obra e de responsáveis dos sectores electromecânico e de tráfego da CML, sobre a existência de decisão formal atinente à restrição da circulação de determinadas categorias de veículos no interior do Túnel*”, como exemplificado na pág. 30 do relato. No entanto, sempre se dirá que os dados<sup>(448)</sup> ora citados pelos responsáveis carecem de comprovação adequada, através de estudo devidamente fundamentado ou do “*relatório de monitorização*” referenciado por um membro da vereação interveniente na reunião da CML de 26.04.2007, conforme se deu conta na parte do relato (subp. 3.1.2.4) em análise.

- Com o fim de evidenciar a correcção da gestão técnica e física da obra prosseguida pela autarquia, os responsáveis enunciam (fls. 42 e 43 do articulado), sem carácter exaustivo, os procedimentos observados nos dois domínios – como o controlo de qualidade dos materiais e dos elementos estruturais executados em obra pelo Consórcio (exs., elaboração de fichas de identificação das estacas de betão e dos elementos betonados, e realização de ensaios diversos), e o controlo da mão-de-obra, máquinas e equipamentos afectos à obra (através da elaboração de mapas semanais). Salientam ainda dois aspectos atendidos no domínio da gestão física da obra: o Plano de trabalhos<sup>(449)</sup> e os Autos de medição referindo, quanto a estes últimos, que “*foram sempre elaborados **autos mensais** assegurando a concretização dimensional e volumétrica do projecto, tendo sempre por base as peças de projecto que o Consórcio, esporadicamente, remetia ao GCT*” (fl. 43 do articulado).

No tocante às alegações *sub judice*, afigura-se conveniente recordar que, no relato contraditado, não foram objecto de reparo todas as vertentes em que cada um daqueles domínios (controlo técnico e físico) se desdobra, mas apenas as indicadas na pág. 30 do relato, e que se resumem a i) falhas de coordenação internas e externas (menção ao ML, E.M.) entre os vários intervenientes com responsabilidades no acompanhamento técnico e físico da obra, ii) ausência de elementos que evidenciassem o reflexo de diversas alterações efectuadas ao anteprojecto da obra no prazo de execução global fixado no contrato inicial da empreitada, iii) a não recepção provisória do túnel T4 e iv) a medição de “trabalhos a mais” reclamados pelo Consórcio (referência à rampa R5) sem observância da periodicidade mensal fixada na lei. Este último aspecto, autonomamente desenvolvido no subp. 3.1.3.2

<sup>(448)</sup> Por ex., os “quase 40 milhões de veículos”, “número de acidentes ligeiros é diminuto”, ou “evitados mais de 60% dos acidentes”.

<sup>(449)</sup> O Plano de Trabalhos é mencionado na fl. 43 do articulado apresentado pelo Grupo I nos termos que se transcrevem: “Ao nível do plano de trabalhos era feito um acompanhamento diário no GCT e uma análise e discussão na reunião semanal de obra realizada todas as quintas feiras. Após muitas insistências por parte da Câmara Municipal de Lisboa, só em Dezembro de 2004 o Consórcio apresentou um novo plano de trabalhos, que foi de imediato rejeitado, porquanto o Consórcio, por sua própria iniciativa e sem qualquer justificação, alterou o prazo da Empreitada e a organização da obra sem que o tivesse solicitado ao dono da obra, tendo, porém, e de forma incompreensível, assumido que era esse o seu plano de trabalhos e não tendo, apesar das inúmeras insistências da fiscalização voltado a alterá-lo”.



## Tribunal de Contas

(intitulado “Os «trabalhos a mais» reclamados pelo Consórcio”) do Cap. III do relato (págs. 34 a 38), foi impugnado pelos responsáveis do Grupo I, como já relatado no texto deste anexo.

Face ao referido, conclui-se que, das alegações em análise, apenas relevam as atinentes:

- Ao Plano de trabalhos [por referência ao p. ii)], aspecto que, por ser retomado mais adiante no articulado (cf. fls. 50, 51 e 52) oferecido pelos responsáveis a propósito do exposto no subp. 3.1.4 (intitulado “O tempo gasto na realização da Obra”) do Cap. III do relato (pág. 38 e segs.) é, nessa sede, apreciado;
- Aos Autos de medição [por conexão com o p. iv)] se os “autos” mencionados pelos responsáveis no texto antes reproduzido respeitarem aos “trabalhos a mais” reclamados pelo Consórcio; se assim for, não se adere ao afirmado, atendendo a que os responsáveis não lograram provar que a Fiscalização realizou medições dos ditos “trabalhos a mais” no período mensal em que foram executados, como observado no âmbito da apreciação<sup>(450)</sup> efectuada aos comentários formulados por aqueles (responsáveis) ao descrito no subp. 3.1.3.2 do Cap. III do relato.

\*

No que concerne aos trabalhos integrados no 1.º Adicional, sumariados no subp. 3.1.3.1 do p. 3.1 do Cap. III do relato, os responsáveis do Grupo I observam que “*Relativamente ao primeiro adicional que, em 21/11/2005, mereceu a recusa de visto deste douto tribunal, deve referir-se que em nenhum ponto do Acórdão se infere que tenha existido a aceitação do trabalho referente à «Demolição de um posto de transformação subterrâneo» (,,,)»* (fls. 44 do articulado). Não se alcança o sentido do alegado sendo certo que, quando no relato se assinalou que “os TBM respeitantes à «Demolição de um Posto de Transformação subterrâneo, abandonado, na Av. Eng.º Duarte Pacheco» (no valor de € 12.326,00, sem IVA) — compreendidos no Adicional — não mereceram qualquer reparo por parte do Tribunal” (pág. 34 do relato), apenas se pretendeu salientar que da referida ausência de reparos inferia-se a adesão do Tribunal à qualificação jurídica daqueles trabalhos como “trabalhos a mais”, nos termos previstos no art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP, pelo que a sua adjudicação e subsequente pagamento não suscitarium quaisquer dúvidas atinentes à sua conformidade legal.

No âmbito do mesmo Adicional, os responsáveis remeteram (entre outros), os Autos de TBM n.ºs 1, 2 e 4, o que permitiu precisar as datas de execução dos trabalhos registados naqueles, as quais divergiam das inscritas nos autos de medição que instruíam (e instruem) o processo de auditoria e das mencionadas no Acórdão arbitral (de 31.01.2008)<sup>(451)</sup>. No entanto, tal precisão envolve ainda a presunção de um determinado processamento — adoptado pelas partes — dos autos referentes aos TBM inclusos no Adicional, que a seguir se expõe. Primeiramente, cumpre notar que os Autos de medição n.ºs 1, 2 e 4, citados no relato contraditado, correspondem a documentos intitulados “Mapa(s) de Medição de Trabalhos a

<sup>(450)</sup> Apreciação expandida em momento anterior do presente anexo e no anexo VIII do relatório.

<sup>(451)</sup> Assim, no relato de auditoria referia-se que “*Cumpra, porém, salientar que naquela decisão arbitral se afirma que os trabalhos concernentes à «Campanha adicional de sondagens» foram executados em Dezembro de 2003 e Janeiro de 2004 (pág. 71 do Ac.), os atinentes ao «Reforço das lajes do Viaduto do Arco do Carvalhão» em Outubro, Novembro e Dezembro de 2003 (pág. 43 do Ac.) e os trabalhos de «Remodelação da Rampa de Serviço da Mundicenter» em Setembro e Outubro de 2003 (pág. 42 do Ac.). Tal informação diverge da inscrita nos Autos de Medição n.ºs 4, 2 e 1 (...), dos quais decorreria que tais trabalhos teriam sido realizados em Maio e Outubro de 2004”, cf. pág. 34 do relato contraditado.*



# Tribunal de Contas

Mais<sup>(452)</sup>, e que os Autos ora juntos consubstanciam, grosso modo, um resumo da informação detalhada naqueles mapas. O confronto do teor destes com o daqueles revela algumas diferenças ao nível dos códigos (ou artigos) descritivos de alguns TBM, unidades de medição utilizadas e preços unitários aplicados. Outra diferença respeita à data em que aqueles documentos terão sido emitidos: exemplificando, enquanto o Auto de TBM n.º 1 refere que aquele se reporta a “trabalhos a mais” de Outubro de 2003, o respectivo “Mapa de Medições” indica a data de “29-Out-04”. Face às divergências indicadas, afigura-se legítimo presumir que, nas medições realizadas, competia ao Consórcio elaborar os Autos, posteriormente conferidos (e assinados) pela Fiscalização que, sequentemente, elaborava os citados “Mapas de Medições” (que já incorporavam as rectificações efectuadas aos Autos), posteriormente assinados pelo Consórcio empreiteiro.

A hipótese explicativa avançada justifica o afastamento dos reparos formulados no subp. 3.1.3.1 do Cap. III do relato à actuação da Fiscalização, mas mantém na obscuridade a menção, no Acórdão Arbitral, a períodos de execução dos TBM atinentes à “*Remodelação da Rampa de Serviço da Mundicenter*”, ao “*Reforço das lajes do Viaduto do Arco do Carvalhão*” e à “*Campanha adicional de sondagens*” parcialmente diversos<sup>(453)</sup> dos indicados nos autos (n.ºs 1, 2 e 4) ora apresentados pelos responsáveis.

\*

Posteriormente, os responsáveis do Grupo I comentam o exposto no subp. 3.1.4 (designado “O tempo gasto na realização da Obra”) do Cap. III do relato (págs. 38 e segs.), pronunciando-se, em síntese, sobre três aspectos:

1. A desconformidade legal da autorização, deliberada pelo executivo camarário em reunião de 30.04.2008, da cessação da suspensão da execução da multa contratual aplicada ao Consórcio em 28.09.2006, versada nas fls. 48, 49 e 50 do seu articulado, retomada nas fls. 55 a 58 do mesmo documento. Considerando que a mesma matéria é comentada pelo Grupo II em termos idênticos nas fls. 7 a 11 do seu articulado, a sua apreciação consta na análise efectuada às alegações por aquele (Grupo) oferecidas, adiante apresentada;
2. A reacção do Consórcio à multa contratual que lhe foi aplicada pela CML em 28.09.2006 (de eficácia suspensa até 30.04.2008), através de interposição de uma acção no TAC de Lisboa<sup>(454)</sup>, matéria já atendida na redacção final do texto do relatório;
3. A ausência de um Plano de Trabalhos actualizado ao longo da edificação do “Túnel do Marquês”, cf. se colhe do exposto na fl. 50 e seguintes do seu articulado.

Atento o referido, procede-se, de seguida, à apreciação do alegado no precedente n.º 3. Assim, referem os responsáveis que “*Relativamente ao Plano de Trabalhos, deve referir-se que o apresentado pelo Consórcio foi concebido antes do início da obra e, provavelmente, baseado nas quantidades previstas no mapa de medições apresentado a concurso. Contudo, a partir de*

<sup>(452)</sup> Mapas que também acompanharam os Autos de TBM ora apresentados pelos responsáveis.

<sup>(453)</sup> De acordo com os Autos de TBM n.ºs 1, 2 e 4, os respectivos trabalhos foram executados, respectivamente, em Outubro de 2003, Novembro de 2003 e Março de 2004. No Ac. Arbitral (de 31.01.2008) referem-se, para os mesmos trabalhos e pela ordem antes indicada, os seguintes períodos: Setembro e Outubro de 2003 (pág. 42 do Ac.), Outubro, Novembro e Dezembro de 2003 (pág. 43 do Ac.), e Dezembro de 2003 e Janeiro de 2004 (pág. 71 do Ac.).

<sup>(454)</sup> Cf. exposição vertida nas fls. 4 e 50 do articulado apresentado pelo Grupo I em sede de contraditório.



## Tribunal de Contas

Agosto de 2003, quando o Consórcio entregou o seu Projecto de Execução, que se apresentava nitidamente incompleto e indefinido, a Câmara Municipal de Lisboa aceitou a sua entrega para efeitos de cumprimento do contrato, mas não para efeitos de execução da obra, uma vez que esta primeira versão do projecto de execução não continha qualquer medição nem tinha os projectos de especialidade desenvolvidos. Atente-se, a este respeito, que alguns projectos de especialidade apenas foram entregues no final de 2006 ou início de 2007, cerca de 3,5 anos após o início da obra” (fl. 50 do articulado).

Se o projecto de execução apresentado pelo Consórcio em Agosto de 2003 “se apresentava nitidamente incompleto”, fica por explicar a razão pela qual a edilidade permitiu que, por força da lei (art.º 159.º, n.º 3, do RJEOP), o Plano definitivo de Trabalhos (datado de 30.07.2003), formulado pelo Consórcio com base naquele projecto ou, segundo os responsáveis, “provavelmente, baseado nas quantidades previstas no mapa de medições apresentado a concurso”, fosse aprovado, ao invés de, por ex., condicionar a sua aprovação (definitiva) à prévia entrega dos projectos de especialidade que reputasse imprescindíveis para proferir aquela decisão — uma vez que, como bem assinalam os responsáveis na fl. 52 do seu articulado, “**os planos de trabalhos definem os prazos de execução das diferentes tarefas e baseiam-se nos mapas de equipamentos e mão de obra do empreiteiro (meios de produção) e nas medições que permitem aferir os meios e as quantidades, para os transformar em tempo de execução**”.

Mais adiante, os responsáveis aludem a três versões de Planos de Trabalhos (re)formulados pelo Consórcio sem, contudo, adiantar elementos identificadores suficientes que os permitam individualizar entre os que instruem o processo de auditoria, elencados na nota de rodapé n.º 163, inserta nas págs. 40 e 41 do relato. E, ponderando o mencionado naquela nota de rodapé (“a Fiscalização podia ter-se socorrido do procedimento previsto no art.º 161.º, n.ºs 1 e 2, do RJEOP, ao invés de aguardar, por mais tempo, que o Consórcio apresentasse um Plano conforme ao seu entendimento”), os responsáveis aduzem, em resumo, dois argumentos — infra transcritos — que de imediato se comentam:

- “Sucede que, neste caso, tal não era possível: de facto, a CML não dispunha de todas as peças do projecto (que foi entregue entre 16 de Agosto de 2003 e praticamente 24 de Abril de 2007), designadamente, de medições da estrutura e das restantes especialidades, pelo que não era possível a fiscalização produzir um Plano de Trabalhos e condicionar o empreiteiro ao seu cumprimento” (fl. 51 do articulado);

Já noutras passagens do seu articulado (vide fls. 30 e 33), os responsáveis alegaram a inexistência de projectos de execução ou a delonga na sua elaboração e entrega, por parte do Consórcio, como factos perturbadores da regular realização (pela Fiscalização) de operações de medição dos trabalhos. Igual facto é agora invocado como obstáculo à formulação, pela Fiscalização, de um Plano de Trabalhos à data ajustado à realidade da obra. Antes de mais, convém precisar que, face à redacção da parte final do n.º 1 do art.º 161.º do RJEOP, o Plano de Trabalhos a elaborar pela Fiscalização nos termos do n.º 2 do mesmo preceito legal não tem, necessariamente, que compreender a previsão de todos os trabalhos em falta, mas tão só os que “em cada um dos meses seguintes [se] conta executar”, cf. art.º



# Tribunal de Contas

161.º, n.º 1, do RJEOP. Dito isto, afigura-se que a Fiscalização poderia ter formulado um Plano de Trabalhos parcial (e não global) com base nos projectos de execução até então entregues pelo Consórcio, aparentemente suficientes para o efeito, ponderada a ausência, nos elementos que instruem o processo de auditoria, de ordens de suspensão dos trabalhos integrados na empreitada com fundamento na inexistência (ou insuficiência) dos elementos de projecto necessários “*para a exacta medição dos trabalhos*”, cf. positivado no art.º 163.º<sup>(455)</sup>, n.º 1, do RJEOP.

- “*Por outro lado, a eventual suspensão da obra por incapacidade de cumprimento do empreiteiro, acarretaria, em consequência, elevados encargos para a Autarquia e teria nefastas consequências práticas, entre outras, ao nível da circulação viária no local e da qualidade de vida dos residentes e comerciantes da zona*” (fl. 52 do articulado).

Sobre o transcrito cumpre, desde logo, recordar que a obra foi efectivamente suspensa devido ao embargo judicial decretado e que, além das referidas perturbações de circulação e prejuízos sofridos pelo comércio local, gerou “*elevados encargos para a Autarquia*”. Concomitantemente, os responsáveis não clarificam os motivos que os levam a afirmar que o Consórcio empreiteiro não teria capacidade para cumprir um eventual Plano de Trabalhos (parcial) elaborado pela Fiscalização, conducente à alegada suspensão dos trabalhos.

\*

Seguidamente, os responsáveis tecem algumas considerações sobre o exposto nos subpontos 3.1.5 (“Trabalhos contratuais executados”) e 3.2.1 (“Concessão de um Adiantamento”) do Cap. III do relato (págs. 42 a 45), as quais foram já atendidas e ou comentadas no texto do relatório e nos seus anexos III, IX e X.

Por último, os responsáveis do Grupo I pronunciam-se sobre o observado no subp. 3.2.2 (designado “Execução financeira global”) do Cap. III do relato (págs. 45 a 48) contestando, no essencial, a ilegalidade ali apontada ao deliberado pelo executivo camarário em reunião de 30.04.2008. Atendendo a que o Grupo II também se opôs ao exposto no citado subp. 3.2.2 em termos similares aos formulados pelo Grupo I, a apreciação das suas alegações<sup>(456)</sup> consta na análise efectuada às alegações<sup>(457)</sup> do Grupo II, que a seguir se apresenta.

## II – COMENTÁRIOS ÀS ALEGAÇÕES FORMULADAS PELO GRUPO II

Na parte introdutória das suas alegações, os responsáveis do Grupo II consideram que no relato se apreciou os “*processos jurisdicionais em curso*”, a “*bondade da Decisão Arbitral*” e as “*decisões administrativas de aplicação de multa no âmbito da Empreitada em apreço, matérias para apreciação das quais o Tribunal de Contas, salvo melhor opinião, não é competente (...)*”, cf. consta na fl. 2 do seu articulado. O entendimento exposto suscita os seguintes comentários:

<sup>(455)</sup> Também aplicável, por maioria de razão, aos casos em que a elaboração do projecto de execução da obra compete ao empreiteiro co-contratante.

<sup>(456)</sup> Alegações constantes nas fls. 48, 49, 50 e 55 a 58 do articulado apresentado pelo Grupo I.

<sup>(457)</sup> As alegações formuladas pelo Grupo II sobre o observado no subp. 3.2.2 do Cap. III do relato constam nas fls. 7 a 11 do seu articulado.



## Tribunal de Contas

- a) Como já salientado na análise feita às alegações oferecidas pelo Grupo I, as questões dirimidas nos processos jurisdicionais ou não foram, no relato, objecto de qualquer juízo de valor<sup>(458)</sup> ou, quando assim não sucedeu, foram avaliadas sob um ângulo distinto do apresentado naqueles processos<sup>(459)</sup>;
- b) Ainda que, em tese, as questões apreciadas no relato coincidissem com as decididas nos referidos processos — em especial, no processo arbitral — o Tribunal de Contas não ficaria inibido de exercer as suas funções, considerando que a apreciação incidente sobre as relações jurídicas constituídas ao abrigo do contrato objecto da auditoria tem por fim o controlo da legalidade das despesas daquele emergentes (e não a composição de litígios entre as partes sobre questões relativas à interpretação, validade e execução do contrato), podendo, entre outras<sup>(460)</sup>, concluir pela pronúncia dos responsáveis públicos (intervenientes, directa ou indirectamente, naquele contrato) em responsabilidades financeiras (e não na condenação das partes pública e particular na satisfação das pretensões de diversa natureza por aquelas reclamadas). Ao referido acrescem diferenças quanto às partes (limitada, no processo de auditoria, à parte pública contratante) e ao seu posicionamento (de colaboração<sup>(461)</sup>, no proc. de auditoria e de equidade nos processos jurisdicionais) nos processos de auditoria promovidos por este Tribunal, como assinalado no Relatório de auditoria n.º 20/2005, da 2.ª Secção<sup>(462)</sup> (aprovado em 30.06.2005), referente à *“Execução do Contrato de Gestão celebrado entre a Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo e a Sociedade Gestora do Hospital Amadora – Sintra”*;
- c) Da mesma forma, não se apreciou o mérito do decidido no Ac. arbitral de 31.01.2008, tendo-se apenas alertado, nas notas efectuadas ao quadro 1 inserto no anexo III do relato, para a

<sup>(458)</sup> Como as prorrogações de prazo e o ressarcimento de danos peticionados pelo Consórcio no Tribunal Arbitral ou, ainda, a execução do Ac. arbitral, por aquele peticionada no TAC de Lisboa.

<sup>(459)</sup> Como os “trabalhos a mais” cujo pagamento foi reclamado pelo Consórcio no Tribunal Arbitral, analisados no relato no âmbito do correcto (ou não) cumprimento das funções cometidas por lei à Fiscalização.

<sup>(460)</sup> Como a emissão de recomendações à(s) entidade(s) auditada(s).

<sup>(461)</sup> Colaboração cujo exercício menos correcto ou prejudicial ao regular controlo financeiro exercido pelo Tribunal de Contas pode constituir os respectivos responsáveis em responsabilidade sancionatória, cf. previsto nas alíneas c), d) e f) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC.

<sup>(462)</sup> De acordo com o teor daquele Relatório, alguns responsáveis notificados do respectivo relato alegaram que as matérias apreciadas e decididas por decisão transitada em julgado do Tribunal Arbitral (Ac. de 07/2003) coincidiam com a matéria objecto daquela auditoria, tratando-se, assim, de questões já decididas e resolvidas mas que, não obstante, voltaram a colocar-se sem que tenha sido considerado o mencionado no Ac. arbitral. Sobre o alegado escreveu-se, nas págs. 9 e 10 do referido Relatório n.º 20/2005 – 2.ª S., o seguinte: “**a) Caso Resolvido.** A acção no Tribunal Arbitral teve como causa de pedir os procedimentos na execução do contrato, imputando a ARSLVT à HASSG a violação de cláusulas contratuais. A presente auditoria teve por fundamento o controlo da gestão pública na execução do contrato de gestão, sendo responsáveis por essa execução os membros do Governo e os Responsáveis e Delegados da ARSLVT. As relações jurídico-financeiras em apreciação numa ou noutra sede, são, assim, diferentes, e com sujeitos diferentes, pelo que não releva a invocação de «caso resolvido». **b) Preterição da Decisão do Tribunal Arbitral.** A decisão do Tribunal Arbitral só poderia ter por objectivo dirimir os diferendos entre as partes com base na equidade e de harmonia com a interpretação que de modo concordante, explícita ou implicitamente, foi dada pelas partes às cláusulas contratuais. É nesse âmbito, e só nesse, que deve ser entendido o alcance da decisão do Tribunal Arbitral. Como deixámos dito no ponto anterior, a presente auditoria foi determinada pelo exercício, constitucionalmente independente, do controlo financeiro do Tribunal de Contas e teve por objectivo apreciar a legalidade da actuação dos Responsáveis na execução financeira do contrato de gestão. Face ao posicionamento constitucional do Tribunal de Contas e à definição pela CRP das suas independência e competência, não pode o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas ficar condicionado, no exercício efectivo das suas funções, pela decisão do Tribunal Arbitral ora em apreço. Outro entendimento do alcance da decisão do Tribunal Arbitral levaria necessariamente a questionar a constitucionalidade da cláusula contratual (cláusula 44.º) que atribui poderes ao Tribunal Arbitral para dirimir os litígios que tenham por objecto a interpretação, validade ou execução do contrato de gestão, e que não tenham sido resolvidos consensualmente, na medida em que tal cláusula assim entendida e aplicada negaria a competência constitucional do Tribunal de Contas para apreciação sucessiva da legalidade financeira da execução do contrato de gestão, para o julgamento das contas da ARSLVT em que os actos de execução financeira do referido contrato hajam sido relevados e para a efectivação de eventuais responsabilidades financeiras. É em conformidade com este entendimento acerca da intervenção deste Tribunal Arbitral, que deve enquadrar-se o exercício da fiscalização preventiva do Tribunal de Contas que se consubstanciou no visto ao contrato de gestão em causa sem ter questionado a cláusula contratual consignada no art. 44.º do contrato. Neste quadro a alegada preterição de decisão do T.A não pode, a qualquer título, relevar”.



# Tribunal de Contas

existência de algumas incorrecções<sup>(463)</sup> — detectadas da mera leitura daquele Aresto —, resultantes de simples operações de cálculo ou de dupla valoração dos mesmos factos. Assim e como já antes se deixou dito neste anexo, o Ac. arbitral foi mencionado no relato como um facto, a par de outros, verificado no decurso da execução do contrato, e como uma fonte residual de informação confirmativa de algumas observações preliminarmente efectuadas naquele documento;

d) Atendendo ao âmbito e objectivos<sup>(464)</sup> da auditoria desenvolvida, não se divisa o motivo pelo qual os responsáveis entendem que o TC se encontra impedido de se pronunciar sobre a multa aplicada (por acto decidido em 28.09.2006, com eficácia suspensa), fundada no incumprimento de prazos contratuais nos termos previstos no art.º 201.º do RJEOP, que consubstancia, inequivocamente, um acto administrativo praticado no âmbito da execução do contrato de empreitada do “Túnel do Marquês”.

Posteriormente, os responsáveis aduzem que “*Relativamente à correspondência trocada entre o Tribunal Arbitral e o Município de Lisboa, importa salientar que o signatário desconhece o respectivo conteúdo, assim como o teor da correspondência trocada entre o Tribunal Arbitral e a DGTC, ou o teor de outras informações complementares que estas entidades possam ter prestado a este douto tribunal, pelo que não pode, nesta medida, exercer plenamente o seu direito de pronúncia*” (fl. 2 do articulado). O declarado foi igualmente alegado pelos responsáveis do Grupo I e objecto dos comentários anteriormente apresentados neste anexo, que aqui se dão como reproduzidos.

Mais adiante, alegam que “*(...) a posição assumida pela Câmara Municipal de Lisboa (...) se encontra plasmada nos diversos processos administrativos e jurisdicionais que a opõem ao Consórcio construtor e aos quais o Tribunal de Contas terá, certamente, tido acesso, embora nem sempre o refira no seu Relato*” (fl. 3 do articulado), o que não corresponde integralmente à verdade já que, como antes mencionado, o TC não teve acesso às peças processuais apresentadas no TAC de Lisboa e no TCA Sul relativas à acção administrativa especial de impugnação da multa contratual, à acção executiva para o pagamento de quantia certa e à impugnação da decisão de indeferimento do pedido de suspensão da instância executiva.

Nas fls. 3 a 7 do seu articulado, o Grupo II pronuncia-se sobre o descrito no subp. 2.3.2 do Cap. II do relato em termos análogos aos apresentados pelo Grupo I. Como referido na análise das alegações por este oferecidas, os aspectos relevantes ora apresentados foram integrados no texto do relatório; no tocante à impugnação<sup>(465)</sup> do afirmado na pág. 13 do relato sobre o Relatório Pericial (datado de 15.11.2006), remete-se para o esclarecimento que, sobre o assunto, se prestou em comentário às alegações do Grupo I.

<sup>(463)</sup> Favorecendo-se, ainda que involuntariamente, as razões subjacentes ao pedido de anulação do Ac. arbitral, formulado pela entidade auditada junto do TCA Sul.

<sup>(464)</sup> Enunciados no p. 1.2 do Cap. I do relato, pág. 5, seguidamente reproduzido: “*(...) os objectivos desta são, no essencial, a identificação e análise jurídico-financeira de todos os actos e eventuais contratos praticados e ou celebrados no âmbito da execução da empreitada do Túnel do Marquês, visando aferir a manutenção (ou não) da identidade entre a obra objecto do contrato inicial e a efectivamente construída, bem como determinar os seus efeitos físicos e financeiros*”.

<sup>(465)</sup> Formulada na fl. 6 do articulado do Grupo II.



## Tribunal de Contas

Por último, os responsáveis do Grupo II refutam algumas observações formuladas no subp. 3.2.2 do Cap. III do relato (págs. 45 a 48), como se alcança do exposto nas fls. 7 a 11 do seu articulado, o mesmo sucedendo com o Grupo I, que aduziu (nas fls. 48, 49 e 50, e 55 a 58 do seu articulado) argumentos similares aos do Grupo II. Consequentemente, procede-se, de seguida, à sua apreciação conjunta.

No âmbito do subp. 3.2.2 daquele capítulo, o Grupo II principia por se pronunciar contra a desconformidade legal apontada<sup>(466)</sup> à autorização, deliberada pelo executivo camarário em reunião de 30.04.2008, da cessação da suspensão da execução da multa contratual aplicada ao Consórcio em 28.09.2006<sup>(467)</sup> ou, por outras palavras, contra a ilegalidade assacada ao acto de execução (de 30.04.2008) do acto administrativo de aplicação da multa, decidido em 28.09.2006 (acto exequendo)<sup>(468)</sup>. A ilegalidade assinalada fundou-se no entendimento de que, tendo-se as partes vinculado, na Convenção de Arbitragem, a submeter a Tribunal Arbitral todos os diferendos entre elas verificados até à conclusão da obra — naqueles se incluindo as prorrogações de prazo requeridas pelo Consórcio —, a correcção do incumprimento de prazo apurado pela CML (404 dias) seria necessariamente condicionada pelo que o citado Tribunal decidisse sobre aquelas prorrogações. Só que, como salientado<sup>(469)</sup> pelos responsáveis de ambos os grupos, o Consórcio não questionou tal correcção (nem o incumprimento) na instância arbitral, como podia<sup>(470)</sup> e devia ter feito em observância do estipulado na Convenção de Arbitragem, assim se conformando, aparentemente, com a multa que lhe fora aplicada. Acrescentam<sup>(471)</sup> ainda os mesmos responsáveis que o direito de impugnação contenciosa daquela multa, exercido pelo Consórcio em 2008 através de acção instaurada no TAC de Lisboa, já caducou — consideração que se acompanha na parte referente à impugnação de actos anuláveis<sup>(472)</sup> face ao prazo de 3 meses estabelecido para o efeito no CPTA [art.º 58.º, n.º 2, al. b)]. Ponderada a pertinência do alegado, afastou-se, na redacção final do relatório, a ilegalidade preliminarmente imputada ao acto autorizador da extinção da suspensão da execução da multa contratual, deliberado pelo órgão executivo municipal na sua reunião de 30.04.2008.

Mais adiante, os responsáveis pronunciam-se sobre a deficiente gestão e controlo de recursos financeiros públicos assinalada no relato em virtude da CML, no saldo da empreitada apurado (€3.668.259,84, referente aos trabalhos identificados no Auto n.º 45) na reunião de

<sup>(466)</sup> No n.º 3, incluso no subp. 3.2.2 do Cap. III do relato contraditado, pág. 48.

<sup>(467)</sup> E não “22 de Maio de 2003”, como certamente por lapso se refere nas fls. 7 e 8 do articulado oferecido pelo Grupo II, o mesmo se verificando em relação às alegações do Grupo I, cf. fl. 48 do seu articulado.

<sup>(468)</sup> O expendido nas fls. 9 e 10 do articulado do Grupo II (ibidem nas fls. 55 e 56 do articulado do Grupo I) versa sobre a susceptibilidade de impugnação contenciosa de actos administrativos de execução de actos (administrativos) praticados em momento anterior (actos exequendos), alegada a propósito da ampliação — requerida pelo Consórcio — do objecto do processo judicial referente à acção administrativa especial de impugnação da multa contratual, por aquela promovida no TAC de Lisboa. Como já referido no texto deste anexo, no relato contraditado não se apreciou o mérito da multa contratual aplicada pela edilidade (por não se dispor de elementos documentais suficientes para o efeito), nem da mencionada acção de impugnação e sequente reacção judicial da autarquia (não se dispondo também dos articulados produzidos pelas partes naquela acção), pelo que se clarifica que o TC não “*presume assistir razão ao Consórcio a respeito da alegada invalidade da deliberação camarária aqui em causa*”, como declarado pelos responsáveis dos Grupo I (cf. fl. 55 do articulado) e II (cf. fl. 9 do articulado).

<sup>(469)</sup> Vide fl. 59 do articulado do Grupo I e fl. 8 do articulado do Grupo II.

<sup>(470)</sup> No articulado complementar de 09.07.2007, apresentado pelo Consórcio na instância arbitral.

<sup>(471)</sup> Cf. fl. 50 do articulado do Grupo I e fl. 8 do articulado do Grupo II.

<sup>(472)</sup> Já que a impugnação de actos nulos (e inexistentes) não está sujeita a prazo, cf. art.º 58.º, n.º 1, do CPTA.



## Tribunal de Contas

30.04.2008, não ter ponderado os “*trabalhos a mais*” da sua responsabilidade e, depois, os que foram executados em substituição de trabalhos contratuais — o que implicaria a redução do citado saldo, como mencionado no n.º 2.2, inserto no subp. 3.2.2 do Cap. III do relato (págs. 47 e 48). Para tanto, alegam que “**os trabalhos «a mais executados» pelo Consórcio e medidos pela fiscalização faziam parte do projecto, na perspectiva da CML, estavam medidos e contabilizados, pelo que o pagamento do saldo residual admitia também o pagamento desses trabalhos**”, cf. fl. 10 do articulado oferecido pelo Grupo II (ib idem na fl. 57 do articulado do Grupo I). Considerando, pelas razões enunciadas na parte final do anexo X do relatório — que aqui se consideram reproduzidas — que o saldo contratual apurado restringiu-se a trabalhos contratuais não executados, não é possível aderir ao argumentado.

Por fim, os responsáveis consideram que “*(...) contrariamente ao invocado por este Tribunal, o apuramento do saldo da empreitada e a dedução da multa contratual ao mesmo, no âmbito da referida Deliberação, não conduzirá a qualquer agravamento de juros de mora devidos ao consórcio ou às empresas que o compõem, pela mora no pagamento daquela facturação*”, cf. fl. 10 do articulado do Grupo II (ib idem na fl. 57 do articulado do Grupo I). O alegado é, parcialmente procedente, na medida em que o TAC de Lisboa, na decisão que proferir no processo referente à acção administrativa especial de impugnação da multa contratual instaurada naquele tribunal pelo Consórcio, poderá declarar<sup>(473)</sup> a inexistência de causas invalidantes da multa aplicada. Porém, caso tal decisão conclua pela existência de vícios que afectem a legalidade da multa em referência, afigura-se que, face ao disposto no art.º 213.º, n.º 1, do RJEOP, poderá assistir à Construtora do Tâmega, S.A., o direito ao pagamento dos juros vencidos, devidos sobre a quantia (€ 1.876.359,49, sem IVA e descontos legais) devida a título de pagamento dos trabalhos contratuais documentados nos autos n.ºs 38 a 44, já facturados pela mencionada empresa, cf. evidenciado no quadro 2, incluso no anexo X do relatório. O antes afirmado pressupõe, naturalmente, a caducidade ou a não homologação judicial do Acordo de Transacção (de 23.03.2010) descrito no p. 3.3 da Parte III do relatório, uma vez que, na hipótese inversa, a mencionada acção de impugnação da multa extingue-se por desistência da parte que lhe deu causa (o Consórcio), cf. teor do anexo XII daquele Acordo, enviado pela CML a este Tribunal em apenso ao seu Of. n.º OF/1292/GPCML/10, de 24.03.2010.

### III – COMENTÁRIOS ÀS ALEGAÇÕES FORMULADAS PELO ENG. AGOSTINHO MOURATO GRILO (ex Coordenador da obra do “Túnel do Marquês”)

As alegações do responsável em referência foram apresentadas de forma faseada no tempo, corporizadas em 6 documentos aos quais foram apensos diversos elementos escritos, cf. sintetizado no quadro 1, inserto no p. 1.4 da Parte I do relatório. Do seu teor — integralmente reproduzido no anexo XII do relatório — constata-se que aquele responsável tece algumas considerações sobre matérias que extravasam o âmbito da auditoria ou, ainda que nele se

<sup>(473)</sup> Ou não se pronunciar sequer sobre o mérito da causa se considerar que o direito de acção exercido pelo Consórcio já caducou.



## Tribunal de Contas

compreendam, não foram objecto de qualquer reparo no relato contraditado, como as que, sem carácter exaustivo, a seguir se enunciam:

- A função de gestão de Projectos e Obras (cf. n.º 3 da carta de 11.05.2009, pág. 2; n.ºs 1, 2 e 11 da carta de 23.06.2009 e, no geral, todo o conteúdo da carta de 14.07.2009);
- O diferendo que o opõe à CML no tocante ao pagamento de uma fracção dos seus honorários, devidos pelos serviços de consultoria técnica prestados ao abrigo do contrato celebrado com aquela (CML) em 28.11.2003 (n.ºs 4 e 5 da carta de 11.05.2009, pág. 2; n.º 11.2 da carta de 23.06.2009);
- A constituição de uma Comissão de Coordenação de Projectos (aleadamente chefiada pelo Eng.º Pompeu dos Santos), responsável pela coordenação dos projectos do “Túnel do Marquês” com os projectos de obras de serviços públicos afectados (exs., água, telecomunicações, gás), geridos por várias concessionárias (carta de 20.05.2009, págs. 1, 2 e 3, bem como a carta do Consórcio àquela anexa, com a ref.ª 0865/341/2003, de 30.12.2003). Apesar de se desconhecer a existência da referida Comissão, sempre se dirá que, face à sua competência, as actividades por aquela desenvolvidas (e que o responsável não conhece<sup>(474)</sup>) não se inscrevem no âmbito da auditoria<sup>(475)</sup> atendendo a que, com excepção dos trabalhos de apoio a trabalhos de construção civil, os trabalhos de desvio e reposição de infra-estruturas afectadas pelas obras do Túnel não foram incluídos no contrato de empreitada fiscalizado, como evidenciado<sup>(476)</sup> pelo resumo da factualidade pré-contratual efectuado no quadro dos comentários formulados às alegações do Grupo I a propósito da invocada “inexequibilidade” da solução de ventilação (longitudinal) adjudicada, para cuja consulta se remete.

Noutras passagens das suas alegações, o responsável expõe situações que corroboram matéria de facto descrita no relato, como as que a seguir se exemplificam:

- O seu desconhecimento sobre a existência de uma decisão tomada (em 26.08.2003) pelo Vereador então responsável pelo pelouro das Obras Municipais sobre o debatido na 1.ª reunião de obra (carta de 11.05.2009, págs. 4 e 5);
- A intenção das partes de compensar o acréscimo de encargos resultante da implementação de um sistema de ventilação diferente do contratado com a despesa prevista para a construção dos túneis T2 e T3, “retirados” à empreitada numa reunião realizada nos Paços do Concelho (cf. carta de 11.05.2009, págs. 4 e 5; n.ºs 2 e 3.1 da carta de 02.06.2009);
- A proximidade de um troço da Linha Amarela do ML ao traçado previsto para o túnel T4 (cf. n.ºs 5, 6 e 8 da carta de 09.06.2009).

Por último, anota-se que a maioria dos elementos escritos anexos às alegações do responsável já instruíam o processo de auditoria.

<sup>(474)</sup> Como se extrai do declarado no n.º 6 da sua carta de 20.05.2009 que a seguir se transcreve: “(...) desde aquela 1.ª reunião de obra e pelo menos duas ou três vezes depois, pedi os relatórios ou actas do Grupo de Trabalho atrás referido, presidido pelo Sr. Eng. Pompeu dos Santos, tendo a última diligência sido a da carta atrás referida. Nunca nada foi fornecido até que houve uma comunicação que creio, ficou registada em acta, proveniente do Sr. Dr. Angleu, se bem me lembro, e na qual se esclarecia que desse período e desse Grupo de Trabalho, não se deveria mais solicitar os respectivos registos”.

<sup>(475)</sup> Sobre o âmbito da auditoria, vide p. 1.2 do Cap. I do relato (pág. 5).

<sup>(476)</sup> Vide, ainda, o declarado no penúltimo parágrafo do subp. 3.1.1 do Cap. III do relato contraditado, pág. 16.



**Anexo XII**

**ALEGAÇÕES APRESENTADAS  
PELOS NOTIFICADOS DO RELATO DE AUDITORIA**



**RELATO DE AUDITORIA**

**Processo n.º 1/2005**

**1ª Secção DCC**

**"ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE À CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA NO ÂMBITO DA EMPREITADA DE CONCEPÇÃO/CONSTRUÇÃO DO DESNIVELAMENTO DA AV. DUARTE PACHECO, RUA JOAQUIM ANTÓNIO DE AGUIAR E AV. FONTES PEREIRA DE MELO"**

**Excelentíssimo Senhor Conselheiro**

- Pedro Miguel Santana Lopes
- Pedro Augusto da Cunha Pinto
- Maria Helena Passos Lopes Costa
- António Carlos Bívar Branco de Penha Monteiro
- Joaquim Luis Esteves Pinto Monteiro

Tendo sido notificados por este douto Tribunal de Contas para se pronunciarem, querendo, ao abrigo do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, relativamente ao Relato de Auditoria (doravante designado, abreviadamente, por "Relato") emitido no âmbito da Acção de Fiscalização Concomitante à Câmara Municipal de Lisboa no âmbito da Empreitada de Concepção / Construção do Desnivelamento da Av. Duarte Pacheco, Rua Joaquim António de Aguiar e Av. Fontes Pereira de Melo ("Empreitada"), vêm por este meio pronunciar-se nos termos e com os fundamentos seguintes:



## 1. INTRODUÇÃO

A presente pronúncia tem por objecto o exercício do direito ao contraditório que assiste aos signatários nos termos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, onde se estabelece o regime da Organização e Processo do Tribunal de Contas.

Os signatários desenvolverão, seguidamente, uma análise dos pontos do Relato que, no seu entender, merecem reparos, esclarecimentos ou clarificações adicionais, por não terem tido em conta aspectos que devem ser considerados, ou por, no seu entender, não corresponderem à verdade dos factos.

Assim, por motivos estritamente relacionados com a facilitação da análise das questões suscitadas, os signatários irão pronunciar-se seguindo a estrutura organizativa do Relato, evidenciando apenas as questões que lhes suscitam comentários, conforme se verá *infra*.

Dessa forma, esperam os signatários contribuir para uma correcta compreensão dos contornos da Empreitada, mantendo-se totalmente disponíveis na colaboração com este douto tribunal, designadamente, prestando quaisquer esclarecimentos ou sugerindo a consulta de documentos na posse da CML ou do consórcio construtor a que este tribunal poderá ter acesso caso os considere convenientes para uma boa apreciação do processo e à descoberta da verdade.

Não obstante a análise detalhada que se segue, desde já se adianta que, no entendimento dos signatários, a respectiva actuação no âmbito da Empreitada sempre se pautou pelo estrito cumprimento da legalidade e com a diligência que lhes era exigível, não devendo, conseqüentemente, ser-lhes imputada, no seguimento do Relato comentado, qualquer responsabilidade.

## 2. ALEGAÇÕES

### CAPÍTULO I – ENQUADRAMENTO DA ACCÃO

#### 1.1– INTRODUÇÃO

#### 1.2– ÂMBITO E OBJECTIVOS

#### 1.3– METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS

##### **b) Trabalho de Campo**

No Ponto 1.3.b) do Relato, este tribunal enuncia as actividades compreendidas na fase do trabalho de campo, iniciado a 23 de Fevereiro de 2005 nas instalações da Câmara Municipal de Lisboa e na DGTC, onde se inclui a actividade de análise de esclarecimentos prestados por escrito pela Câmara Municipal de Lisboa, assim como a documentação por esta facultada e, ainda, informação prestada por outras entidades.

A este respeito, deve salientar-se que a documentação a que se faz referência neste ponto foi prestada pela DGTC assim como pelos gabinetes do então Vereador responsável pelas Obras Municipais e Finanças, conforme resulta das notas de rodapé n.º 14 e 15, constantes da página 6 do Relato.

Relativamente à correspondência trocada entre o Tribunal Arbitral e o Município de Lisboa, importa salientar que os signatários desconhecem o respectivo conteúdo, assim como o teor da correspondência trocada entre o Tribunal Arbitral e a DGTC, ou o teor de outras informações complementares que estas entidades possam ter prestado a este douto tribunal pelo que não podem nesta medida exercer plenamente o seu direito de pronúncia.

Por outro lado, deve ter-se em consideração que, tanto quanto é do conhecimento dos signatários, os serviços da Câmara Municipal de Lisboa sempre pautaram a sua actuação de acordo com a lei e com a sua obrigação de colaboração com o TC, e em consequência mostraram sempre uma total disponibilidade para cooperar com este tribunal, tendo sido disponibilizada toda a

85  
A  
Aly  
AT

2.5  
H  
M  
Aly

documentação requerida e prestado todos esclarecimentos solicitados, sempre que os mesmos se encontravam na sua disponibilidade e sempre que os respectivos conhecimentos o permitiram. Deve, nomeadamente, notar-se, que foram disponibilizados os articulados da CML apresentados quer no Tribunal Arbitral quer nos Tribunais Administrativos.

Do exposto resulta que a actuação dos signatários, foi sempre de estrita colaboração, e coadjuvação com o TC, em cumprimento do disposto no artigo 10.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, pelo que não lhes poderá ser imputada qualquer responsabilidade a esse título.

Acresce que a posição da CML relativamente quer à execução dos trabalhos da empreitada quer à responsabilidade que para si deriva se encontra plasmada nos diversos processos administrativos e jurisdicionais que a opõem ao Consórcio construtor e aos quais o TC certamente teve acesso, embora nem sempre o refira no seu Relato, o que leva os signatários a considerar que, ou o TC não cuidou de recolher a informação em causa ou, tendo-o feito, a não considerou e valorou adequadamente pois não é evidenciada no texto do Relato, que se parece debruçar quase exclusivamente sobre o contencioso arbitral, descontextualizando-o assim, do cenário mais amplo das relações entre o Município de Lisboa e o Consórcio Construtor no que concerne à execução da empreitada em análise.

Referem-se os signatários ao contencioso jurisdicional que corre os seus termos no:

- a) Tribunal Central Administrativo Sul, 2º Juízo, 1ª Secção (Contencioso Administrativo) -Processo n.º 03600/08; no
- b) Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa – 4ª Unidade Orgânica – Proc. n.º 1087/08.3BELSB; e no
- c) Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, Proc. n.º 1815/08.7BELSD.

Revêem-se os signatários na argumentação expendida pelo Município de Lisboa nos referidos pleitos, fazendo-a sua, para efeitos da presente pronúncia, para a qual se remete e a que o TC poderá ter acesso no uso das suas atribuições e

competências, a fim de poder atingir uma apreciação mais adequada e equitativa dos factos em causa.

66  
A  
Am  
M

#### 1.4 – CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES

Na alínea b) do ponto que ora se comenta, o tribunal faz, em primeiro lugar, menção a determinadas condicionantes com que a equipa se terá deparado no desenvolvimento dos trabalhos de campo, os quais – alegadamente – se prendem:

- Com a morosidade na identificação nominal e funcional dos autores de certos documentos produzidos pela edilidade, em virtude das alterações verificadas na composição do executivo municipal. Certamente se concluirá, a este respeito, que tal facto não pode, de forma, alguma, ser imputado aos ora signatários, antes decorre do nosso sistema democrático, previsto na Constituição da República Portuguesa.
- Com a “falta de fiabilidade da informação coligida durante a Acção”, por (i) os esclarecimentos prestados pela edilidade na sequência de solicitações da DGTC o serem em folhas avulsas não datadas nem assinadas pelos respectivos autores, (ii) se constatarem incorrecções e incoerências relativas a factos e valores indicados em diversa documentação instrutória do processo de auditoria, e (iii) que os termos (financeiros, de prazo e outros) acordados entre as partes contratantes relativamente a importantes alterações introduzidas à obra, frequentemente careciam de suporte documental (consideração que é retomada nos pontos 3.1.1., 3.1.2, 3.1.3 do Capítulo III do Relato, e retomada pelos ora signatários em sede de resposta a esses pontos).

Aos ora signatários não pode ser imputada qualquer responsabilidade no caso de o Tribunal de Contas não considerar fiável a informação coligida durante a Acção.

Por um lado porque o Relato não identifica qual a informação que não considera ser fiável nem o motivo porque não a considera fiável. Os motivos avançados e *supra* identificados são-no de forma genérica e, na maior parte

AA

dos casos, não concretizada, o que os impede de refutar o entendimento feito pelo Tribunal de Contas.

§.5  
A  
M

Por outro lado, tanto quanto é do conhecimento dos signatários, a informação enviada a este tribunal é a informação existente no arquivo do GCT que tem de se presumir completo e verdadeiro.

Acresce que a afirmação feita no Relato põe em causa as conclusões que no mesmo são tiradas, que não podem, portanto, ser consideradas para efeitos de responsabilização de qualquer dos interessados.

Não obstante o referido e numa tentativa de resposta à afirmação constante do Relato, e na estrita medida em que o texto do mesmo permite identificar algumas das situações a que genericamente se refere – sem que de tal se possa extrapolar que outros existem, sempre se dirá que:

Relativamente à alegada falta de assinatura ou data dos documentos, mencionada em (i) *supra*, nota-se que embora, nalguns casos, tais documentos não estejam assinados pelos respectivos autores, tal facto não é imputável aos ora signatários.

Relativamente ao aspecto mencionado em (ii) *supra*, importa referir que, tendo em consideração o volume de documentos – cópias ou originais – que, diariamente emanaram do GCT, é natural e compreensível que tenham ocorrido algumas incorrecções a respeito de factos ou valores de menor relevância à semelhança do que sempre sucede em obras desta dimensão. No entanto, sempre que tais incorrecções ou incoerências eram questionadas pela DGTC, o GCT procedia, prontamente, ao respectivo esclarecimento.

Finalmente, relativamente ao aspecto mencionado em (iii) *supra*, admite-se, de facto, que possa ter havido alguma indefinição inicial relacionada com o sistema de ventilação, por razões que se prendem com a própria obra, e com o prazo diminuto a que esta estava vinculada.

Assim se compreende a conveniência de prever uma solução alternativa, para conhecer a sua viabilidade técnica e o custo associado, o que sempre

45,   
AM  
JM

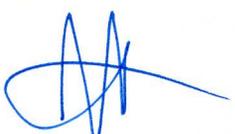
seria considerado no âmbito dos trabalhos contratuais uma vez que estamos perante uma obra em que o projecto foi executado no âmbito de uma empreitada em regime de concepção-construção, cujo projecto era responsabilidade do Empreiteiro.

Neste contexto, a CML aceitou que o projecto fosse desenvolvido com a condicionante de o valor da solução apresentada se conter nos limites do preço da empreitada. I.é, de o valor da solução, (envolvendo, se individualmente considerada e comparada com a solução inicialmente apresentada pelo Consórcio acréscimos de custos) permitir compensar o acréscimo de custos dela decorrente com poupanças obtidas através da supressão de trabalhos, de forma a manter o equilíbrio económico do contrato.

A sugestão do consórcio previa que os custos da alteração do Sistema de Ventilação fossem compensados com a eliminação do túnel (T3) e do túnel (T2), pois a eliminação das aberturas no balanço de trabalhos "a mais" e "a menos" era praticamente nulo. Depois de obtida a aceitação de princípio por parte da CML, o Consórcio comprometeu-se a desenvolver o projecto e a entregar as medições no mais curto prazo, o que, no entanto, só ocorreu em Janeiro de 2004, conforme se pode verificar no desenho 445-E-21-401 A, junto como **Doc. n.º 1**, cujo teor se dá por integralmente reproduzido, assim como o teor dos demais, e no Ofício n.º TM/OF/00136-COD, junto como **Doc. n.º 2**.

Neste contexto não podem os signatários – à semelhança do que sucedeu com a CML – deixar de ficar surpreendidos com o valor pedido pelo Consórcio – que considera exorbitante – e mais ainda com a decisão do Tribunal Arbitral, na medida em que o deferiu, por entenderem que a mesma não assentou em qualquer fundamentação ou medição efectiva.

Em segundo lugar, o tribunal refere uma "forte limitação", que estaria relacionada com a impossibilidade de determinar rigorosamente as prestações materiais realizadas, respeitantes (i) a "trabalhos a mais" invocados pelo Consórcio, em virtude da alegada perda de 42 autos de trabalhos, aos quais este tribunal não terá, conseqüentemente, tido acesso (vd. página 7 do Relato e, em particular, nota de rodapé 19); e (ii) aos "equipamentos integrados no troço do Túnel



edificado (mas não finalizado) na Av. António Augusto de Aguiar, decorrente da não elaboração do respectivo auto de recepção provisória parcial".

SS  
AM  
AM

A respeito do mencionado em (i), confirma-se que, efectivamente, ocorreu um incidente informático determinante da perda de alguma informação<sup>1</sup>. Em consequência de tal incidente foram entregues a este tribunal apenas 96 Autos de Trabalhos a Mais (e não os 98 que, por lapso, se indicaram no Ofício da CML n.º TM/OF/1360-COD, de 28 de Outubro de 2008<sup>2</sup>), de entre os 138 Autos que o Consórcio apresentou no âmbito da Empreitada, ficando, assim, a faltar 42 Autos.

Refira-se que os signatários estão, porém, impossibilitados de proceder à junção dos 42 Autos de Trabalhos mencionados *supra*, podendo apenas juntar 39, conforme referido, porquanto 3 dos Autos em causa não passaram de meras propostas, conforme sucedeu, designadamente, com o Auto 15, proposto pelo Consórcio em 21 de Outubro de 2005, que o Consórcio nunca chegou a efectivar como Autos de Trabalhos a Mais – situação que, aliás, ocorreu por diversas vezes durante a Empreitada (*vd.* documento junto como **Doc. n.º 3**).

De facto, o Consórcio apresentou, frequentemente, propostas para realizar determinados trabalhos que considerava "*trabalhos a mais*" e que, posteriormente, não inscrevia em Auto de Trabalhos. São, assim, apenas 135 os Autos de Trabalhos a Mais que o Consórcio reclamou, cujas cópias se juntam como **Doc. n.º 4** (composto por 2 pastas).

O Consórcio apresentou, de facto, um número diferente de Autos de Trabalhos ao Dono da Obra e ao Tribunal Arbitral. Com efeito, conforme se poderá constatar na petição inicial e no articulado complementar apresentados pelo Consórcio no âmbito do processo arbitral, existe um enorme diferencial entre o número de Autos de Trabalhos apresentados pelo Consórcio ao Dono da Obra e o número de Autos de Trabalhos que o Consórcio levou à consideração do Tribunal Arbitral.

<sup>1</sup> De facto, os ficheiros perdidos na sequência do incidente informático verificado foram recuperados logo que possível. Contudo, por motivos ainda não devidamente esclarecidos, logo após a recuperação dos ficheiros, estes não terão sido fornecidos à DGTC, o que desde já se lamenta. Possivelmente, tal facto poderá estar relacionado com o desmantelamento progressivo da equipa que durante aproximadamente 4 anos constituiu o GCT e com a afectação dos seus membros a outras tarefas.

<sup>2</sup> Tal lapso prende-se com a contagem do número dos autos, cuja numeração era seguida, embora dos 138 autos apresentados pelo Consórcio, 3 não tenham tido qualquer seguimento ou continuidade.

SS  
A  
M

Ignora-se se o motivo de tal diferencial se prenderá com uma reconsideração por parte do Consórcio no sentido de tais "trabalhos a mais" nunca poderem ser considerados como tal, uma vez que faziam parte das suas obrigações enquanto adjudicatário.

Com efeito impõe-se recordar que sendo a empreitada em análise uma empreitada realizada em regime de "concepção-construção" a utilização da expressão "trabalhos a mais" é incorrecta na medida em que todos os trabalhos realizados se devem considerar como trabalhos contratuais.

Os signatários reconhecem a incorrecção do termo usado sendo que, em rigor, a referência a "trabalhos a mais" no âmbito da empreitada em causa corresponde: (i) a trabalhos que excedem o âmbito do objecto contratual inicial – caso em que devem ser titulados pelo correspondente contrato adicional, ou (ii) a alterações de projecto realizadas no âmbito da "concepção-construção".

Ao exposto acresce, ainda, o facto de, muitos dos 135 Autos de Trabalhos não terem sido remetidos ao GCT logo após a realização dos ditos trabalhos mas sim em grupos de vários autos e em datas desfasadas da verdadeira data da sua realização. É assim o caso dos autos 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 e 28 datados de 23/06/06 e remetidos ao GCT através da carta com a ref. 1313/341/2006 (vd. documento junto como **Doc. n.º 5**) e dos autos 47 a 64 datados de 09/03/07 e remetidos através da carta com a ref. 0465/341/07 (vd. documento junto como **Doc. n.º 6**), dos autos 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74 e 75 datados de 02/04/07 e remetidos ao GCT através da carta ref. 0563/341/2007 (vd. documento junto como **Doc. n.º 7**).

Acrescente-se que se por várias vezes se detectou a tentativa de efectuar uma dupla medição de trabalhos, as quais, pela frequência com que ocorriam, criaram a forte suspeita de serem efectuadas de forma intencional (vd. faxes do GCT com Ref. 0955-COD de 19.05.05, junto como **Doc. 8**, Ref. 2311-COD de 22.01.07, junto como **Doc. n.º 9**, e Ref. 0774-fis de 31.01.05 (vd. **Doc. n.º 10**, que se junta), nos termos dos quais se informou o Consórcio de que tais trabalhos já estavam facturados.

A este respeito, vejam-se, também, os documentos juntos como **Doc. n.º 11** e **Doc. n.º 12**, relativos a medições de trabalhos já facturados e os documentos

45  
AM  
JM

juntos como **Doc. n.º 13**, os quais demonstram as diversas solicitações da fiscalização, no sentido de ser enviada documentação adicional com os *justificados corrigidos relativos a inúmeros autos*, e ainda, de serem remetidos diversos autos em atraso.

Já após a data da recepção provisória da obra, o Consórcio enviou ao GCT os seguintes Autos de Trabalhos "a Mais":

- Autos 76, 77, 78,79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112 e 113 que deram entrada a 17/05/2007 com a carta Ref. 0782/341/2007, junta como **Doc. n.º 14**;
- Autos 114, 115, 116, 117, 118, 119, 129, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 135 e 136, que deram entrada a 30/05/07 com a carta ref. 0819/341/2007, junta como **Doc. n.º 15**.

Por todos os motivos expostos, os ora signatários entendem que as alegadas *condicionantes e fortes limitações* não poderão, de forma alguma, ser imputadas aos ora signatários.

Acresce que, na verdade, o GCT esteve sempre disponível para facultar toda a informação relevante a respeito da obra e para esclarecer tudo o que os senhores auditores entendessem carecer de algum esclarecimento, clarificação ou rectificação. É pois convicção dos signatários que, se existem dúvidas, pode – e deve – o TC enumerá-las e solicitar o seu esclarecimento no âmbito dos poderes que lhe são legalmente conferidos.

## **CAPÍTULO II – CONTEXTUALIZAÇÃO DA EMPREITADA**

### **2.1 – O CONTRATO: FORMAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DO SEU OBJECTO**

#### **2.1.1 – Formação do Contrato**

Todos os factos aqui relatados correspondem à realidade.

SS  
A  
Am  
J

Importa, porém, acrescentar que, desde o início se determinou que a Empreitada seria constituída pelo *i)* Troço Viaduto Duarte Pacheco – Av. Fontes Pereira de Melo e pelo *ii)* Troço Av. Fontes Pereira de Melo – Av. António Augusto de Aguiar, isto é, no concurso sempre se teve presente que o troço *ii)* poderia não ser realizado, pelo que a sua não conclusão não altera significativamente o objecto da Empreitada.

Ainda assim, certamente a Câmara Municipal de Lisboa não deixará de ponderar a séria possibilidade de concluir o projecto, porquanto os benefícios derivados dessa conclusão são certamente compensadores do investimento realizado, designadamente para todos os cidadãos que poderão usufruir de tal saída e do descongestionamento de tráfego que esta irá, sem dúvida, possibilitar.

### **2.1.2 – Caracterização da Obra**

Os factos relatados neste ponto estão, no essencial, correctos. Contudo, revela-se necessário acrescentar algumas informações, desenvolvidos *infra*:

- Nas infra-estruturas de superfície, para além da reposição dos passeios, foi realizada a execução de passeios em locais onde antes não existiam, o que resultou da realização do alargamento das vias.
- Nas infra-estruturas subterrâneas, deve acrescentar-se a menção à existência do Metro que, existindo desde a década de 50, não pode ser ignorado nem pode dar-se por desconhecida a sua localização, tal como o Empreiteiro tentou fazer crer. Deve, ainda, ter-se em consideração o sistema semafórico SLAT.
- Relativamente à definição dos diversos locais da obra, deve adicionar-se a referência à rampa 7, que constitui a parte final do túnel T4, e que já se encontra construída.

### **2.2 – COORDENAÇÃO TÉCNICA E FISCALIZAÇÃO DA OBRA**

CS  
AM  
M

As datas e a designação das funções dos diversos responsáveis estão correctamente identificadas por este tribunal.

Na parte relativa à apreciação técnica de soluções de projecto, confirma-se a participação do LNEC, devendo, contudo, esclarecer-se que a sua acção de apoio técnico se restringiu às especialidades de Estruturas, Geotecnia e apoio quer na adjudicação do equipamento de ventilação, quer nos ensaios de recepção do mesmo.

A acção do LNEC restringia-se, assim, às funções que deve desempenhar qualquer consultor, cabendo as decisões de aceitação ou de aprovação à Câmara Municipal de Lisboa<sup>3</sup>.

Acresce que a equipa de fiscalização sempre integrou a equipa de Coordenação da Obra, exercendo as correspondentes funções para além das que exercia no âmbito do RJEOP. Esta equipa e apoio técnico dependiam da Coordenação da obra e do LNEC, mas dependiam, ainda, de muitos outros serviços, que ao longo da obra avaliaram o projecto e as propostas de equipamento a utilizar.

Saliente-se que num empreendimento desta envergadura e com a complexidade deste, foram a coordenação de equipas e funções, a par da múltipla participação dos serviços intervenientes, os factores que, em nosso entender, contribuíram para o sucesso que hoje se reconhece à Empreitada, quer em termos de qualidade técnica da obra, quer em termos de construção, ou de exploração.

Em face do exposto, a Câmara Municipal de Lisboa nunca vislumbrou o motivo pelo qual o Tribunal Arbitral considerou que cabia ao LNEC a responsabilidade de aprovação do Projecto, situação que o LNEC nunca aceitaria por não ser – de facto – essa a sua função, nem o contrato de prestação de serviços que mantinha com a Câmara Municipal de Lisboa a isso alude.

Deve ainda referir-se, que a fiscalização da obra do túnel do Marquês não foi realizada apenas pelos elementos da Câmara Municipal de Lisboa visados no relato deste douto Tribunal.

Com efeito, tal como sucedeu a respeito da apreciação e aprovação das soluções técnicas vertidas no projecto de execução, o trabalho de fiscalização coube a uma equipa pluridisciplinar de técnicos da Câmara Municipal de Lisboa, abrangendo diferentes áreas, como da Construção Civil, da Geotecnia, da Electromecânica, da Electrotecnia, do Trânsito e dos Espaços Verdes, cujos membros acompanharam regularmente as reuniões de trabalho bem como o andamento das obras.

## **2.3 - VICISSITUDES OCORRIDAS NA FASE DE EXECUÇÃO DOS TRABALHOS**

### **2.3.1 - Vicissitudes gerais**

De facto, a realização da Empreitada foi questionada por motivos de ordem ambiental e de segurança, que conduziram à paralisação *parcial* dos trabalhos, durante cerca de 6 meses.

Contudo, e apesar das duas sentenças judiciais em sede cautelar proferidas, respectivamente, pelo Tribunal Administrativo e Fiscal de Lisboa e pelo Tribunal Central Administrativo Sul, certo é que o Supremo Tribunal Administrativo, em 14 de Setembro de 2004, considerou que assistia razão à Câmara Municipal de Lisboa.

Não obstante, a suspensão dos trabalhos que derivou das decisões de primeira instância implicou, por decisão do Tribunal Arbitral, um encargo de mais de 3 Milhões de euros, ainda que se tivesse provado, quer pela Câmara Municipal de Lisboa quer pela Comissão de Peritos do Tribunal Arbitral, que o encargo do Consórcio, na realidade, não chegava a 2 Milhões de euros. Esta situação deverá ser tida em conta por este Tribunal, por a mesma se considerar relevante e por parecer aos signatários que apenas se está a valorar o que resultou do Acórdão Arbitral, aliás, impugnado pelo Município de Lisboa, como é do conhecimento deste douto Tribunal.

Relativamente às vicissitudes cronologicamente indicadas pelo Relatório, importa acrescentar o seguinte:

---

<sup>3</sup> Apesar do exposto, esse parecia não ser o entendimento do Tribunal Arbitral, que tentou sempre

- S.S.V.A  
AM  
087
- A autorização do fecho das aberturas do Túnel T1 previstas no anteprojecto, bem como o desenvolvimento de um projecto alternativo de ventilação não foi aprovada em 26 de Agosto de 2003.

A concordância do Senhor Vereador relativamente a uma nova solução de ventilação só ocorreu em Janeiro de 2004, após a entrega do projecto de ventilação (estrutura) pelo Consórcio.

Nesta fase e mediante as medições então fornecidas pelo Consórcio, foi possível fazer uma avaliação dos custos que, contudo, não mereceu a aceitação por parte da CML, o que só veio a acontecer em 07 de Abril de 2004.

Todavia, a necessidade de resolver a situação levou a que o executivo municipal tivesse decidido aprovar a eliminação dos Túneis T2 e T3, bem como a eliminação das aberturas do túnel T1.

- Os signatários não concordam com a afirmação de que ainda existem situações pendentes de definição, pois quer o projecto, quer os trabalhos necessários para concluir o túnel T4, estão perfeitamente definidos, conforme *infra* melhor se explicita.

### **2.3.2 – Vicissitudes específicas: a instituição de um Tribunal Arbitral e desenvolvimentos subsequentes**

A respeito das vicissitudes verificadas no âmbito da Empreitada e, em particular, no tocante à constituição de um Tribunal Arbitral com vista a dirimir os litígios a ele submetidos, importa (i) precisar alguns aspectos factuais, designadamente os que se prendem com os fundamentos que levaram o Município de Lisboa a discordar em absoluto da decisão proferida pelos juízes-árbitros e com os posteriores desenvolvimentos desencadeados nos autos de anulação do acórdão e de execução do mesmo, e (ii) contestar alguns factos considerados verdadeiros neste Relato, que não correspondem à verdade.

#### **(i) Da acção de anulação e da acção de Execução do Acórdão Arbitral**

---

inverter tais competências, atribuindo ao LNEC funções que este efectivamente não detinha.

Conforme correctamente se refere no Relato do Tribunal de Contas, a Câmara Municipal de Lisboa e o Consórcio instituíram um Tribunal Arbitral com vista à resolução dos litígios verificados na execução da Empreitada.

Com efeito, no dia 7 de Setembro de 2005, a Câmara Municipal de Lisboa, na qualidade de dono da obra, e o Consórcio, na qualidade de Empreiteiro, acordaram submeter o litígio que as opunha no âmbito da Empreitada a um Tribunal Arbitral, constituído por três árbitros.

Findos os articulados, o Acórdão Arbitral foi proferido (em 31 de Janeiro de 2008), tendo então a CML sido condenada no pagamento de 17.835.147,43 euros.

A decisão do Tribunal Arbitral foi formulada segundo um juízo de equidade, tendo as partes renunciado ao recurso de uma eventual decisão.

Contudo, o Município de Lisboa não se conformou com o teor do acórdão, tendo em 29 de Fevereiro de 2008 requerido a respectiva anulação junto do Tribunal Central Administrativo Sul.

De facto, no entender da Câmara Municipal de Lisboa e para além de considerar injustificados os valores encontrados ao abrigo dos poderes de julgamento por equidade conferidos ao Tribunal Arbitral (na senda de jurisprudência já firmada pelo Tribunal de Contas), o Acórdão Arbitral encontra-se inquinado de vícios graves que prejudicam a sua eficácia e determinam a respectiva invalidade:

a) O Acórdão Arbitral viola o princípio do contraditório, ao dar por provados factos que não englobam o objecto do processo arbitral, nunca foram trazidos pelas partes e nunca foram pelas mesmas discutidos nos autos.

b) O Acórdão Arbitral padece de excesso de pronúncia.

A mencionada violação do princípio do contraditório assumiu uma influência decisiva na resolução do litígio, uma vez que o Tribunal Arbitral reconheceu ao Consórcio prorrogações de prazos que não tinham sido sequer por estas reclamados nos articulados.

S.S.  
Ay A  
07

No total, o Tribunal Arbitral reconheceu ao Consórcio 11 semanas de prorrogação do prazo de execução da Empreitada, sem que tais semanas tivessem sido por essa parte reclamadas.

Em consequência, o Município de Lisboa foi condenado para além do pedido, o que consubstanciou um dos fundamentos do excesso de pronúncia do Tribunal Arbitral (não sendo este, porém, o único, conforme se mencionada na petição inicial do Município de Lisboa).

c) O Acórdão Arbitral viola o dever legal de fundamentação

A este respeito, deve corroborar-se que o Tribunal Central Administrativo Sul ainda não se pronunciou sobre a validade do Acórdão Arbitral, pelo que se aguardam, ainda, posteriores desenvolvimentos sobre esta matéria.

Embora esteja, assim, pendente a decisão sobre a invalidade do Acórdão Arbitral, é verdade que o Consórcio instaurou uma acção executiva para o pagamento de quantia certa, tendo o Município de Lisboa sido citado para formular a respectiva oposição, o que fez no dia 19 de Dezembro de 2008.

No âmbito da sua oposição, o Município de Lisboa formulou, em síntese, o seguinte:

- O Município não está sujeito à regra impositiva de prestação de caução, porquanto se trata de uma entidade administrativa, ocorrendo a suspensão do processo de execução mesmo que a caução não seja prestada, tendo em consideração o que vem previsto a este propósito no Código de Processo nos Tribunais Administrativos. Tal entendimento foi, posteriormente, corroborado pelo Tribunal, conforme se explicita *infra*.
- O Consórcio não tem legitimidade activa para instaurar a acção executiva em causa, porquanto o mesmo reclama créditos já cedidos mediante contratos de *factoring*.

SS. HA  
Aly  
07

- Por se encontrarem pendentes dois processos – impugnação do acto de aplicação de multa contratual e acção de anulação do Acórdão Arbitral – relacionados com a execução da empreitada, a instância deve ser suspensa.
- O Município apontou, sem prejuízo das questões prévias invocadas, os seguintes fundamentos de oposição: (i) violação de caso julgado anterior à sentença que se executa, (ii) violação do princípio do contraditório [alínea c) do número 1. do artigo 27.º da Lei da Arbitragem Voluntária (LAV)], (iii) excesso de pronúncia [alínea e) primeira parte do número 1. do artigo 27.º da LAV], e (iv) falta de fundamentação [alínea d) do número 1. do artigo 27.º, conjugada com o número 3. do artigo 23.º da LAV].

Importa, a este respeito, dar conta dos desenvolvimentos entretanto verificados no âmbito do processo de execução de sentença:

- O Tribunal proferiu despacho no dia 3 de Abril, tendo, então, considerado que o Município de Lisboa não está sujeito à regra impositiva de prestação de caução, indeferindo, ainda, o pedido de suspensão da instância formulado.
- Não se conformando com o indeferimento da pretensão de suspensão da instância, o Município de Lisboa interpôs recurso da decisão, tendo o Consórcio apresentado as respectivas contra-alegações de recurso. O recurso está agora pendente de decisão pelo Tribunal Central Administrativo Sul.

Com o desenvolvimento levado a cabo *supra*, este Município pretende salientar que os litígios inerentes à execução desta empreitada não são, de facto, de resolução linear, estando interligados os diversos processos judiciais que opõem as partes a esse respeito.

(ii) Factos expressamente impugnados

Os ora signatários contestam expressamente a afirmação nos termos da qual o Tribunal Arbitral terá definido a composição dos litígios submetidos àquela instância, com base entre outros, no teor do Relatório Pericial (junto ao presente

S.S. A  
xly  
087

como Doc. n.º 16), datado de 15 de Novembro de 2006, designadamente pelos motivos seguidamente enunciados:

- Na verdade, o Relatório Pericial atribui à paragem da obra que ocorreu na sequência de decisão do Tribunal Administrativo e Fiscal de Lisboa, o valor de cerca de 1.876.701,00 euros (a que a Câmara Municipal de Lisboa tinha atribuído 1.683.252,95 euros), valor que é injustificadamente diferente do valor atribuído pelo Tribunal Arbitral a tal paragem: 3.069.000,00 euros.
- O mesmo sucedeu a respeito dos prazos atribuídos pelo Colégio Pericial, que, pese embora a falta de competência técnica do Tribunal Arbitral a respeito de tais matérias, o mesmo decidiu a favor do Consórcio.
- Os trabalhos respeitantes às estacas reclamados pelo Empreiteiro, inclusive junto do Conselho Superior de Obras Públicas, que, de facto, fazem parte do risco do Empreiteiro, foram considerados como trabalhos a mais, sem que para tal existisse qualquer justificação plausível.

De facto, e conforme se mencionou *supra*, o Tribunal Arbitral não julgou de acordo com o RJEOP, tendo extravasado as respectivas competências, atribuindo prazos não peticionados e um valor total de condenação que não corresponde à soma dos valores parciais.

É por esses, e por outros motivos, totalmente compreensível o voto vencido proferido pelo Juiz-Árbitro nomeado pela Câmara Municipal de Lisboa a respeito de algumas matérias, porquanto se tornava clara a intenção do Acórdão Arbitral ao estabelecer um valor demasiado elevado aos custos mensais de estaleiro e ao conceder, sem qualquer fundamento, o alargamento de prazos da empreitada, sem que o Consórcio o tenha peticionado. Ou seja, tornar inútil a multa aplicada pela Câmara Municipal de Lisboa.

Pelas razões acima descritas, ao Município de Lisboa não restava qualquer alternativa diferente da que levou a cabo quando peticionou a anulação do Acórdão Arbitral.

Finalmente, a respeito da eventual devolução da causa ao Tribunal Arbitral em consequência da anulação do Acórdão, refira-se que, embora não seja esta a sede

para o discutir, é duvidoso o entendimento do Tribunal de Contas a este propósito, no sentido em que afirma que o Tribunal Arbitral mantém poderes de decisão.

S.S. A  
Aly  
07

## **CAPÍTULO III – CONCRETIZAÇÃO DA EMPREITADA**

### **3.1 – A EXECUÇÃO FÍSICA DO CONTRATO**

#### **3.1.1 – A Obra construída**

Sob este *item*, este Tribunal refere que o Túnel do Marquês apresenta uma geometria e características técnicas distintas às previstas no ante-projecto adjudicado, identificando as alterações que lhe foram introduzidas, designadamente as respeitantes:

- Ao túnel de saída do túnel principal na Rua da Artilharia Um (T2);
- Ao Túnel de ligação daquele (T1) ao parque de estacionamento do Marquês de Pombal (T3);
- Ao túnel de saída do túnel T1 na Av. António Augusto de Aguiar (T4), que não foi integralmente concluído, ficando por realizar 66,85% dos trabalhos previstos para a construção daquele segmento do Túnel do Marquês;
- À eliminação do túnel T2, a qual determinou que a rampa R1 passasse a rampa de saída do T1 na Av. Eng.º Duarte Pacheco;
- À rampa R5, enquanto única via de saída da Av. Fontes Pereira de Melo, em detrimento das 2 vias inicialmente previstas;
- Ao interior do T1, onde foi instalado um sistema de ventilação diverso do previsto; e
- À ausência de troços semi-abertos no túnel T1, com excepção do segmento correspondente ao antigo Túnel das Amoreiras, não incluído na empreitada objecto da Acção.

O Tribunal considera, em termos gerais, três situações, relativamente às quais os ora signatários se irão pronunciar *infra*:

#### **(i) Túnel de saída do túnel principal na Rua Artilharia Um (T2)**

S.S.  
A  
A  
M

A opção de inverter o túnel de saída da Rua Artilharia Um não consubstanciou uma alteração significativa ao objecto da Empreitada, porquanto o tráfego que iria entrar no túnel por esse eixo pôde ser distribuído pela Av. Conselheiro Fernando Sousa e pela Av. Eng.º Duarte Pacheco.

Acresce que a actual configuração da rampa permite aos veículos que entrem no túnel na Av. Fontes Pereira de Melo e na Rua Joaquim António de Aguiar, distribuírem-se pelas Amoreiras, Av. Carlos Mota Pinto e Av. Conselheiro Fernando Sousa, situação que, na hipótese inicial, não era possível.

Esta opção veio, com efeito, permitir uma solução que se revelou ambientalmente mais favorável, a solução de uma situação de tráfego que iria, caso contrário, intensificar-se numa zona habitacional da cidade e que veio, ainda, permitir uma solução racional tendo em vista a construção de um futuro empreendimento no local.

A opção de inverter o túnel de saída da Rua Artilharia Um foi, de facto, a opção que racionalmente se podia tomar, consideradas as condicionantes da zona envolvente.

**(ii) Túnel de ligação do (T1) ao parque de estacionamento do Marquês de Pombal (T3)**

A respeito da eliminação do Túnel T3, conforme já amplamente se referiu, importa salientar que a decisão de não proceder à respectiva execução deve-se, fundamentalmente, a motivos que se prendem com a manutenção da segurança, que seria prejudicada pela falta de controlo das entradas no parque de estacionamento a partir da central do túnel.

De facto, uma situação de grande afluxo ou de avaria do sistema poderia condicionar o funcionamento do túnel com indesejáveis paragens potenciadoras de acidentes.

Tal foi, com efeito, o fundamento preponderante que levou à reconsideração e consequente eliminação da execução do túnel (T3).

S.S.  
A  
Am  
M

Por outro lado, foi tido em consideração o facto de a execução do túnel (T3), na altura ainda sem projecto definitivo, implicar trabalhos de alguma complexidade na zona de confluência do Marquês de Pombal com a Rua Joaquim António de Aguiar, o que provocaria a criação de dificuldades acrescidas à manutenção em funcionamento de, pelo menos, uma via em cada sentido, assim gerando graves situações de tráfego.

Por outro lado, a saída denominada "rampa 2" produz efeitos semelhantes aos que decorreriam da execução do túnel T3, ao conduzir o tráfego através da viragem à esquerda para a Rua Artilharia Um, e depois à direita para a Rua Marquês de SubSerra, dirigindo-se então, ao túnel de acesso ao parque de estacionamento.

### (iii) Túnel de saída do túnel (T1) na Av. António Augusto de Aguiar (T4)

O túnel T4 encontra-se parcialmente construído, quer na rampa 7, quer na ligação ao túnel T1.

Refira-se, a este respeito, que a futura execução da restante estrutura do túnel (T4), escavação e acabamentos, será levada a cabo apenas pelo interior do túnel, não havendo, em consequência dos trabalhos já desenvolvidos, necessidade de desenvolver quaisquer trabalhos no exterior, com excepção da pavimentação da rampa 7.

Em face do exposto, deve concluir-se que o Túnel do Marquês apresenta uma geometria e características técnicas idênticas às estabelecidas no ante-projecto inicial, pese embora a decisão de não proceder à construção dos ramais T2 e T3, a qual foi plena e racionalmente justificada, ponderada e avaliada, e se traduziu na melhor alternativa em face das circunstâncias urbanísticas, ambientais e de segurança dos locais em causa, bem como o fecho das aberturas no túnel (T1), que se determinou por motivos de segurança associados a um melhor desempenho do sistema de ventilação, e – note-se – cuja alteração se teria verificado qualquer que tivesse sido a opção da ventilação.

A par das situações descritas *supra*, o Tribunal evidencia as alterações que, no seu entender, consubstanciam as mais significativas por suscitarem reservas

quanto à sua conformidade legal e financeira, relativamente às quais os ora signatários passarão, de seguida, a pronunciar-se.

SS.A  
Am  
M

### **3.1.2 – Alterações mais significativas ao projecto adjudicado**

Relativamente ao túnel (T4), importa salientar que não existe nenhum projecto de alterações a esse respeito, que a localização do túnel do metro é a mesma há mais de 50 anos e que a localização do túnel (T4) é a única possível em face da geometria e ocupação da dimensão transversal da Av. Fontes Pereira de Melo.

Assim, a futura construção da restante obra do túnel (T4) não necessita de mais nenhum projecto para além do aprovado e já parcialmente executado, que corresponde ao projecto do Consórcio.

Relativamente à rampa R5, esta, na verdade, foi executada com duas vias, sendo a alteração correspondente à redução para apenas uma via. Para tal, criou-se uma nova parede e uma laje de cobertura, que assim que estiverem criadas as condições subjacentes à concepção deste projecto, serão de fácil demolição, permitindo, assim, a recuperação das duas vias, que se encontra inclusa na fundação.

Pelo exposto, a construção foi promovida de molde a garantir, de facto, a existência de duas vias.

#### **3.1.2.1 – Alteração do sistema de ventilação do Túnel**

De acordo com o teor do Relato deste douto Tribunal, o processo decisório atinente ao desenvolvimento de uma solução de ventilação diferente da contratada, alegadamente, revela: (i) um défice de transparência; (ii) a execução de um amplo conjunto de trabalhos de construção civil não contemplados na solução de ventilação contratada; (iii) uma solução significativamente mais onerosa que a inicial; (iv) a omissão da quantificação prévia e rigorosa do volume financeiro de "trabalhos a mais" e "a menos" envolvidos; e (v) que a alteração não pode reconduzir-se a um mero aperfeiçoamento técnico ou a uma mera melhoria da solução de projecto adjudicada.

CS. HA  
Ay  
07

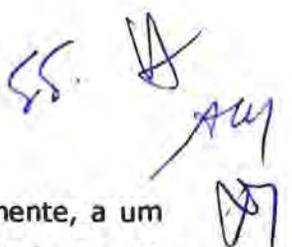
Os ora signatários entendem que tais comentários preliminares contêm aspectos conclusivos que não correspondem à realidade dos factos, pelo que pretendem, de seguida, colaborar com vista ao seu esclarecimento e à correcta decisão sobre tais aspectos. Assim,

(i) Não se verificou o alegado défice de transparência.

- A alteração do Projecto de Ventilação do Túnel foi proposta pelo Consórcio numa altura em que este ainda não tinha entregue o Projecto de Execução, sem prejuízo das diversas solicitações que a Câmara Municipal dirigiu ao Consórcio no sentido de lhe ser facultado o Projecto,
- Deve adiantar-se que o projecto inicialmente proposto pelo Consórcio, quando lhe foi adjudicada em 22.05.2003 pela Câmara Municipal de Lisboa a presente empreitada se veio a revelar não ser exequível (sendo, hoje, convicção dos signatários que o projectista, na altura em que apresentou a sua sugestão para alteração do sistema de ventilação já tinha - ou devia ter - conhecimento desse facto) pois a subida da cota da rasante impossibilitava a construção e funcionamento previstos e como tal medidos pelo Consórcio.

(ii) O conjunto de trabalhos de construção civil não contemplados na solução de ventilação contratada era perfeitamente justificado por motivos prevaletentes.

- Mas a alteração então proposta pelo Consórcio (e aprovada) implicava, de facto, a execução de um amplo conjunto de trabalhos de construção civil não contemplados na solução de ventilação inicialmente prevista, tendo, porém, sido aceite por motivos prevaletentes, atinentes à garantia da segurança e da melhor qualidade do Projecto de Ventilação.
- Para tal bastará ter em linha de conta o auto de medição de trabalhos a mais n.º 7, onde se contabilizaram:
  - Os trabalhos "a menos" decorrentes da supressão dos túneis (T2), (T3) e aberturas da laje superior;
  - Os trabalhos "a mais" decorrentes da construção das condutas de betão do tecto do túnel, o novo poço de bombagem com maior capacidade que o

SS.   
consórcio teve de construir (embora se devesse, fundamentalmente, a um erro de avaliação dos caudais provenientes das águas freáticas de infiltração).

- A supressão das rampas obrigou, ainda, a alguns trabalhos "a mais", necessários para se proceder ao fecho das paredes na zona dos túneis.
- Quanto às aberturas, o seu saldo de trabalhos "a mais" e "a menos" era praticamente nulo, pois os muros verticais em betão armado eram semelhantes ao fecho da laje.
- Em suma o saldo dos trabalhos "a mais" e "a menos", teria sido ainda assim favorável à Câmara Municipal de Lisboa.

(iii) Aprovou-se uma solução mais onerosa que a inicial, embora inteiramente justificada

A proposta do Consórcio adjudicada em sede de ajuste directo contemplava uma solução mais económica relativamente à sua proposta do concurso público internacional, conseguida em muito boa parte à custa da subida da rasante do túnel.

No entanto, tal solução enfermava de graves problemas de difícil resolução que só se revelaram em fase de obra:

- Foi necessário dotar o túnel de galerias técnicas para o atravessamento das infra-estruturas viárias tais como o saneamento, a electricidade, gás, água etc.
- Para contornar este problema o consórcio projectou a construção de umas vigas em forma de "U" (galerias técnicas), estrategicamente localizadas nas cruzamentos dos arruamentos à superfície e a toda a largura do túnel. As vigas amarradas à laje de cobertura do túnel foram suspensas da laje do tecto cerca de 1,20m.
- Estas galerias que permitiram resolver o problema dos atravessamentos das infra-estruturas vieram, contudo, causar um novo problema com o

18  
14  
07

funcionamento da ventilação projectada, que contemplava um " sistema do tipo longitudinal".

- Com a introdução destes novos elementos a desenfumagem deixava de se processar em regime uniforme (o tecto do túnel deixava de ser contínuo, pois tinha interrupções com 1,20 metros de altura) em toda a secção do túnel, passando a fazer-se em regime turbulento devido ao impacto das camadas estratificadas de fumo nos elementos de betão que estavam suspensos do tecto.

(iv) A quantificação prévia e rigorosa do volume financeiro de trabalhos "a mais" e "a menos" envolvidos

- Relativamente aos custos incorridos com a alteração aqui em causa, deve relatar-se que, de facto, a nova solução de ventilação corresponde a uma solução mais onerosa do que a prevista inicialmente, porque implicou a construção de uma conduta no tecto do túnel, e ainda de estruturas laterais ao túnel que permitissem alojar os ventiladores.
- Contudo, quer os equipamentos quer a instalação eléctrica a utilizar, não apresentavam grande diferença em termos de custos.
- Por outro lado, deve, adicionalmente, referir-se que esta alteração se traduziu numa significativa redução de custos ao longo da vida da obra, e que não foi convenientemente descrita no Relato deste douto tribunal.
- Na verdade, deve atender-se ao facto de que, com o sistema de ventilação actual, a ventilação actua durante muito menos tempo, tendo em conta que os ventiladores podem funcionar com independência entre si, o que não aconteceria com o outro sistema em que todos os ventiladores funcionariam em simultâneo. Foi, dessa forma alcançada uma solução que, para além de mais económica, é também ambientalmente mais favorável.
- Sem prejuízo do exposto, o Consórcio, mercê da sua persistência, acabaria por obter lucros desproporcionais na sequência da decisão do Tribunal Arbitral (que, relembre-se, foi posta em causa pela CML).

CS  
A  
Am  
M

- Relativamente aos veículos pesados, conforme já foi se justificou noutro local, foi impedida a sua passagem no túnel em prol da segurança da obra e dos utentes e, em consequência, em prol do interesse público.
- Porém, não é verdade que o sistema de ventilação transversal impeça a passagem de veículos pesados, pois o *gabarit* previsto no projecto de concurso foi mantido, tendo o túnel em toda a sua secção um vão útil de 4,0 metros, que corresponde a uma altura dinâmica de 3,8 metros.
- Aliás, face à altura dinâmica do túnel, foi contactado o Batalhão de Sapadores Bombeiros, que garantiu a entrada dos seus veículos de combate a incêndios, com excepção de um veículo, escada *Magirus*, antigo e com dimensão superior a 3,8 metros.
- A diferença entre o *gabarit* real e a altura dinâmica depende da elevação da suspensão traseira dos veículos em situação de travagem forçada, e necessita de ser prevista, tal como previsto nos painéis de sinalização.
- Assim, e embora se tivesse decidido pela passagem exclusiva de veículos ligeiros e independentemente da sinalização colocada, ainda sucedem variados acessos ao túnel por veículos pesados, os quais, normalmente, não provocam danos, excepto nas rampas de saída (devido às respectivas dimensões).
- Pelo que, conforme facilmente se constatará, não existiu qualquer alteração entre o projecto inicial e final, pois as cotas do Ajuste Directo e as dimensões dos vários túneis foram mantidas, inclusivamente, nas diversas saídas (ressalva-se a saída da rampa 5, que, de facto foi alterada, mas que no futuro poderá voltar à sua função inicial).

Em conclusão, refira-se que, de facto, as alterações da ventilação longitudinal para transversal, tiveram impactos ao nível das condições financeiras e técnicas (em termos de construção civil, condutas e alojamento dos ventiladores), mas acarreta, por outro lado, uma redução muito significativa nos custos de funcionamento ao longo dos anos e de importantes poupanças de energia.

De facto, as alterações do sistema de ventilação não tiveram uma elevada repercussão ao nível de equipamentos e de instalações, pelo que não se

SS. A  
2014  
M

compreende os fundamentos pelos quais o Tribunal Arbitral condenou a Câmara Municipal de Lisboa ao pagamento de tão elevada quantia (mais de 700.000 euros), no que se refere às alterações do sistema eléctrico (que ainda não existia na altura em que foi aceite o sistema alternativo e que, na opinião do consórcio - afirmada por diversos responsáveis da administração em reuniões com o executivo municipal - era balanceável com os trabalhos não executados do túnel (T2) e (T3)).

Mas tiveram consequências significativas na melhoria do sistema, quer no seu funcionamento normal, que maximiza a segurança, quer na poupança de energia ao longo da vida útil de obra (este sistema permite obter uma poupança de energia de cerca de 40 mil € /ano e ainda numa diminuição significativa nos custos de manutenção devido ao número bastante inferior de ventiladores), quer ao nível ambiental e de diminuição dos custos de exploração, quer, ainda, ao nível da fiabilidade do sistema, pois este permite o funcionamento eficaz, mesmo em caso de avaria de 3 ventiladores.

Em termos *funcionais*, estas alterações, como se pode verificar, não acarretaram qualquer prejuízo ao funcionamento do túnel, pois além de cumpridos, foram superados os objectivos iniciais, surgindo uma elevada utilização do túnel que estabilizou no tempo, e que veio a destruir os argumentos de que o túnel trazia mais tráfego à cidade e que não havia melhorias nas vias transversais.

Assim, constata-se que o túnel cumpre cabalmente as funções previstas, não existindo qualquer contrariedade, quer pela supressão do túnel (T2), quer do Túnel (T3), e que a supressão das aberturas do túnel (T1) e a alteração da ventilação produziram evidentes vantagens, na utilização do túnel.

#### (v) A natureza da alteração aprovada

Finalmente, relativamente à natureza da alteração verificada, adiante-se que a solução de projecto estava adaptada ao projecto submetido a concurso público internacional, pois a cota da rasante permitia uma solução de projecto, cujo escoamento dos fumos era conseguido no tecto do túnel por meio de ventiladores axiais e permitia a livre passagem de infra-estruturas em qualquer ponto do túnel, não necessitando de concentrar os atravessamentos nas zonas dos cruzamentos.

SSA  
Am  
07

Repare-se que as condutas dos ventiladores terminam todas em zonas de cruzamentos, situação que evidencia a necessidade do consórcio em alterar o sistema de ventilação, pois o que tinha proposto nunca poderia funcionar.

Ora, esta solução, que na fase de negociação não envolveu análise do projecto, conduziu a que, após a adjudicação, celebração do contrato e correspondente visto do Tribunal de Contas, fosse questionada em termos de execução, pelo Projectista da ventilação, que face à subida da rasante proposta pelo projectista da estrutura, deixou de poder contar com um escoamento linear no tecto do Túnel.

De facto, a necessidade de restabelecer as redes de infra-estruturas dos concessionários, nomeadamente nos atravessamentos, obrigou à execução de rebaixos destinados à passagem dos cabos, impossibilitando assim o escoamento do fumo nos tectos.

Devido à análise desta situação e na sequência de reuniões preparatórias dos trabalhos do túnel, o Consórcio, através do seu Projectista da Ventilação, sem referir o pormenor anteriormente descrito, apresentou um conjunto de estudos nacionais e internacionais, em que a segurança saíria muito reforçada se no túnel apenas passassem veículos ligeiros, atendendo a que 60% dos acidentes graves ocorridos em túneis eram causados por pesados.

Por outro lado, seria possibilitada a diminuição das cargas térmicas (que eram igualmente significativas), pelo que a segurança saíria reforçada não só na perspectiva da redução da capacidade de combate aos incêndios mas particularmente nos eventuais efeitos secundários, nomeadamente, prevenindo o encerramento do túnel para efeitos de reparação por largos períodos de tempo, em caso de acidente.

Acresce, ainda, que a zona da cidade que iria ser servida pelo túnel tem escassa procura de veículos pesados, os quais atravessam a cidade noutros eixos.

Quanto aos transportes públicos, e tendo em conta a diminuição da pressão à superfície devida à existência do próprio túnel, aconselhava a que os transportes públicos não deveriam circular pelo túnel, até pela distribuição de passageiros.

Handwritten initials and signatures in blue ink, including "L.S.", "Am", and a signature.

Na realidade, conforme se referiu anteriormente, o projectista adiantou um sem número de argumentos que levaram a ponderar ou estudar uma outra hipótese de ventilação, que nessa reunião de 12 de Agosto de 2003, foi apenas abordada e não decidida.

Foi ainda nesta reunião que foi colocada pela primeira vez em questão a situação das aberturas no túnel, embora a do Marquês Pombal, já tivesse sido questionada pela CML por razões estéticas.

De facto, o Projectista alertou para situações limite, em que a existência de aberturas conjugada com ventos contrários podia impedir a saída de fumos do túnel e tornar muito grave uma situação potencialmente ligeira.

Em conclusão, todas as razões apresentadas conduziam a uma solução cada vez mais segura, pelo que os técnicos da Câmara Municipal de Lisboa, admitiram ser uma proposta interessante, contudo a outra vertente desta proposta obrigava a que todo o sistema de ventilação fosse adaptado, para a tal situação com rebaixos transversais.

A execução do sistema alternativo de ventilação, que teria inevitavelmente custos superiores aos previstos, apenas foi admitida porque já anteriormente tinha sido equacionada a possibilidade de não execução dos túneis T2 e T3, por ter sido ponderado um conjunto de factores não considerados aquando do lançamento do Concurso desta obra:

- No caso do Túnel T2, a sua supressão deveu-se, designadamente, a questões ambientais, de tráfego e de alterações em curso na futura malha viária da zona (edificações ainda não concretizadas, nas antigas instalações militares).
- Quanto ao Túnel T3, o mesmo envolvia problemas de controlo de segurança, já que ia servir uma entidade privada cujo controlo de entradas era independente do Túnel do Marquês. Acresce que, conforme análises realizadas na altura, o Túnel T3 poderia ser suprimido, tendo em conta que a saída para a rua Artilharia 1 e a passagem inferior na rua Marquês Sub-Serra conduziriam os veículos para o parque do Marquês de Pombal, dessa forma tornando menos

SS. A  
Am  
M

evidente a necessidade de construir uma via de saída dedicada a essa finalidade.

- Relativamente às aberturas para o tecto do túnel no Marquês de Pombal e da rua Joaquim António de Aguiar, por razões de segurança, e independentemente do tipo de solução de ventilação a usar, já tinha sido prevista a sua eliminação. Aliás, neste caso, o balanço entre trabalhos "a mais" e "a menos" é praticamente nulo, conforme se constatou nas medições efectuadas.

### **3.1.2.2 – Supressão dos túneis T2 e T3 e das aberturas previstas para o tecto do T1**

A CML admitiu a eliminação das 2 aberturas previstas para o tecto do Túnel, localizadas na Rua Joaquim António de Aguiar, da eliminação dos túneis de saída para a Artilharia Um (T2) e no parque de estacionamento (T3), bem como da alteração do sentido da Rampa 1, na perspectiva de que os trabalhos "a menos" (Túneis T2, T3 e aberturas do túnel T1) compensavam os trabalhos "a mais" respeitantes ao sistema de ventilação, incluindo obviamente as eventuais alterações da parte eléctrica, cujo projecto ainda não estava desenvolvido.

Contudo, quando se procurou medir a obra de modo a determinar os trabalhos "a mais" e "a menos" resultantes da supressão do túnel, concluiu-se que não existiam ainda os projectos dos túneis (T2) e (T3) que, aliás, nunca chegaram a ser executados, tendo-se posteriormente feito as suas medições com base nos desenhos iniciais e aproveitando os projectos das outras rampas, nomeadamente no que respeita à estrutura.

Sucedeu que, conforme se verifica, no mapa de trabalhos adicionais proposto pelo Empreiteiro, a primeira versão do custo do sistema alternativo, que foi apresentada em 24 de Outubro de 2003, ainda não tinha qualquer projecto nem medições pelo que a proposta não tinha qualquer validade nem poderia ser sujeita a análise, quanto mais a aprovação.

Pois, conforme se pode constatar no documento junto como **Doc. n.º 17**, apenas em 22 de Março de 2004 o Consórcio entregou a nova proposta de "trabalhos a mais", diferente da anterior, e – esta sim – acompanhada de desenhos de

execução e de mapa de medições (ver, a este respeito, documento junto como Doc. n.º 1 - desenho 445-E21-401 A).

CS- H Am  
07

Em resultado das análises entretanto feitas pela fiscalização, é apresentada, em 7 de Abril de 2004, uma nova versão do orçamento, cujo valor era inferior ao da proposta inicial, (de 1.171.625,17 euros para 905.025,63 euros nesta última versão) – vd. **Doc. n.º 18** que se junta.

Posteriormente, foram feitas diversas tentativas para concluir este auto, acordando, em definitivo, os trabalhos "a mais" e "a menos" que, nas contas feitas pela fiscalização, apresentaria um saldo a favor da Câmara Municipal de Lisboa de cerca de 9.000 euros.

Deve, ainda, referir-se que a decisão da não construção deste dois ramais foi tomada após a consignação da obra, embora seja independente da decisão de alterar o sistema de ventilação.

Assim, aquando da decisão de autorizar o estudo da ventilação semi-transversal, já tinha sido tomada a decisão de não construir o túnel (T2) e (T3), pelo que não se acompanha a afirmação constante do relatório pericial, quando diz que os túneis (T2) e (T3), foram abandonados para viabilizar a ventilação alternativa.

Esta afirmação não está provada, e não corresponde à verdade.

Tanto mais que, a decisão de autorizar o estudo de solução alternativa, proposta em Agosto de 2003, apenas veio a ser concretizada em Janeiro de 2004, quando a decisão da não construção dos túneis T2 e T3, pelas razões já invocadas, foi tomada muito antes da aceitação da ventilação alternativa.

Assim, não corresponde à verdade a afirmação nos termos da qual se refere que se desistiu dos túneis T2 e T3, para financiar a ventilação alternativa.

A verdade é que o valor dos túneis T2 e T3, possibilitou a aceitação da solução alternativa da ventilação, sem introduzir sobrecustos à empreitada, pois caso essa situação não tivesse acontecido antecipadamente não teria havido condições para serem suportados mais encargos.

Aliás, a opção da CML pela concepção-construção, pretendia, para além de outros factores, condicionar o custo final da Empreitada.

Assim, e em conclusão, repudia-se quer a conclusão do colégio pericial, que foi contestada pelo perito da Câmara Municipal de Lisboa, no caso o LNEC, quer a conclusão deste Tribunal assente nessa conclusão.

Por esta mesma razão, padece de fundamentos a alegada insuficiência de fundamentação imputada à Deliberação da Câmara de 4.02.2004, quanto à eliminação do T2 e do T3, bem como das aberturas do tecto do túnel (T1).

De facto, como acima se demonstra a não realização dos T2 e T3 não foi contemporânea à abertura do concurso ou do contrato de empreitada. Tal necessidade surgiu posteriormente, decorrente, no primeiro caso de razões ambientais, uma vez que a solução preconizada no concurso determinava a perda de cerca de 50 árvores de grande porte e elevada idade, as quais não se compadeciam com a sua transplantação, situação que foi aliás, alvo de contestação pelos moradores da zona, que não pretendiam ver as referidas árvores movidas do local. A eliminação do T2 prendeu-se ainda com razões de reordenamento urbano, uma vez que a saída em causa, absurdamente, iria desembocar num cruzamento em zona residencial, o que não fazia qualquer sentido.

No segundo caso – eliminação do T3 – estiveram subjacentes razões de segurança e de gestão do acesso ao Parque, de forma a evitar situações de congestionamentos no túnel principal, indutores de acidentes, a qual determinou, já em fase de execução da empreitada, a inerente alteração do projecto.

As razões apontadas resultam da citada deliberação, à qual não pode assim ser imputada insuficiência de fundamentação, nem tão pouco que as razões acima referidas pré-existiam à data do concurso.

Acresce, na sequência do exposto, que os trabalhos suprimidos da Empreitada foram avaliados pela Câmara Municipal de Lisboa em 1.191.617,46 euros. Contudo, os trabalhos que se tornaram necessários no seguimento de tal supressão ainda não tinham, de facto, sido quantificados em 14.07.06, conforme se refere no Relato.

SS. H. My 07

Tal circunstância deveu-se ao facto de o Consórcio apenas entregar os elementos necessários para proceder às medições após grande insistência e com muita resistência, o que dificultava enormemente a aferição das quantidades de trabalho que estavam a ser realizadas.

Indique-se, a título de exemplo, a dificuldade que o Consorcio criou à CML na aferição dos trabalhos "a mais" e "a menos" da ventilação, da supressão dos túneis T2, T3 e das aberturas, motivada pela não entrega de peças desenhadas que pudessem aferir os trabalhos em causa.

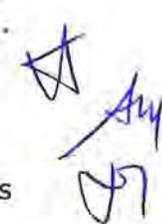
De facto, foram iniciados os trabalhos para a determinação das quantidades a serem inscritas em auto no mês de Março de 2004 e só muito mais tarde, com o fornecimento das peças desenhadas em falta, veio a ser possível apurar as efectivas quantidades de trabalho, com a efectivação do Auto de Trabalhos "a mais" n.º 7.

Por outro lado, cumpre referir que, de facto, a compensação da despesa adicional resultante da adopção de um sistema de ventilação diverso do adjudicado com a despesa anteriormente comprometida no contrato para a execução dos túneis T2 e T3, frustrou-se devido à discordância das partes quanto ao volume financeiro dos trabalhos contratuais eliminados pois, embora se tivesse chegado a acordo relativamente aos trabalhos "a menos", nunca se concluiu nenhum acordo relativamente aos trabalhos "a mais".

No que se refere à mais valia das instalações eléctricas, a situação é mais complicada, porque a inexistência de projecto até meados de 2006 nunca possibilitou qualquer acordo (atente-se, a este respeito, que a primeira proposta de custos de trabalhos de instalações eléctricas ocorre apenas em 05.07.06, ou seja 30 meses após ter sido tomada a decisão, numa obra com prazo de execução de 15 meses).

Assim, o Consórcio através da acção no Tribunal Arbitral obteve deste, duas verbas, que na opinião dos signatários não lhe são devidas.

Atente-se, ainda, que em 6 de Abril de 2004, o Consórcio, através da sua proposta 720/341/2004, apresentava uma proposta de trabalhos a mais de

S.S. 

905.025,63 Euros, que conduzia a uma mais valia da ordem dos 9.200,00 euros para a Câmara Municipal de Lisboa (vd. documento já junto como Doc. n.º 18).

Posteriormente, veio apresentar em Tribunal Arbitral uma petição de Trabalhos "a mais" no valor de 72.982,04 euros, que se traduziu numa condenação em 43.789,00 euros para o sistema de ventilação e de 783.087,66 euros para as alterações das instalações eléctricas, tendo solicitado ao Tribunal Arbitral o valor de 783.087,66 euros, e obtido deste um valor de 704.770,00 euros.

Porém, nunca tinha sido entregue qualquer projecto onde se pudesse confirmar as suas medições de concurso.

Recorde-se que a decisão de alterar a ventilação só ocorreu em Fevereiro de 2004, e que o projecto, inclusive eléctrico, já deveria ter sido entregue em Setembro de 2003, em condições de ser executado.

A afirmação constante do Relato nos termos da qual a não construção dos túneis T2 e T3 teria envolvido a desvinculação das partes contratantes a *termos de referência* ou a condições fixadas no programa base e respeitadas no anteprojecto integrado na proposta adjudicada, não corresponde assim à verdade, pois, conforme já se referiu, na altura em que começou a ser estudada a solução alternativa da ventilação já tinha sido decidido não executar os túneis T2 e T3, e o projecto de execução do túnel não estava concluído.

De facto,

- Em Setembro de 2003, foi entregue uma 1.ª versão do projecto de execução, que se encontrava incompleto, e que apenas foi aceite para não comprometer o prazo do Consórcio, que dispunha de 60 dias para entregar o projecto.
- Esta primeira versão encontrava-se de tal forma incompleta que o Consórcio foi iniciando a construção sempre com desenhos provisórios, até à entrega, em Março de 2004, da 2.ª versão do projecto, que se foi completando até ao final da obra.

S.S. A  
AM  
J

- Assim, a não construção dos túneis T2 e T3 não implicou quaisquer desvantagens para o Consórcio, em termos de prazo, pois a redução destes trabalhos foi-lhe favorável.
- Deste modo, o Consórcio, ao apresentar diversas propostas de autos de trabalhos "a mais" e "a menos" para a ventilação, e não solicitando qualquer prazo adicional, foi sempre admitindo que executaria os novos trabalhos no prazo contratual.
- Pelo que não consideramos que se tenham perdido os termos de referência para trabalhos com um valor balanceável e o mesmo prazo de execução.

### **3.1.2.3 – Alteração da rampa R5 e fecho do túnel T4**

#### ***Alteração da rampa R5***

No decurso da Acção, esse Tribunal constatou, em suma, que o anteprojecto integrado na proposta inicial do Consórcio e o projecto de execução previam que a rampa R5, localizada no lado este da Av. Fontes Pereira de Melo, teria 2 vias de saída para a superfície.

Contudo, no Estudo de Impacte Ambiental (EIA), propunha-se a redução das vias de saída previstas – de 2 para 1 – a fim de viabilizar a criação de mais uma via à superfície, pelo que a Câmara Municipal de Lisboa solicitou ao Consórcio que procedesse à alteração do projecto da rampa R5, no sentido preconizado no EIA.

A este respeito, refira-se que o projectista desenvolveu o projecto tal como estava concebido, tendo posteriormente necessidade de o adaptar para uma saída com apenas uma via.

Contudo, a construção foi efectuada com duas vias tal como estava previsto, de modo a que no futuro, se mantivesse a possibilidade de abrir as duas vias previstas na concepção inicial do túnel.

S.S. A  
M

A ideia subjacente à execução continha uma particularidade, que admitia uma redução significativa de tráfego proveniente da Av. da Liberdade e destinado a Picoas, pois uma futura redução ou impedimento do tráfego de atravessamento da Baixa retiraria a maioria do tráfego no sentido referido.

No momento em que o EIA foi produzido, a condição atrás referida ainda não se tinha verificado, pelo que era fundamental reduzir o número de vias da saída do túnel.

Foi tendo em conta uma possível evolução futura, que a construção foi desenvolvida com as duas possibilidades, para que futuramente a abertura das duas vias pudesse ocorrer sem obras significativas. Isto é, a outra via existe mas a sua estrutura está enterrada a aguardar desenvolvimentos futuros.

Refira-se, ainda, que o Consórcio concluiu, de facto, a elaboração do projecto de alteração da rampa R5 em Junho de 2006, sendo que do referido projecto de alteração resultava a necessidade de executar mais trabalhos no montante de € 35.667,59 (sem IVA).

Os mencionados trabalhos "a mais" prendiam-se com a necessidade de executar uma parede paralela destinada a reduzir de duas para uma via, bem com a respectiva laje de cobertura.

De facto, nesta zona existe um negativo, dispondo de uma porta de acesso, que permitirá no futuro, alterar esta saída de uma para duas vias. Razão pela qual, nesta zona, não foram suprimidos quaisquer trabalhos.

Relativamente ao teor do Auto de Trabalhos a Mais n.º 45, de 29 de Dezembro de 2006, importa tecer os seguintes comentários:

Os trabalhos do Auto mencionado correspondiam aos trabalhos necessários para reduzir a rampa de saída 5, de duas para uma via, os quais foram, efectivamente, trabalhos a mais por não estarem previstos no contrato.

O Consórcio elaborou os Autos de Trabalhos a Mais 45 e 46, respectivamente referentes a trabalhos executados e honorários de projecto.

S.S.  
A  
Ally  
07

A fiscalização fez a verificação das quantidades inscritas nos autos e realizou também dois autos de trabalhos, fazendo constar que se tratavam de trabalhos executados e medidos nos Autos mensais n.ºs 1 a 41, não os tendo aceite como trabalhos a mais, com a finalidade de prevenir a atitude recorrente do Consórcio quanto à consideração de que tudo era compreendido nos "trabalhos a mais".

Acresce, a este respeito, que, de facto, apesar de os Autos n.ºs 45 e 46 de Trabalhos "a Mais" respeitarem à realização de trabalhos no mês de Dezembro, aqueles terão sido executados em Outubro e Novembro de 2006.

Com efeito, e por norma, o Consórcio enviava ao GCT os autos de trabalhos a mais sem que nada o fizesse prever e bastante tempo após a sua realização, como se demonstra no ponto 1.4 – CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES.

Como o projecto não estava ainda integralmente entregue, caso a Câmara Municipal de Lisboa não fosse previamente avisada, a fiscalização considerava que o Consórcio estava a realizar trabalhos contratuais e media os trabalhos realizados como trabalhos contratuais.

#### ***Fecho do túnel T4***

Importa acrescentar as seguintes considerações ao disposto no Relato deste Tribunal:

Desde o início dos trabalhos do túnel que se observaram anomalias nas galerias do Metropolitano, embora esta empresa entendesse que a sua estrutura funcionava sem problemas, e que, nessa perspectiva, deveria ser a Câmara Municipal de Lisboa a suportar os encargos com as obras de reparação do túnel da linha amarela.

Deste modo, o tempo foi decorrendo sem que houvesse por parte da Câmara Municipal de Lisboa ou do Metro qualquer decisão de avançar.

Contudo, na sequência de um levantamento da situação e de uma vistoria, efectuada por técnicos do LNEC, enquanto assessores da Câmara Municipal de Lisboa e, ainda, de técnicos do Consórcio e da própria Câmara, entendeu-se que

S.S. H  
Huy  
M

a situação era preocupante e que, independentemente das obras a efectuar pela Câmara Municipal de Lisboa, o Metro deveria proceder à reparação da sua estrutura.

Foi nessa altura que o LNEC comunicou ao Metro o resultado da sua observação, informando que, por questões de segurança, a sua estrutura deveria ser reparada, informando simultaneamente a Câmara Municipal de Lisboa que não deveria proceder às escavações do Túnel T4 sem que estivessem concluídos os trabalhos do túnel do Metro.

Tendo em conta estas recomendações, foram executados todos os trabalhos possíveis, nomeadamente as estacas e as lajes de cobertura do túnel T4, ficando apenas por concluir a escavação entre o pk 1.010 e o pk 1.120.

E, atendendo a que, até Janeiro de 2007 não foram iniciados os trabalhos na linha do Metro, a Câmara Municipal de Lisboa foi forçada a suspender os trabalhos nesta zona, assim criando as condições para finalizar todo o túnel T1, admitindo contudo iniciar estes trabalhos caso o Metro decidisse iniciar a obra antes da inauguração do Túnel T1.

Em Dezembro de 2006, e face à demora exagerada do Metro em iniciar os trabalhos da empreitada de reabilitação da linha amarela, a Câmara Municipal de Lisboa foi forçada a tomar a decisão de avançar com a sua obra concluindo o que era possível, para que a abertura do túnel fosse uma realidade no mais curto prazo, mesmo sem este ramal de saída.

Pelo que foram tomadas todas as disposições necessárias à abertura de todo o túnel sem este ramal, deixando-se, contudo, em aberto a possibilidade de o executar assim que o Metro procedesse as suas obras.

Esta expectativa manteve-se até ao dia 25 de Abril de 2007 mas, de facto o Metro não iniciou a obra até essa altura, não se afigurando, sequer a perspectiva de uma data de início das obras.

Assim, para que não se mantivessem custos de estaleiro por tempo indeterminado o executivo optou por aceitar a conclusão da obra e fecho do

estaleiro mediante a execução de um Auto de Trabalhos a Menos, Auto que foi realizado e consta dos documentos já remetidos a este tribunal.

Por outro lado, conforme se referiu anteriormente, o Consórcio já tinha sido multado por violação dos prazos contratuais, e já tinha largamente ultrapassado todos os prazos admissíveis, mesmo com as prorrogações concedidas devido à paragem e à prorrogação graciosa.

Aliás, a aplicação da multa nunca tinha sido questionada pelo Consórcio, que se conformou com a sua aplicação, e só reagiu após a sentença do Tribunal Arbitral, que, no entender dos signatários, ultrapassando a sua competência, atribuiu prorrogações de prazo não solicitadas e foi magnânimo na forma como dirimiu os trabalhos "a mais", originando prazos que não seriam admissíveis.

De resto, recorde-se que a legalidade da aplicação da multa, sendo facto conhecido pelo Consórcio, a tempo de a invocar em Tribunal Arbitral, não foi por este incluído na lista de matérias – e muitas foram – a dirimir por Acórdão Arbitral.

Deve acrescentar-se, ainda, que não é verdade que, entre Maio e Setembro de 2007 a Câmara Municipal de Lisboa ainda não tinha determinado o volume financeiro associado à não conclusão do túnel T4 pois, na resposta enviada a este Tribunal em 08.05.2007 afirmava-se que ainda não tinha sido elaborado o Auto, mas que em 21 de Junho de 2007, o Consórcio enviou à CML o mapa de trabalhos "a menos", já resultante do acordo com a Câmara Municipal de Lisboa (vd. Carta Ref. 0886/341/2007 de 21/06/2007 junta como **Doc. n.º 19**).

O Auto mencionado tem um valor de 335.381,43 euros e corresponde aos trabalhos não executados do Túnel T4.

Face ao mapa referido e ao acordo sobre as medições, a Câmara Municipal de Lisboa, como habitualmente, elaborou também o seu Auto.

Pelo que, em Outubro de 2007, na resposta a este Tribunal, já não fazia sentido a referência ao facto de ainda faltar um Auto de Equipamento, tendo em conta que o Consórcio já tinha acordado no valor a retirar desde Junho de 2007, altura em que os valores da obra foram fechados.

Finalmente, cumpre esclarecer que no auto de recepção elaborado em 24 de Abril de 2007, apenas por lapso devido à indefinição da continuação ou não dos trabalhos do túnel T4 não se indicou claramente que foram recebidos provisoriamente todos os trabalhos realizados, nomeadamente os do túnel T4.

#### 3.1.2.4 – Observações

Este Tribunal considera, na sequência da factualidade que terá apurado, que as alterações verificadas no âmbito da Empreitada, alegadamente, evidenciam:

1. Uma acentuada falta de transparência derivada da insuficiente fundamentação aduzida para justificar as decisões tomadas – a *fls.* 26 e 27, do Relato.
2. Uma acentuada falta de transparência em virtude da inexistência de suporte escrito das decisões e acordos estabelecidos – a *fls.* 26 e 27, do Relato.
3. Falta de rigor no controlo e gestão financeira da empreitada, prejudicado pela aprovação de alterações ao projecto de obra sem prévia avaliação dos custos dos consequentes Trabalhos a Mais e a Menos – a *fls.* 28, do Relato.
4. Um deficiente controlo financeiro da despesa associada à empreitada, com repercussões adversas a uma gestão autárquica eficiente, eficaz e económica – a *fls.* 28 e 29, do Relato.
5. A gestão física e técnica da empreitada padeceu de acentuadas deficiências, a que acresceram falhas de coordenação internas e externas – a *fls.* 29 e 30, do Relato.

Considera-se que, pelos motivos já largamente descritos *supra*, não se verificam as deficiências mencionadas nos pontos *supra*.

Desde logo, não pode apontar-se em todo este processo qualquer falta de transparência derivada de insuficiente fundamentação ou inexistência de suporte escrito das decisões e acordos estabelecidos e consequente violação do princípio da legalidade, da boa administração e prossecução do interesse público.

Handwritten initials and marks in the top right corner, including a checkmark and several scribbles.

Na verdade, e antes mais, resulta por demais evidente e decorre da documentação já em poder desse Tribunal, bem como das circunstâncias e vicissitudes próprias de uma obra desta envergadura, e em que, como se referiu e reitera, trata-se de uma concepção-construção numa zona consolidada da cidade, no âmbito da qual o consórcio veio a implementar em obra inúmeras alterações sem a imediata apresentação do correspondente projecto ao dono da obra.

Nessa medida, inexistindo comunicação atempada das referidas alterações, mostrou-se desde logo impossível, por parte da autarquia e dos seus representantes, a imediata redução a escrito de algumas das situações apontadas. Não obstante, não se pode admitir que tal tenha resultado numa falta de certeza e segurança jurídicas relativamente às decisões tomadas pelo dono da obra.

Também pelas mesmas razões, os ora signatários discordam profundamente da afirmação proferida por este Tribunal a respeito do mencionado no ponto 5, quando se refere à alegada deficiência de gestão física e técnica da Empreitada.

Em primeiro lugar deve referir-se que os elementos escritos que se anexam às presentes alegações e os documentos já entregues no âmbito deste processo, evidenciam o extremo cuidado e diligência ao nível do controlo desta Empreitada.

Durante a execução da Empreitada a CML/GCT compilou inúmeros documentos contendo relatórios de situação da obra.

Em segundo lugar, importa sublinhar que, no nosso entendimento, todas as opções técnicas foram devidamente fundamentadas, procedendo este tribunal a considerações conclusivas de natureza técnica que não fundamenta em momento algum.

Na verdade, o desempenho do túnel quer a nível de segurança quer a nível de fluidez do tráfego, tem demonstrado claramente que as opções técnicas foram as correctas e que o interesse público foi defendido.

SS H Am JM

O túnel construído pode, de facto, ombrear as melhores práticas mundiais na construção de túneis, facto que, aliás, é reconhecido quer pela Sociedade Portuguesa de Geotecnia, denotando-se ainda pelos convites e palestras produzidas pelos técnicos da Câmara Municipal de Lisboa em reuniões e conferências nacionais e internacionais.

Assim, ao fim de quase 26 meses de funcionamento e após a passagem de quase 40 milhões de veículos, ainda não ocorreu qualquer acidente grave e o número de acidentes ligeiros é diminuto, tendo em consideração, por exemplo, ao número de avarias das viaturas.

Mesmo a opção de não circulação de veículos pesados veio a beneficiar a Câmara Municipal de Lisboa que, caso contrário, poderia ser levada a interromper o trânsito no túnel por largos períodos de tempo, quer devido aos equipamentos quer devido a problemas de eventual deterioração dos betões, após incêndio com altas temperaturas, em caso de acidente grave.

Assim, com a opção de veículos ligeiros estamos convictos que terão sido evitados mais de 60% dos acidentes e, em caso de incêndio, minimizados os efeitos no túnel, tendo, igualmente, a probabilidade de acidentes com vítimas decaído para níveis quase insignificantes.

Ao nível da *Gestão Técnica*, foram realizados de forma exaustiva procedimentos para controlo de qualidade, tanto para os materiais aplicados na obra, como para os elementos estruturais que o Consórcio executava em obra.

Foram, ainda, no caso das estacas de betão, criadas fichas de identificação estaca a estaca, contendo todos os elementos considerados pertinentes para a identificação do modo de execução.

Para cada elemento betonado elaborou-se uma ficha de identificação, indicando o tipo de betão utilizado, o tipo de aço, a data da sua betonagem, o resultado do ensaio de abaixamento que tinha sido obtido com a chegada à obra da autobetoneira e o número de provetes de betão que tinham sido recolhidos durante a betonagem.

SS A  
Ally  
D

Os provetes recolhidos eram, posteriormente, rebentados em prensas aferidas e registados os resultados das tensões de rotura obtidas aos 7, 14 e 28 dias.

Ao nível dos solos e dos betuminosos, foram levados a cabo variadíssimos ensaios de classificação e de compactação dos materiais utilizados.

Durante a realização dos aterros, dos terraplenos e das valas, realizavam-se ensaios de compactação com recurso ao gama-densímetro.

A fiscalização acompanhava ainda a realização de ensaios de controlo de aderência dos revestimentos cerâmicos, ensaios de controlo da espessura da película de tinta aplicada nas paredes e tectos, ensaios de medição da reflectância das pinturas das marcas rodoviárias, entre outros.

Ou seja, é nosso firme entendimento que, relativamente às opções técnicas relacionadas com a construção do túnel, nada poderá ser apontado, tendo sido seguidas todas as boas práticas da construção deste tipo de equipamento.

Ao nível da *Gestão Física*, foram sempre elaborados autos mensais assegurando a concretização dimensional e volumétrica do projecto, tendo sempre por base as peças de projecto que o Consórcio, esporadicamente, remetia ao GCT.

Adicionalmente, realizavam-se mapas de controlo semanal da mão-de-obra das máquinas e dos equipamentos.

Ao nível do plano de trabalhos era feito um acompanhamento diário no GCT e uma análise e discussão na reunião semanal de obra realizada todas as quintas feiras.

Após muitas insistências por parte da Câmara Municipal de Lisboa, só em Dezembro de 2004 o Consórcio apresentou um novo plano de trabalhos, que foi de imediato rejeitado, porquanto o Consórcio, por sua própria iniciativa e sem qualquer justificação, alterou o prazo da Empreitada e a organização da obra sem que o tivesse solicitado ao dono da obra, tendo, porém, e de forma incompreensível, assumido que era esse o seu plano de trabalhos e não tendo, apesar das inúmeras insistências da fiscalização voltado a alterá-lo.

As circunstâncias descritas *supra* visam exemplificar, de forma não exaustiva, a correcta actuação da autarquia, consubstanciada nas diversas actuações levadas a cabo por parte da coordenação da obra, quer também pelo acompanhamento que era feito pelo LNEC, bem como pela equipa de fiscalização, com vista a promover a correcta, completa e eficaz gestão física e técnica da Empreitada, porquanto foi, de facto, por tais parâmetros que se guiou a actividade de todos esses intervenientes.

### **3.1.3 – Outras alterações verificadas**

#### **3.1.3.1 – Os trabalhos integrados no 1.º Adicional**

Relativamente ao primeiro adicional que, em 21/11/2005, mereceu a recusa de visto por parte deste douto tribunal, deve referir-se que em nenhum ponto do Acórdão se infere que tenha existido a aceitação do trabalho referente à "*Demolição de um posto de transformação subterrâneo*" no valor de 12.326,00 euros correspondente ao Auto 3 de trabalhos "*a mais*" realizado pela Câmara Municipal de Lisboa em Março de 2004.

Quanto às divergências das datas exaradas nos autos 1, 2 e 4, esclarece-se que a verdade dos factos está vertida nos Autos que foram elaborados pela Câmara Municipal de Lisboa e assinados pelo Consórcio, a saber: os trabalhos do Auto n.º 1 foram realizados em Outubro de 2003, os do Auto n.º 2 foram realizados em Novembro de 2003 e os do Auto n.º 4 em Março de 2004.

#### **3.1.3.2 – Os "*trabalhos a mais*" reclamados pelo Consórcio**

A este respeito deve ter-se em consideração o exposto no Ponto 1.4 *supra*, que se tem aqui por reproduzido.

Com efeito, independentemente da classificação de determinados autos como "*Autos de Trabalhos a Mais*", a verdade é que pelas razões atrás expostas, estes trabalhos não podem, juridicamente, ser classificados como trabalhos a mais.

Esta classificação, introduzida pelo Consórcio e que o Tribunal Arbitral acompanhou, não deve condicionar a interpretação que é feita dos trabalhos

LS  
A  
JF

realizados e que, efectivamente, na sua maioria, correspondem a trabalhos contratuais (e aqueles que o não são só podem ser considerados, como no Ponto 1.4 *supra* se refere, como alterações ou aditamentos ao objecto do contrato).

Por outro lado, e de acordo com o teor do Relato emitido por este douto Tribunal, os Autos de medição facultados pela CML no decurso da Acção não evidenciavam medições de Trabalhos a Mais, ou de trabalhos extra-contratuais.

Tal constatação não significa, no entanto, que não tenham sido medidos os trabalhos que o Consórcio entendeu classificar como "*trabalhos a mais*".

Com efeito, sempre que o Consórcio apresentava à Câmara Municipal de Lisboa propostas para realização de quaisquer trabalhos a mais, a fiscalização da Câmara Municipal de Lisboa analisava-os, discutia-os com o Consórcio, corrigia-os e, após a realização desses trabalhos, exarava-os em auto de trabalhos efectivamente executados.

Sucedo que, a partir de determinada altura na execução da obra, o Consórcio passou a comportar-se de forma a tentar obter uma rendibilidade da empreitada superior àquela que resultaria da pontual execução do contrato.

Tal verificou-se com a medição em duplicado de trabalhos já inscritos noutros autos, com a apresentação *a posteriori* de autos de "*trabalhos a mais*" cuja aferição no terreno já era impossível face às alterações do local onde pretensamente esses trabalhos teriam sido realizados [ver faxes do GCT com Ref. 0955-COD de 19.05.05 (já junto como Doc. n.º 8), Ref. 2311-COD de 22.01.07 (já junto como Doc. n.º 9) e Ref. 0774-fis de 31.01.05 (já junto como Doc. n.º 10)] a informar o Consórcio que estes trabalhos já foram facturados em autos anteriores: foi desta natureza o comportamento do Consórcio no decurso da Empreitada.

Assim, a Câmara Municipal de Lisboa nunca deixou de medir os trabalhos que eram executados, quer estivessem compreendidos no objecto da Empreitada, quer fossem, efectivamente "*trabalhos a mais*".

A medição dos trabalhos foi efectuada, tendo a Câmara Municipal de Lisboa exarado um Auto de Trabalhos correspondente a cada mês de trabalhos

executados, nunca se tendo recusado a medir quaisquer trabalhos executados pelo Consórcio.

Ainda que, conforme já se referiu anteriormente, a medição em duplicado de trabalhos contratuais apresentando-os como "*trabalhos a mais*" tenha sido prática corrente do Consórcio ao longo da execução da obra.

Acresce, ainda, lembrar que a falta de desenhos de pormenor da obra, a falta de uma nova listagem de artigos e de quantidades (já que a inicial nunca chegou a ser alterada) criaram grandes dificuldades à Câmara Municipal de Lisboa para efeitos de avaliação dos trabalhos que estavam a ser executados.

Ainda assim, reitera-se que nunca houve qualquer recusa por parte da fiscalização em medir qualquer parte da obra. Pelo contrário, o que sucedeu foi que o Consórcio sempre manifestou uma enorme resistência à real aferição das quantidades de trabalho que estavam a ser realizadas.

Na verdade, e a título de exemplo, não deve esquecer-se a dificuldade que o Consórcio criou à CML na aferição dos trabalhos "*a mais*" e "*a menos*" da ventilação, da supressão dos túneis T2 e T3 e das aberturas, dificuldade que se revelou, designadamente, na falta de entrega de peças desenhadas que pudessem aferir os trabalhos em causa.

Relativamente aos 96 Autos de Trabalhos "*a Mais*", as respectivas propostas foram elaboradas pelo Consórcio e, posteriormente, analisadas e verificadas pela fiscalização, que, por sua vez, elaborou o correspondente Auto de Trabalhos. Os mencionados Autos, com excepção dos Autos 1 a 6, não se encontram assinados por falta de acordo entre a Câmara Municipal de Lisboa e o Consórcio quanto à sua classificação como trabalhos a mais.

Não pode assim afirmar-se, como faz este Tribunal, que os signatários actuaram de forma negligente ou deficiente, denotando falta de gestão e controlo da empreitada, bem como desconhecimento do regime legal aplicável, pois como se demonstrou todos os trabalhos foram objecto de medição e de fiscalização permanente em obra.

SA  
Am  
07

Tal como todos e quaisquer autos elaborados e assinados pela fiscalização, os Autos mencionados *supra* oferecem uma garantia incomparavelmente superior ao interesse do erário público, comparativamente aos documentos que eram apresentados pelo Consórcio.

Em face do tudo o que ficou exposto, deve imperiosamente, concluir-se que toda a equipa que realizou o trabalho de fiscalização da obra sempre se comportou com a correcção, voluntarismo, honestidade e diligência devidas, nunca tendo negado quaisquer esforços para levar por diante a realização desta Empreitada.

Caso houvesse lugar à realização de trabalhos a mais, caberia ao Empreiteiro identificar essa necessidade, apresentar ao dono da obra proposta de elaboração dos referidos trabalhos a mais, acompanhada do correspondente orçamento, identificando nessa proposta as quantidades e qualidades de trabalhos e a eventual necessidade de formação de preços novos, tal como legalmente se impunha, o que nunca sucedeu. Sendo que, conhecedor da documentação da presente empreitada o Tribunal de Contas, estranhamente, não evidencia este facto!

Contrariamente ao invocado por este Tribunal, a situação acima referida, evidencia bem a justeza da decisão da Câmara Municipal de Lisboa ao não considerar os trabalhos realizados pelo Empreiteiro como trabalhos a mais – porque, efectivamente, não o eram!

Tal era o absurdo e a ilegalidade da actuação do consórcio, que este, após a recepção dos trabalhos, fez chegar ao gabinete do túnel mais de 70 Autos de Trabalhos “a Mais”, que nunca poderiam ser medidos se a fiscalização não o tivesse feito antes, tal como se afirmou!

#### **3.1.4 – O tempo gasto na realização da Obra**

A respeito do período de tempo que mediou entre o início da execução da Empreitada e a recepção provisória da mesma, corrobora-se que, efectivamente, se verificou um atraso.

Adicionalmente, oferecem-se os seguintes comentários complementares ao mencionado no Relato deste tribunal:

(i) Em primeiro lugar, cumpre esclarecer os contornos inerentes à aplicação da multa contratual pela CML ao Consórcio, por incumprimento dos prazos contratuais, assim como os termos sumários do litígio pendente de resolução pelo Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa.

Corresponde à verdade que, mediante deliberação tomada no dia 22 de Maio de 2003, foi praticado um acto administrativo de aplicação de multa, por incumprimento dos prazos contratuais no âmbito da Empreitada.

Com efeito, em 28 de Setembro de 2006, foi imposta ao Consórcio uma multa contratual de 3.749.800,00 euros, por atraso de 404 dias na conclusão da Empreitada, correspondendo tal valor ao máximo de 20% aplicável nos termos da lei, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do art. 201.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

A multa contratual foi aplicada numa altura em que o Consórcio já se encontrava atrasado em 404 dias, pelo que a multa aplicada deveria ser de 17.108.462,50 euros.

Contudo, o limite legal do valor da multa, correspondente a 20% do valor da empreitada, implicou uma redução para o montante de 3.749.800 euros.

Acrescente-se, aliás, que, ainda que o Tribunal Arbitral não tivesse incorrido em excesso de pronúncia, atribuindo prazos não solicitados pelo consórcio, mas ainda assim reconhecidos e concedidos por aquele Tribunal, a multa continuaria a ser aplicada pelo seu valor máximo, pois mesmo as prorrogações concedidas e que consideramos excessivas, não são suficientes para alterar o valor máximo da multa, porque o ultrapassam.

E nessa medida não se pode, como o faz o Tribunal de Contas, apontar qualquer vício à Deliberação da Câmara de 30.04.2008, decorrente deste facto, na medida em que, reitera-se, ainda que o Tribunal Arbitral tivesse razão, que não tem, e por isso foi impugnado o respectivo Acórdão, sempre haveria lugar à aplicação da multa pelo valor anteriormente calculado, como resulta das normas previstas no RJEOP sobre esta matéria!

Visto que, apesar de esta ter sido calculada, segundo a fórmula legal, o que dava um valor muito mais elevado, de 17.108.462,50 euros, apenas foi aplicada pelo seu limite máximo permitido na lei, ou seja, 20% do valor da empreitada! – valor este, ainda assim, mais baixo que o valor que resultaria das conclusões do Tribunal Arbitral quanto às referidas prorrogações da empreitada (com o qual não se concorda)!

Sucedo que, em virtude de estar pendente a acção junto do Tribunal Arbitral que poderia, eventualmente, vir a ter relevância para efeitos de aplicação da multa em causa, foi determinado que a execução do acto de aplicação de multa então praticado, deveria ser suspensa até à prolação dessa mesma decisão – apenas por um juízo de mera prudência e de cautela jurisdicional.

E isto, ainda que a aplicação da multa, nunca tivesse sido matéria objecto de apreciação por aquele Tribunal, uma vez que o consórcio nunca submeteu esta matéria ao objecto do litígio, como lhe competia se assim o pretendesse.

De facto, basta dar uma leitura nos primeiros dispositivos legais da LAV (aprovada pela Lei nº 31/86) para concluir que a parte que recorre à arbitragem voluntária, optando desta forma em submeter o diferendo a tal instância, terá de definir rigorosamente o objecto desse litígio, não podendo o Tribunal Arbitral substituir-se a tal definição ou julgar para além da matéria que lhe foi submetida para apreciação.

Ora, no caso em apreço, nem o consórcio submeteu inicialmente tal matéria a arbitragem, nem o fez posteriormente quando foi ampliado o objecto daquele litígio, conhecendo já a essa data a decisão de aplicação de tal multa contratual!

Não se vê, assim, qual a ilegalidade que por esta via pode ser apontada à referida Deliberação de 30.04.2008!

Entretanto, em 31 de Janeiro de 2008, foi proferida a decisão do Tribunal Arbitral, relativamente à qual, pelos motivos já evidenciados no Ponto 2.3.2 *supra*, a CML não se conformou, tendo instaurado o competente processo de anulação.

Contudo, o conhecimento da Decisão Arbitral e a instauração da acção de anulação, como é evidente, não impediam nem obstavam à Deliberação que veio a ter lugar em 30.04.2008, e que o Tribunal de Contas ora censura.

Li  
A  
Am  
M

Posteriormente, em Julho de 2008, a CML foi citada para contestar a acção administrativa especial de impugnação da multa aplicada ao Consórcio, nos termos da qual este imputa ao acto em causa vícios que no seu entender seriam determinantes de declaração de nulidade ou da respectiva anulação.

O Município de Lisboa formulou a respectiva contestação, nos termos da qual defendeu, sumariamente, a caducidade do respectivo direito de acção, a inexistência dos invocados fundamentos de nulidade do acto, e ainda dos alegados fundamentos de anulabilidade.

Em todo o caso, entende a CML que o acto de aplicação de multa foi aceite pelo Consórcio, que por esse facto perdeu o direito de o impugnar, conforme certamente será reconhecido pelo Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa.

Não obstante, sempre se dirá, mais uma vez que tal impugnação judicial da multa pelo Consórcio, além de posterior à Deliberação de 30.04.2008, em nada pode afectar a sua validade, como é por demais óbvio.

Relativamente ao Plano de Trabalhos, deve referir-se que o apresentado pelo Consórcio foi concebido antes do início da obra e, provavelmente, baseado nas quantidades previstas no mapa de medições apresentado a concurso.

Contudo, a partir de Agosto de 2003, quando o Consórcio entregou o seu Projecto de Execução, que se apresentava nitidamente incompleto e indefinido, a Câmara Municipal de Lisboa aceitou a sua entrega para efeitos de cumprimento do contrato, mas não para efeitos de execução da obra, uma vez que esta primeira versão do projecto de execução não continha qualquer medição nem tinha os projectos de especialidade desenvolvidos. Atente-se, a este respeito, que alguns projectos de especialidade apenas foram entregues no final de 2006 ou início de 2007, cerca de 3,5 anos após o início da obra.

Em face do exposto, a Câmara Municipal de Lisboa sempre manifestou perante o Consórcio a necessidade de este apresentar um Plano de Trabalhos adequado aos

trabalhos em curso, tendo este correspondido às solicitações da fiscalização em Fevereiro de 2004.

Contudo, o Plano de Trabalhos então submetido a apreciação foi rejeitado, pois continuava a não ser baseado em medições, propondo alterações de prazo da empreitada não solicitadas na memória descritiva nem fundamentadas em quaisquer factos.

Após a rejeição do Plano proposto, o Consórcio – por sua iniciativa – terá feito um outro Plano de Trabalhos que nunca foi entregue. Foi apenas na pendência da acção perante o Tribunal Arbitral que a Câmara Municipal de Lisboa teve conhecimento de tal documento, não tendo ficado provado no âmbito do processo arbitral que esse último Plano de Trabalhos tinha sido entregue à Câmara Municipal de Lisboa.

Por fim, aquando da aprovação da prorrogação graciosa de 130 dias para conclusão da obra, o Consórcio apresentou um novo Plano de Trabalhos rudimentar, que não se baseava em medições e que acabou por não cumprir, tendo terminado o essencial dos trabalhos apenas 24 dias após este seu último compromisso.

Aliás, conforme se pode constatar, mais de 90 dias após a recepção provisória, ainda estavam a ser implementadas matrizes de funcionamento automáticas de equipamentos, cuja responsabilidade competia exclusivamente ao Consórcio.

Por fim, importa referir que, conforme se prevê na legislação aplicável, o incumprimento do plano de trabalhos proposto pelo empreiteiro pode determinar a sujeição a um plano de trabalhos elaborado pelo fiscal da obra, devidamente autorizado pelo dono da obra.

Sucedo que, neste caso, tal não era possível: de facto, a CML não dispunha de todas as peças do projecto (que foi entregue entre 16 de Agosto de 2003 e praticamente 24 de Abril de 2007), designadamente, de medições da estrutura e das restantes especialidades, pelo que não era possível à fiscalização produzir um Plano de Trabalhos e condicionar o empreiteiro ao seu cumprimento.

CS  
A  
Ay  
J

A 55  
duy  
07

Recorde-se que, nos termos da lei, o plano de trabalhos destina-se à fixação da sequência, prazo e ritmo de execução de cada uma das espécies de trabalhos que constituem a empreitada e à especificação dos meios com que o empreiteiro se propõe executá-los, incluindo, obrigatoriamente, o correspondente plano de pagamentos.

Isto é, os planos de trabalhos definem os prazos de execução das diferentes tarefas e baseiam-se nos mapas de equipamentos e mão de obra do empreiteiro (meios de produção) e nas medições que permitem aferir os meios e as quantidades, para os transformar em tempo de execução.

Ora, face às situações acima descritas não era possível ao dono de obra impor um Plano de Trabalhos ao Consórcio.

Por outro lado, a eventual suspensão da obra por incapacidade de cumprimento do empreiteiro, acarretaria, em consequência, elevados encargos para a Autarquia e teria nefastas consequências práticas, entre outras, ao nível da circulação viária no local e da qualidade de vida dos residentes e comerciantes da zona.

### **3.1.5 – Trabalhos contratuais executados**

A respeito do presente ponto, importa confirmar que os trabalhos contratuais realizados foram documentados em 44 Autos de Trabalhos, respeitantes ao período decorrido até Março de 2007, no montante de 13.843.162,71 euros (sem IVA) (vide Auto n.º 44 exarado pela Câmara Municipal de Lisboa e já na posse desse Tribunal de Contas), que indicam uma percentagem de realização da empreitada de 73,83%.

Importa salientar, que não corresponde à verdade que as menores taxas de realização apresentadas nalguns meses, significam que o Consórcio realizava trabalhos a mais, pois foram frequentes os desvios de pessoal e equipamento desta para outras obras do Consórcio (ou melhor de cada um dos elementos que constituíam este Consórcio), facto que facilmente se comprova através das contagens semanais de pessoal e de máquinas em obra realizadas.

55  
A 44  
07

A este respeito, saliente-se, até, que foi por diversas vezes detectado que a carga de pessoal e equipamento estava abaixo da indicada, tendo sido frequentes os avisos escritos feitos pela Câmara Municipal de Lisboa ao Consórcio para que corrigisse a situação (documentos que desde já protestamos juntar, caso tal venha a ser considerado necessário).

Saliente-se, ainda a este respeito, que o não pagamento do Auto 45, prende-se, no fundamental, com a impossibilidade de a Câmara Municipal de Lisboa pagar trabalhos não realizados, que constam do Auto e factura enviada pelo Consórcio, recordando-se que a Câmara Municipal de Lisboa dispõe do mesmo Auto 45, assinado anteriormente pelo Consórcio e com um valor diferente.

De facto, ficaram por realizar trabalhos contratuais identificados no Auto n.º 45, pelos seguintes motivos:

Em parte, corresponderão a trabalhos contratuais que o Consórcio tinha inscrito na Lista de Preços Unitários em quantidade excedentária à que seria necessária para a realização da Empreitada.

Em parte, corresponderão a trabalhos que não tiveram que executar devido a erros de projecto ou, ainda, devido a alterações de projecto introduzidas pelo Consórcio ao longo da obra.

Pelo facto de nunca ter actualizado a lista de artigos, quantidades e preços unitários, o Consórcio criou a impossibilidade prática de se efectuarem os pagamentos de artigos que não se encontravam inscritos na Lista de Preços Unitários.

Como exemplo, poderá referir-se os trabalhos do colector 4, que foi erradamente projectado pelo Consórcio com 0,40m de secção, promovendo a ligação de colectores de maior secção existentes a montante de colectores de menor secção localizados a jusante. Assim, foi reduzido significativamente o volume das bacias de retenção da rua Joaquim António de Aguiar, em virtude da substituição de um colector oval de 1,20\*0,80m, pela secção claramente inferior de 0,40m.

55  
H  
Ay  
D

Com este erro o Consórcio gerou um saldo no artigo 02.6.4.3 colector longitudinal e de evacuação lateral com diâmetro 0,40m, porque acabou por construir um colector de diâmetro 1,20m.

O Consórcio assinou, conjuntamente com a fiscalização, um primeiro Auto nº 45, tendo posteriormente remetido ao Tribunal Arbitral um outro, apenas por si assinado e também com o nº 45, cujo valor não havia sido aceite pelo Dono de obra, por não corresponder às medições correctas relativamente aos equipamentos efectivamente colocados em obra.

Existe assim uma discrepância nos valores dos dois Autos com o nº 45, tendo consequentemente o Consórcio de emitir a favor do Município, uma Nota de Crédito no valor do diferencial, no montante de 41.413,44 euros, que o consórcio ainda não regularizou.

### **3.2 – A EXECUÇÃO FINANCEIRA DO CONTRATO**

#### **3.2.2 – Concessão de um adiantamento**

Deve referir-se, a respeito do adiantamento concedido, que o mesmo foi atribuído na perspectiva de ser descontado em cada Auto, conforme foi ocorrendo até ao Auto 44.

Contudo, com o Auto 45, tendo em conta que já se encontrava decidida a não execução até à recepção provisória ocorrida em 24 de Abril de 2007, foi acordado que seria deduzido o restante valor do adiantamento, tendo em conta que a obra poderia ser encerrada com o saldo decorrente da não conclusão do túnel T4.

Pelo que, no valor do Auto 45, se encontra deduzido o saldo do adiantamento concedido no início da obra.

Deste modo é correcta a afirmação de que o reembolso da importância em falta depende do pagamento do Auto 45, e este depende da nota de crédito relativa ao valor cobrado indevidamente e da cobrança do valor da multa, atendendo a que este é o último Auto da obra.

55  
A  
Am  
M

As conclusões do Tribunal Arbitral relativamente a esta matéria não são aceitáveis, assim como não o é a aceitação de 80% e 90% do valor petitionado para os planos de monitorização e instrumentação das infra-estruturas. Tal como é inaceitável que a DGTC possa entender que, na verdade, o Tribunal Arbitral tenha sido induzido em erro pela formulação do pedido.

Pois também a Câmara Municipal de Lisboa foi induzida em erro, por ter um Auto n.º 45 assinado pelo Consórcio e pela fiscalização após análise e medição dos trabalhos, tendo posteriormente, o Consórcio apresentado outro auto em Tribunal, diferente do inicial, e assinado exclusivamente pelo Consórcio. De facto, não se compreende tal actuação.

Em face do exposto, entendem os signatários que a actuação do Consórcio deve ser tomada em consideração por este tribunal, uma vez que a mesma desrespeitou os deveres de boa fé que o vinculavam, dessa forma sendo prejudicada a execução da Empreitada com as suas constantes falhas, imprecisões, atrasos e tentativas de adaptação das circunstâncias, com uma finalidade exclusivamente lucrativa.

### **3.2.2 – Execução financeira global**

Importa, a este respeito, fazer menção ao levantamento da suspensão da multa contratual que, conforme já se mencionou no Ponto 3.1.4 *supra*, foi deliberado em reunião da Câmara Municipal de Lisboa de 30 de Abril de 2008.

Tal circunstância levou o Consórcio a peticionar, no âmbito da acção judicial respeitante à multa contratual aplicada pendente no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, a ampliação do objecto do processo à impugnação do acto de execução da aplicação da multa contratual.

Ora, este tribunal – uma vez mais – presume assistir razão ao Consórcio a respeito da alegada invalidade da deliberação camarária aqui em causa, o que não se aceita.

Pois, na realidade, a deliberação em causa não padece de qualquer vício pelos motivos evidenciados de seguida:

A 55  
Am  
07

- Consubstancia um mero acto de execução, a cuja prática a Câmara Municipal de Lisboa estava habilitada e estava, ainda, sujeita, conforme decorre do dever legal de execução dos actos administrativos. Na realidade, a actuação da Câmara Municipal de Lisboa não poderia ter sido outra, sob pena de ilicitude, pelo que esta decidiu bem ao desencadear a execução do acto administrativo de aplicação de multa.
- Sucede que o nosso ordenamento prevê um princípio geral de inimpugnabilidade autónoma contenciosa ou graciosa dos actos administrativos de execução de acto administrativo anterior, quando o acto de execução apenas revele uma concretização das decisões do acto exequendo.
- Os vícios imputados que se evidenciam a respeito do acto de execução são vícios consequentes, que deveriam, por isso, ser imputados ao acto administrativo exequendo de aplicação da multa contratual.
- Contudo, nem ao acto exequendo poderão ser imputados vícios alguns, pelos motivos já sumariamente expostos *supra*: não procede a alegada anulabilidade nem a alegada nulidade.
- Em particular, refira-se que o Acórdão Arbitral nunca poderá ser a causa determinante da declaração de nulidade do acto de execução, pela simples razão, como já atrás referido, que tal questão não foi incluída no objecto do litígio submetido àquele Tribunal, motivo pelo qual o referido Acórdão não pode afectar a Deliberação de 30.04.2008.
- No caso vertente formou-se "*caso decidido ou caso resolvido*" relativamente ao acto de aplicação da multa contratual, pelo que a respectiva execução era uma tarefa que competia à CML.
- Isto é, as causas de ilegalidade invocadas, traduzem causas de invalidade consequente, que, para terem relevância, pressuporiam que se pudessem apreciar os fundamentos de invalidade do acto exequendo, o que não é, todavia, admissível.

58  
A  
Ally  
09

Visto isto, resta evidenciar que na Deliberação de Câmara que cessou a suspensão da multa contratual, os valores contratuais considerados em dívida ao Consórcio eram efectivamente de 1.538.914,98 euros e 3.668.259, 84 euros, e resultavam do pagamento, respectivamente, à Tâmega dos autos 38 a 44 e ao Consórcio do auto 45 (visado pelo Consórcio e pela CML).

Relativamente ao ponto 2.2 do Relato, refira-se que os trabalhos "a mais executados" pelo Consórcio e medidos pela fiscalização, faziam parte do projecto, na perspectiva da CML, estavam medidos e contabilizados, pelo que o pagamento do saldo residual admitia também o pagamento desses trabalhos.

Assim, contrariamente ao invocado por este Tribunal, o apuramento do saldo da empreitada e a dedução da multa contratual ao mesmo, no âmbito da referida Deliberação, não conduzirá a qualquer agravamento de juros de mora devidos ao consórcio ou às empresas que o compõem, pela mora no pagamento daquela facturação.

Isto porque tal multa é, no entendimento do Município, legal e por isso devida, e a sua dedução a este último Auto de Trabalhos decorre dos normativos legais aplicáveis por força do RJEOP, além de que permitiria efectuar o pagamento das quantias que o Município considera efectivamente devidas, desta forma sim, evitando o pagamento de juros de mora, com prejuízo evidente para o erário público, que este Tribunal visa acautelar.

Por outro lado, realce-se, que à data da referida Deliberação, nada fazia prever a impugnação da mencionada multa pelo Consórcio, pois que esta apenas veio a ocorrer passados alguns meses.

Mas, ainda assim, sempre será de referir que a mera impugnação da multa, ainda que fosse contemporânea com aquela deliberação, nunca afastaria a possibilidade legal de o Município aprovar a cessação da suspensão e conseqüente dedução da multa aos pagamentos que considera devidos, pelo simples facto de a referida impugnação não ter qualquer efeito suspensivo da actuação administrativa.

Não pode desta forma concluir este Tribunal, pela ilegalidade da referida Deliberação, mediante a imputação àquela de vícios de que a mesma não padece,

pugnando-se nesta pronúncia pela sua validade e conseqüente conformação da mesma com o princípio da legalidade e da prossecução do interesse público.

A 58  
Am  
07

### 3. CONCLUSÕES

Em face do exposto, os signatários consideram que este douto Tribunal deverá proceder a uma reanálise de toda a factualidade e enquadramento legal e contratual que envolvem a Empreitada, revendo, desse modo o douto Relato a que se faz aqui referência, tendo em consideração a presente pronúncia.

Para, deverá este Tribunal ter presente todos os novos elementos de prova ora juntos, bem como os factos ora invocados, aditando os mesmos à matéria tida em consideração e apreciada neste Relato e que sustentou o mesmo, de forma a que aqueles possam ser considerados na decisão que venha a ser proferida.

Assim e em consequência de tais elementos de prova e factos aqui invocados, a nenhum dos signatários da presente pronúncia deverá ser imputada qualquer responsabilidade efectivada nos termos previstos na Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, porquanto não se verificam os respectivos pressupostos.

Na verdade, a actuação dos ora signatários no âmbito da Empreitada objecto da presente Acção, sempre se pautou por um princípio de máxima diligência, cooperação, respeito da legalidade, da boa-fé e da prossecução do interesse público.

Por último, os ora signatários reiteram a sua inteira disponibilidade para prestarem a este tribunal todos os demais esclarecimentos ou documentos que este lhes venha a solicitar e tenha por convenientes, *tal como foi sendo determinado e executado aquando das diversas solicitações, nomeadamente na acção de acompanhamento da execução do contrato levada a cabo por esse douto Tribunal entre Janeiro e Abril de 2005*, e no sentido de ser apurado o circunstancialismo que, na verdade, se verificou na execução desta Empreitada.

**Os Documentos aqui enumerados encontram-se juntos com a resposta subscrita por José Silva Ferreira, Vítor Manuel Vozzone Damião e outros.**

Os Pronunciantes

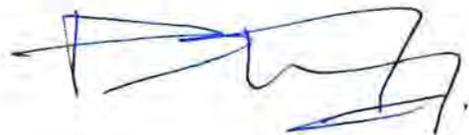
  
Maria Helena Lopes da Costa

  
António Carlos Bivar Branco de Feuha Monteiro

DECLARAÇÃO

Tendo sido notificado por este douto Tribunal de Contas para me pronunciar querendo, ao abrigo do disposto do art.13 da lei nº 98/97, 26 de Agosto, relativamente ao Relato da Auditoria emitido no âmbito da Acção de Fiscalização Concomitante à Câmara Municipal de Lisboa no âmbito de Empreitada/De concepção/Construção do Desnivelamento da Av. Duarte Pacheco, Rua Joaquim António de Aguiar e Av. Fontes Pereira de Melo, declaro que subscrevo e assumo o conteúdo da resposta junto enviada, no âmbito do processo nº1/2005, ressalvando o desconhecimento dos detalhes e das questões mais específicas nela contidas, que só podem ser asseguradas pelos responsáveis mais directos da obra do Túnel do Marquês.

*Lisboa, 4 de junho de 2009*



## **RELATO DE AUDITORIA**

**Processo n.º 1/2005**

**1ª Secção DCC**

**"ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE À CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA NO ÂMBITO DA EMPREITADA DE CONCEPÇÃO/CONSTRUÇÃO DO DESNIVELAMENTO DA AV. DUARTE PACHECO, RUA JOAQUIM ANTÓNIO DE AGUIAR E AV. FONTES PEREIRA DE MELO"**

**Excelentíssimo Senhor Conselheiro**

**António Luis Santos da Costa**, tendo sido notificado por este douto Tribunal de Contas para se pronunciar, querendo, ao abrigo do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, relativamente ao Relato de Auditoria (doravante designado, abreviadamente, por "Relato") emitido no âmbito da Acção de Fiscalização Concomitante à Câmara Municipal de Lisboa no âmbito da Empreitada de Concepção / Construção do Desnivelamento da Av. Duarte Pacheco, Rua Joaquim António de Aguiar e Av. Fontes Pereira de Melo ("Empreitada"), vem por este meio pronunciar-se nos termos e com os fundamentos seguintes:

### **1. INTRODUÇÃO**

A presente pronúncia tem por objecto o exercício do direito ao contraditório que assiste ao signatário nos termos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, onde se estabelece o regime da Organização e Processo do Tribunal de Contas.

O signatário desenvolverá seguidamente, uma análise dos pontos do Relato que, no seu entender, merecem reparos, esclarecimentos ou clarificações adicionais, por não terem tido em conta aspectos que devem ser considerados, ou por, no seu entender, não corresponderem à verdade dos factos, cingindo-se ao período temporal em que exerceram funções na CML.

Por motivos estritamente relacionados com a facilitação da análise das questões suscitadas, o signatário irá pronunciar-se seguindo a estrutura organizativa do Relato, evidenciando apenas as questões que lhes suscitam comentários, conforme se verá *infra*.

Deixa-se desde já ressalvado, que a pronúncia agora apresentada, e no que respeita a matérias versadas no Relato de Auditoria n.º 1/2005, como sejam a apreciação dos processos jurisdicionais em curso, bem como quanto à bondade da Decisão Arbitral (e, por maioria de razão, do teor das peças processuais apresentadas no decurso do processo), e bem assim quanto às decisões administrativas de aplicação de multa no âmbito da Empreitada em apreço, matérias para apreciação das quais o Tribunal de Contas, salvo melhor opinião, não é competente, é apenas avançada para que este Tribunal tome conhecimento de toda a factualidade relevante, estando certo o signatário que na apreciação final que venha a ser feita, o Tribunal saberá conter-se no âmbito da sua própria competência.

Desta forma, espera o signatário contribuir para uma correcta compreensão dos contornos da Empreitada, mantendo-se disponível na colaboração com este Tribunal prestando quaisquer esclarecimentos convenientes para uma boa apreciação do processo e para a descoberta da verdade.

Não obstante a análise detalhada que se segue, desde já se adianta que, no entendimento do signatário, a respectiva actuação no âmbito da Empreitada em causa e relativamente ao período temporal a partir do qual exerceu funções no Executivo deste Município – com início do Mandato em 1 de Agosto de 2007 – sempre se pautou pelo estrito cumprimento da legalidade e com a diligência que lhe era exigível, não devendo, conseqüentemente, no seguimento do Relato em análise, ser-lhe imputada qualquer responsabilidade.

## **2. ALEGAÇÕES**

Relativamente à correspondência trocada entre o Tribunal Arbitral e o Município de Lisboa, importa salientar que o signatário desconhece o respectivo conteúdo, assim como o teor da correspondência trocada entre o Tribunal Arbitral e a DGTC, ou o teor de outras informações complementares que estas entidades possam ter prestado a este douto tribunal, pelo que não pode, nesta medida, exercer plenamente o seu direito de pronúncia.

Por outro lado, deve ter-se em consideração que, tanto quanto é do conhecimento do signatário, os serviços da Câmara Municipal de Lisboa sempre pautaram a sua actuação de acordo com a lei e com a sua obrigação de colaboração com o Tribunal de Contas, e em consequência mostraram sempre uma total disponibilidade para cooperar com este

tribunal, tendo sido disponibilizada toda a documentação requerida e prestado todos esclarecimentos solicitados, sempre que os mesmos se encontravam na sua disponibilidade e sempre que os respectivos conhecimentos o permitiram.

Acresce que a posição assumida pela Câmara Municipal de Lisboa desde o início da Empreitada quer relativamente à execução dos trabalhos da Empreitada, quer relativamente à responsabilidade que, alegadamente, derivaria de tal execução, se encontra plasmada nos diversos processos administrativos e jurisdicionais que a opõem ao Consórcio construtor e aos quais o Tribunal de Contas terá, certamente, tido acesso, embora nem sempre o refira no seu Relato.

Porque importa contextualizar o processo arbitral no complexo processual em que se insere, será importante ter presente o contencioso jurisdicional, para o qual se remete, e que corre os seus termos no:

- a) Tribunal Central Administrativo Sul, 2º Juízo, 1ª Secção (Contencioso Administrativo) -Processo n.º 03600/08; no
- b) Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa – 4ª Unidade Orgânica – Proc. n.º 1087/08.3BELSB; e no
- c) Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, Proc. n.º 1815/08.7BELSD.

Ainda no que respeita ao enquadramento da empreitada em análise importa recordar que se trata de uma empreitada realizada em regime de “*concepção-construção*”.

Reconhece-se portanto que a utilização da expressão “*trabalhos a mais*” foi por vezes utilizada de forma incorrecta na medida em que todos os trabalhos realizados se devem considerar como trabalhos contratuais, sendo que, em rigor, a referência a “*trabalhos a mais*” no âmbito da empreitada em causa corresponde: (i) a trabalhos que excedem o âmbito do objecto contratual inicial ou (ii) a alterações de projecto realizadas no âmbito da “*concepção-construção*”.

### **A instituição de um Tribunal Arbitral e desenvolvimentos subsequentes**

A respeito das vicissitudes verificadas no âmbito da Empreitada e, em particular, no tocante à constituição de um Tribunal Arbitral com vista a dirimir os litígios a ele submetidos, importa (i) precisar alguns aspectos, designadamente os que se prendem com os fundamentos que levaram o Município de Lisboa a discordar em absoluto da decisão

proferida pelos juízes-árbitros e com os posteriores desenvolvimentos desencadeados nos autos de anulação do acórdão e de execução do mesmo, e (ii) contestar alguns factos considerados verdadeiros neste Relato, que não correspondem à verdade.

(i) Da acção de anulação e da acção de Execução do Acórdão Arbitral

Conforme correctamente se refere no Relato do Tribunal de Contas, a Câmara Municipal de Lisboa e o Consórcio instituíram um Tribunal Arbitral com vista à resolução dos litígios verificados na execução da Empreitada.

Com efeito, no dia 7 de Setembro de 2005, a Câmara Municipal de Lisboa, na qualidade de dono da obra, e o Consórcio, na qualidade de Empreiteiro, acordaram submeter o litígio que as opunha no âmbito da Empreitada a um Tribunal Arbitral, constituído por três árbitros.

Findos os articulados, o Acórdão Arbitral foi proferido (em 31 de Janeiro de 2008), tendo então a CML sido condenada no pagamento de 17.835.147,43 euros.

A decisão do Tribunal Arbitral foi formulada segundo um juízo de equidade, tendo as partes renunciado ao recurso de uma eventual decisão.

Contudo, o Município de Lisboa não se conformou com o teor do acórdão, tendo em 29 de Fevereiro de 2008 requerido a respectiva anulação junto do Tribunal Central Administrativo Sul.

De facto, no entender da Câmara Municipal de Lisboa e para além de considerar injustificados os valores encontrados ao abrigo dos poderes de julgamento por equidade conferidos ao Tribunal Arbitral (na senda de jurisprudência já firmada pelo Tribunal de Contas), o Acórdão Arbitral encontra-se inquinado de vícios graves que prejudicam a sua eficácia e determinam a respectiva invalidade:

a) O Acórdão Arbitral viola o princípio do contraditório, ao dar por provados factos que não englobam o objecto do processo arbitral, nunca foram trazidos pelas partes e nunca foram pelas mesmas discutidos nos autos.

b) O Acórdão Arbitral padece de excesso de pronúncia.

A mencionada violação do princípio do contraditório assumiu uma influência decisiva na resolução do litígio, uma vez que o Tribunal Arbitral reconheceu ao Consórcio prorrogações de prazos que não tinham sido sequer por estas reclamados nos articulados.

No total, o Tribunal Arbitral reconheceu ao Consórcio 11 semanas de prorrogação do prazo de execução da Empreitada, sem que tais semanas tivessem sido por essa parte reclamadas.

Em consequência, o Município de Lisboa foi condenado para além ldo pedido, o que consubstanciou um dos fundamentos do excesso de pronúncia do Tribunal Arbitral (não sendo este, porém, o único, conforme se mencionada na petição inicial do Município de Lisboa).

c) O Acórdão Arbitral viola o dever legal de fundamentação

A este respeito, deve corroborar-se que o Tribunal Central Administrativo Sul ainda não se pronunciou sobre a validade do Acórdão Arbitral, pelo que se aguardam, ainda, posteriores desenvolvimentos sobre esta matéria.

Embora esteja, assim, pendente a decisão sobre a invalidade do Acórdão Arbitral, é verdade que o Consórcio instaurou uma acção executiva para o pagamento de quantia certa, tendo o Município de Lisboa sido citado para formular a respectiva oposição, o que fez no dia 19 de Dezembro de 2008.

No âmbito da sua oposição, o Município de Lisboa formulou, em síntese, o seguinte:

- O Município não está sujeito à regra impositiva de prestação de caução, porquanto se trata de uma entidade administrativa, ocorrendo a suspensão do processo de execução mesmo que a caução não seja prestada, tendo em consideração o que vem previsto a este propósito no Código de Processo nos Tribunais Administrativos. Tal entendimento foi, posteriormente, corroborado pelo Tribunal, conforme se explicita *infra*.
- O Consórcio não tem legitimidade activa para instaurar a acção executiva em causa, porquanto o mesmo reclama créditos já cedidos mediante contratos de *factoring*.
- Por se encontrarem pendentes dois processos – impugnação do acto de aplicação de multa contratual e acção de anulação do Acórdão Arbitral – relacionados com a execução da empreitada, a instância deve ser suspensa.
- O Município apontou, sem prejuízo das questões prévias invocadas, os seguintes fundamentos de oposição: (i) violação de caso julgado anterior à sentença que se executa, (ii) violação do princípio do contraditório [alínea c) do número 1. do artigo 27.º da Lei da Arbitragem Voluntária (LAV)], (iii) excesso de pronúncia [alínea e) primeira parte do número 1. do artigo 27.º da LAV], e (iv) falta de fundamentação



[alínea d) do número 1. do artigo 27.º, conjugada com o número 3. do artigo 23.º da LAV].

Importa, a este respeito, dar conta dos desenvolvimentos entretanto verificados no âmbito do processo de execução de sentença:

- O Tribunal proferiu despacho no dia 3 de Abril, tendo, então, considerado que o Município de Lisboa não está sujeito à regra impositiva de prestação de caução, indeferindo, ainda, o pedido de suspensão da instância formulado.
- Não se conformando com o indeferimento da pretensão de suspensão da instância, o Município de Lisboa interpôs recurso da decisão, tendo o Consórcio apresentado as respectivas contra-alegações de recurso. O recurso está agora pendente de decisão pelo Tribunal Central Administrativo Sul.

Com o desenvolvimento levado a cabo *supra*, este Município pretende salientar que os litígios inerentes à execução desta empreitada não são, de facto, de resolução linear, estando interligados os diversos processos judiciais que opõem as partes a esse respeito.

#### (ii) Factos expressamente impugnados

O ora signatário contesta expressamente a afirmação nos termos da qual o Tribunal Arbitral terá definido a composição dos litígios submetidos àquela instância, com base entre, outros elementos, no teor do Relatório Pericial datado de 15 de Novembro de 2006, designadamente pelos motivos seguidamente enunciados:

- Na verdade, o Relatório Pericial atribui à paragem da obra que ocorreu na sequência de decisão do Tribunal Administrativo e Fiscal de Lisboa o valor de cerca de 1.876.701,00 euros (a que a Câmara Municipal de Lisboa tinha atribuído 1.683.252,95 euros), valor que é injustificadamente diferente do valor atribuído pelo Tribunal Arbitral a tal paragem: 3.069.000,00 euros.
- O mesmo sucedeu a respeito dos prazos atribuídos pelo Colégio Pericial, que, pese embora a falta de competência técnica a respeito de tais matérias, o Tribunal Arbitral decidiu em favor do Consórcio.
- Os trabalhos respeitantes às estacas reclamados pelo Empreiteiro, inclusive junto do Conselho Superior de Obras Públicas, que, de facto, fazem parte do risco do Empreiteiro, foram considerados como trabalhos a mais, sem que para tal existisse qualquer justificação plausível.

E é por esses e por outros motivos que ao Município de Lisboa não restava qualquer alternativa diferente da que levou a cabo quando peticionou a anulação do Acórdão Arbitral.

Finalmente, a respeito da eventual devolução da causa ao Tribunal Arbitral em consequência da anulação do Acórdão, refira-se que, embora não seja esta a sede para o discutir, é duvidoso o entendimento subjacente de que depois de proferido o acórdão arbitral o Tribunal se mantém constituído e com poderes de decisão.

### **Quanto à aplicação da Multa**

Quanto à aplicação da multa contratual oferecem-se os seguintes comentários complementares ao mencionado no Relato deste Tribunal:

Em primeiro lugar, cumpre esclarecer os contornos inerentes à aplicação da multa contratual pela Câmara Municipal de Lisboa ao Consórcio por incumprimento dos prazos contratuais, assim como os termos sumários do litígio que se encontra pendente a tal respeito pelo Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa.

Corresponde à verdade que, mediante deliberação tomada no dia 22 de Maio de 2003, foi praticado um acto administrativo de aplicação de multa por incumprimento dos prazos contratuais, no âmbito da Empreitada.

Com efeito, em 28 de Setembro de 2006, foi imposta ao Consórcio uma multa contratual de 3.749.800,00 euros, por atraso de 404 dias na conclusão da Empreitada, correspondendo tal valor ao máximo de 20% aplicável nos termos da lei, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do art. 201.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

A multa contratual foi aplicada em virtude de o Consórcio se encontrar atrasado 404 dias na execução da obra, atraso a que corresponderia uma multa contratual no valor de 17.108.462,50 euros.

Contudo, em face do limite legal imposto pela alínea b) do n.º 1 do art. 201.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, o valor da multa foi reduzido para o valor legalmente admissível correspondente a 20% do valor da adjudicação: a multa passou, dessa forma, para o montante de 3.749.800 euros.

Sucedem que, em virtude de estar pendente a acção junto do Tribunal Arbitral, a qual poderia, eventualmente, vir a ter relevância para efeitos de aplicação da multa em causa

(não obstante tal matéria nunca ter sido objecto<sup>1</sup> de apreciação por aquele Tribunal, uma vez que o consórcio nunca submeteu a mesma ao objecto do litígio), foi determinado que a execução do acto de aplicação de multa então praticado, deveria ser suspensa até à prolação dessa mesma decisão - apenas por um juízo de mera prudência e de cautela jurisdicional.

Ainda assim, o Consórcio nem submeteu inicialmente tal matéria a arbitragem, nem o fez posteriormente, aquando da ampliação do objecto daquele litígio, data em que já tinha pleno conhecimento da deliberação em causa e respectivas consequências!

Pelos motivos expostos, não se vê como se pode imputar qualquer ilegalidade à deliberação de aplicação de multa de 22 de Maio de 2003, porquanto esta (i) foi proferida num momento anterior à decisão arbitral, (ii) não se encontrava abrangida pelo objecto do litígio, e (iii) procedia à aplicação de uma multa que era devida, seguindo e cumprindo os trâmites legais impostos

Entretanto, em 31 de Janeiro de 2008, foi proferida a decisão do Tribunal Arbitral, relativamente à qual, pelos motivos já evidenciados no ponto *supra*, a CML não se conformou, tendo instaurado o competente processo de anulação.

Contudo, o conhecimento da Decisão Arbitral e a instauração da acção de anulação, como é evidente, não impediam nem obstavam à Deliberação que veio a ter lugar em 30.04.2008 (e que levanta a suspensão da multa), e que o Tribunal de Contas ora censura.

Posteriormente, em Julho de 2008, a CML foi citada para contestar a acção administrativa especial de impugnação da multa aplicada ao Consórcio, nos termos da qual este imputa ao acto em causa vícios que no seu entender seriam determinantes de declaração de nulidade ou da respectiva anulação.

O Município de Lisboa formulou a respectiva contestação, nos termos da qual defendeu, sumariamente, a caducidade do respectivo direito de acção, a inexistência dos invocados fundamentos de nulidade do acto, e ainda dos alegados fundamentos de anulabilidade.

Em todo o caso, entende a CML que o acto de aplicação de multa foi aceite pelo Consórcio, que por esse facto perdeu o direito de o impugnar, conforme certamente será reconhecido pelo Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa.

---

<sup>1</sup> Refira-se, porém, que, nos termos do disposto na Lei da Arbitragem Voluntária (Lei n.º 31/86), compete às partes que recorrem à arbitragem a definição rigorosa do objecto desse litígio, não podendo o Tribunal Arbitral substituir-se a tal definição ou julgar para além da matéria que lhe foi submetida para apreciação.

Não obstante, sempre se dirá, mais uma vez que tal impugnação judicial da multa pelo Consórcio, além de posterior à Deliberação de 30.04.2008, em nada pode afectar a sua validade, como é por demais óbvio.

### **Execução financeira global**

Importa, a este respeito, fazer menção ao levantamento da suspensão da multa contratual que, conforme já se mencionou no Ponto 3.1.4 *supra*, foi deliberado em reunião da Câmara Municipal de Lisboa de 30 de Abril de 2008.

Tal circunstância levou o Consórcio a peticionar, no âmbito da acção judicial respeitante à multa contratual aplicada pendente no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, a ampliação do objecto do processo à impugnação do acto de execução da aplicação da multa contratual.

Ora, este tribunal – uma vez mais – presume assistir razão ao Consórcio a respeito da alegada invalidade da deliberação camarária aqui em causa, o que não se aceita.

Pois, na realidade, a deliberação em causa não padece de qualquer vício pelos motivos evidenciados de seguida:

- Consubstancia um mero acto de execução, a cuja prática a Câmara Municipal de Lisboa estava habilitada e estava, ainda, sujeita, conforme decorre do dever legal de execução dos actos administrativos. Na realidade, a actuação da Câmara Municipal de Lisboa não poderia ter sido outra, sob pena de ilicitude, pelo que esta decidiu bem ao desencadear a execução do acto administrativo de aplicação de multa.
- Sucede que o nosso ordenamento prevê um princípio geral de inimpugnabilidade autónoma contenciosa ou graciosa dos actos administrativos de execução de acto administrativo anterior, quando o acto de execução apenas revele uma concretização das decisões do acto exequendo.
- Os vícios imputados que se evidenciam a respeito do acto de execução são vícios consequentes, que deveriam, por isso, ser imputados ao acto administrativo exequendo de aplicação da multa contratual.
- Contudo, nem ao acto exequendo poderão ser imputados vícios alguns, pelos motivos já sumariamente expostos *supra*: não procede a alegada anulabilidade nem a alegada nulidade.

- Em particular, refira-se que o Acórdão Arbitral nunca poderá ser a causa determinante da declaração de nulidade do acto de execução, pela simples razão, como já atrás referido, que tal questão não foi incluída no objecto do litígio submetido àquele Tribunal, motivo pelo qual o referido Acórdão não pode afectar a Deliberação de 30.04.2008.
- No caso vertente formou-se "*caso decidido ou caso resolvido*" relativamente ao acto de aplicação da multa contratual, pelo que a respectiva execução era uma tarefa que competia à CML.
- Isto é, as causas de ilegalidade invocadas, traduzem causas de invalidade consequente, que, para terem relevância, pressuporiam que se pudessem apreciar os fundamentos de invalidade do acto exequendo, o que não é, todavia, admissível.

Visto isto, resta evidenciar que na Deliberação de Câmara que cessou a suspensão da multa contratual, os valores contratuais considerados em dívida ao Consórcio eram efectivamente de 1.538.914,98 euros e 3.668.259, 84 euros, e resultavam do pagamento, respectivamente, à Tâmega dos autos 38 a 44 e ao Consórcio do auto 45 (visado pelo Consórcio e pela CML).

Relativamente ao ponto 2.2 do Relato quanto a esta questão da execução financeira, refira-se que os trabalhos "*a mais executados*" pelo Consórcio e medidos pela fiscalização, faziam parte do projecto, na perspectiva da CML, estavam medidos e contabilizados, pelo que o pagamento do saldo residual admitia também o pagamento desses trabalhos.

Assim, contrariamente ao invocado por este Tribunal, o apuramento do saldo da empreitada e a dedução da multa contratual ao mesmo, no âmbito da referida Deliberação, não conduzirá a qualquer agravamento de juros de mora devidos ao consórcio ou às empresas que o compõem, pela mora no pagamento daquela facturação.

Isto porque tal multa é, no entendimento do Município, legal e por isso devida, e a sua dedução a este último Auto de Trabalhos decorre dos normativos legais aplicáveis por força do RJEOP, além de que permitiria efectuar o pagamento das quantias que o Município considera efectivamente devidas, desta forma sim, evitando o pagamento de juros de mora, com prejuízo evidente para o erário público, que este Tribunal visa acautelar.

Mas, ainda assim, sempre será de referir que a mera impugnação da multa, ainda que fosse contemporânea com aquela Deliberação, nunca afastaria a possibilidade legal de o Município aprovar o levantamento da suspensão da multa e consequente dedução da mesma aos pagamentos que considera devidos, pelo simples facto de a referida impugnação não ter qualquer efeito suspensivo da actuação administrativa.



Não pode desta forma concluir este Tribunal, pela ilegalidade da referida Deliberação, mediante a imputação àquela de vícios de que a mesma não padece, pugnando-se nesta pronúncia pela sua validade e conseqüente conformação da mesma com o princípio da legalidade e da prossecução do interesse público.

## **CONCLUSÕES**

Em face do exposto, o signatário considera que este douto Tribunal deverá proceder a uma reanálise de toda a factualidade e enquadramento legal e contratual que envolvem a Empreitada, revendo, desse modo o douto Relato a que se faz aqui referência, tendo em consideração a presente pronúncia.

Para tanto, deverá este Tribunal ter presente os factos ora invocados, aditando os mesmos à matéria tida em consideração e apreciada neste Relato e que sustentou o mesmo, de forma a que estes possam ser considerados na decisão que venha a ser proferida.

Conseqüentemente, ao signatário da presente pronúncia não deverá ser imputada qualquer responsabilidade efectivada nos termos previstos na Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, porquanto não se verificam os respectivos pressupostos.

Na verdade, a actuação do ora signatário no âmbito da Empreitada objecto da presente Acção, sempre se pautou por um princípio de máxima diligência, cooperação, respeito da legalidade, da boa-fé e da prossecução do interesse público.

Por último, o ora signatário reitera a sua inteira disponibilidade para prestar a este tribunal todos os demais esclarecimentos ou documentos que este lhe venha a solicitar e tenha por convenientes, no sentido de ser apurado o circunstancialismo que, na verdade, se verificou na execução desta Empreitada.

Lisboa, 9 de Junho de 2009



**António Luís Santos da Costa**

- Dar entrada  
- AO DCC

14.05.09



Para:

Tribunal de Contas

Ao C/ Exma Sra Subdirectora-Geral Márcia Vala

Avenida Barbosa du Bocage, 61

1069-045 - Lisboa

Assunto: Acção de fiscalização concomitante à Câmara Municipal de Lisboa no âmbito da empreitada de " Concepção/Construção do desnivelamento da Avenida Duarte Pacheco, Rua Joaquim António de Aguiar e Avenida Fontes Pereira de Melo

Ref: V/Aviso Procº nº 1/2005-1ºS DCC, de 28/04/09

Alteração do Sistema de Ventilação do Túnel

Exma Srª Directora Geral

1 - Só em 09/05/09 pude ter contacto com o Aviso em referência e com o Relatório de Auditoria que vinha anexo, tendo por isso sido só no fim-de-semana passado que pude começar a analisar o referido Relatório relativo ao Processo em epígrafe e, obviamente que não só gostaria, como sinto mesmo a necessidade de me pronunciar sobre o mesmo, conforme solicitado, em particular quando se verificarem incoerência entre datas, incorrecções de interpretação de correspondência minha, ou ainda quando faltarem elementos cuja ausência eu possa suprir.

2 - Estando porém actualmente empenhado na fase crítica da conclusão da 1ª Fase do Aeropporto de Beja, de que sou actualmente na EDAB o Administrador com o pelouro das obras e mais concretamente o Gestor Técnico da situação, poderei não ter tempo para cumprir o solicitado no prazo previsto, cuja data de início creio ser a data da recepção em casa, bastante mais cedo do que a actual, dada a minha actual maior permanência em Beja, para onde voltei no início da semana, e por isso solicito a compreensão desse Tribunal para uma flexibilização na recepção da resposta, que será concretizada por cartas sucessivas até esgotar os assuntos que considero mais importantes comentar



DGTC 14.05.09 09591

3 – Produzi alguns escritos ao longo deste tempo todo e dei duas entrevistas, a solicitação do exterior, pelas quais talvez fosse fácil de se perceber que teria muitas coisas a dizer, não com qualquer finalidade política mas, e penso que em linha com as intenções de controlo de custos anunciadas por esse Tribunal, apenas para dar o meu contributo na clarificação de uma função que ainda não encontrou lugar na legislação portuguesa e que reputo de fundamental, que é a função de Gestão de Projectos e Obras, a que corresponde uma categoria só recentemente criada na Ordem dos Engenheiros, na qual a minha inclusão foi aceite desde quase a primeira hora. Logo que consiga coligir os referidos escritos que penso permitirão, para quem os quiser ler, poder ter uma visão geral sobre a problemática de gestão de Projectos e o obras e uma possível pista para melhor interpretar as razões do ocorrido no caso Túnel em apreciação, enviá-lo-ei a esse tribunal em complemento da difusão que deles fiz na altura da sua produção.

4 – Ao terminar funções por ter sido convidado para vir presidir à EDAB, situação que depois foi apanhada numa tsunamis política que conduziu posteriormente à situação actual, tive um diferendo com a CML pois me ficaram a dever o pagamento de 1 mês, uma vez que a letra do meu contrato, assinado pelo Sr Dr Santana Lopes destinou-se, talvez pelo valor em causa, a encobrir a função e a tipologia efectiva do trabalho que me foi solicitado e que agora aparece efectivamente referido no Relatório da Auditoria, a de Coordenador em trabalho dependente e não a de Consultor, como foi escrito, e que foi desempenhada como pretendido, ganhando então, em meu entender e por isso mesmo, os direitos da exegese e não os da interpretação literal que lhe quiseram dar no final. E se tal refiro agora, é porque considero que a gestão de pessoal também faz parte da Gestão de Projectos e Obras que, na CML, caía, na altura, talvez por razões políticas, na responsabilidade de um homem com formação em Sociologia, o que só por si me prece ser propício à criação de situações como a gerada no Túnel do Marquês.

5 – Recordo ainda que já em 14/07/05, ao ter tido conhecimento informal de que também o meu contrato tinha sido solicitado à CML para efeito da averiguação sobre a obra do túnel, enviei a esse Tribunal carta pela qual julguei ser claro que me punha à disposição para prestar declarações que fossem necessárias, que mereceu resposta pelo vosso Ofício UAT II dom DCC de 31/10/05, admitindo que poderia ser objecto da ponderação no âmbito da acção de fiscalização a que se refere o Relatório de Auditoria agora em análise. E estranha-se por isso que tenha sido utilizada correspondência produzida por mim, relativamente à qual a correcta interpretação é fundamental, sem que tenha sido ouvido nesses mesmos assuntos

6 – Em suímultâneo tomei conhecimento agora, nas alíneas a) e b) do ponto 1.4 do Relatório de Auditoria, que terá havido Condicionantes e Limitações como as referidas que, relativamente a assuntos em que a minha intervenção tenha tido lugar, talvez possa colaborar na sua ultrapassagem, por ter conservado comigo algumas cópias, uma vez que me sentia envolvido em situações movediças em que o testemunho escrito das intervenções poderia vir a ser, no futuro, de relevante importância.

7 – É assim que relativamente á **"Alteração ao sistema de ventilação do Túnel"**, por onde começarei os meus comentários, a que se referem especificamente o ponto 3.1.2.1 (pag 18 a 20) e o Anexo V (pag. 64 a 67), considero importante dizer o seguinte, que segue a marcha dos acontecimentos ocorridos e não como descritos, em particular relativamente à reunião de 12/08/03 e à decisão de 26/08/03, ambas anteriores à minha entrada em funções e que nunca me foram presentes, permitindo-me duvidar de que a última existisse até à minha saída, ou pelo menos até ao principio do ano 2004.

- Antes da minha intervenção tinha sido adjudicada a empreitada de concepção/construção por ajuste directo, tendo ouvido referir em qualquer altura que não posso precisar, que a passagem do concurso público internacional a ajuste directo tinha sido juridicamente correcta. Desde o 1º contacto por e-mil com o Sr Prof Carmona Rodrigues que lhe tinha perguntado (e pode?), e rapidamente me apercebi de que era bom analisar as opções de gestão técnica que levaram à adjudicação juridicamente correcta por ajuste directo, e ver quais as repercussões que tinham tido na empreitada essas opções técnicas.

Como os documentos relativos à adjudicação só me chegaram às mãos muito mais tarde, sempre me interroguei sobre qual teria sido a razão que terá levado o Eng. Ferreira de Almeida, que já conhecia de outros tempos do Fundo de Fomento da Habitação, porventura o técnico mais conhecedor das redes na realidade lisboeta, e sem dúvida o mais experiente, a não ter assinado na adjudicação a 22/05/03.

Ora uma das referidas opções de gestão técnica a analisar, possivelmente em conjunto com a da subida das cotas da rasante, seria decididamente esta a de aceitar no contrato uma solução de ventilação longitudinal, nitidamente contrária às condições do Programa Base do Concurso em minha opinião, e que nunca teve a anuência do sector electromecânico da CML, mas que foi considerada pela Comissão como garantindo condições substancialmente idênticas às estabelecidas para efeito de concurso, como transcrito na alínea c) da página 19 do Relatório de Auditoria

- Iniciei funções em Setembro 03 e nessa altura não havia acta nenhuma da reunião de obra do dia 12/08/03, que nunca vi, nem de que me tenha sido, em qualquer momento, dado qualquer conhecimento. Sabia-se que tinha havido uma reunião, mas não havia qualquer decisão

- Em 18/09/03 teve lugar reunião nos Paços do Concelho, com a presença do Sr Dr Santana Lopes, na qual a alteração foi pela 1ª vez analisada na minha presença.

- No dia 19/09/03 o Sector de Electromecânica da CML fez-me chegar à mão a Informação INF/549/03/DPEOIEM de 10/09/03, que me apressei a coordenar com o DMPO. Era conhecida a reunião de 12/08/03, mas não havia qualquer decisão e suscitou-me tudo muitas dúvidas.

- A 22/09/03 enviei a Informação anterior ao Empreiteiro a coberto do Fax TM/FX/044-COD, embora tivesse logo dado conhecimento ao Projectista (que era do Empreiteiro em regime de Concepção/Construção)

- A 26/09/03 procurei clarificar o caso do Estudo alternativo de ventilação com o Sr DMPO pela carta TM/OF0052-COD (referida no Relatório de Auditoria em análise) na qual era eu que dizia o que lá está de facto, mas não do modo como é referido no Relatório de Auditoria:

*"A solução (de ventilação) contratada é eficaz e tanto mais eficaz quanto estará decidido que o túnel será utilizado por veículos ligeiros..."*

Era sim eu que tal escrevia, sentindo a necessidade de clarificar a situação, admitindo poder classificar a eficácia das duas soluções daquele modo, explicando-a ao DMPO, de acordo como era defendida pelo Projectista (leia-se Empreiteiro), defendendo assim a solução que lhe tinham contratado, essa sim ao arrepio do preconizado nas condições de concurso. De facto o que foi dito na referida carta, deverá ser lido de modo integrado com as frases anteriores:

*"5 – Ora acontece que se pensa ser urgente clarificar o seguinte, na linha do afirmado no ofício de ref em b)(Fax TM/FX/0044-COD de 22/09/03), a coberto do qual foi enviado ao Empreiteiro parecer do Sector electrotécnico da CML sobre as premissas já apresentadas, após coordenação com V.Exa*

*De facto a eficácia da ventilação nas duas soluções:*

*A proposta aceite no contrto*

*A proposta agora ainda em estudo como alternativa*

*poderá ser classificada do seguinte modo, segundo afirmações deduzidas das referidas premissas:*

*5.1 – A solução contratada é eficaz e tanto mais eficaz quanto estará decidido que o túnel apenas será utilizado por veículos ligeiros, o que vai contra as condições do concurso"*

Como se pode ver em 26/09/03, a reunião de 12/08/03 continuava a ser apenas conhecida, mas não havia qualquer decisão, nem se falava na decisão de 26/08/03, nem, em resposta, foi depois esta, alguma vez referida pelo DMPO

- Em 30/10/03 o Sr Coordenador Adjunto que se ocupava mais dos aspectos técnicos de Projecto enviou ao DMPO a Proposta variante do Projecto de ventilação, a coberto da Carta TM/OF089-COD

- Em 12/11/03 o Sector de Electromecânica da CML emitiu o seu parecer na Informação INF/721/03/GD/DCCIEM

Nela se vê que a questão dos custos não estava controlada, que não havia nenhuma decisão da reunião de 12/08/03 que era no entanto conhecida, nem se falava da decisão de 26/08/03. O Sr. DMPO, que enviou a Informação ao GTC não rectificou a situação, nem esclareceu que houvesse alguma decisão. E fui eu aliás, como se verá na supressão de Túneis, que sugeri nos Paços do Conselho ao Sr. Presidente, face aos

custos elevados que iram surgir na Solução Alternativa de ventilação que, por essa e por outras razões fossem suprimidos o Túnel T2 e T3 procurando compensar custos.

- A 21/11/03 teve lugar no estaleiro uma reunião II-3, a pedido do LNEC, conduzida por mim e cuja finalidade principal como o próprio título indica já só foi comparar a Solução Alternativa com a Solução Base do contrato, uma vez que a solução que tinha sido aceite em contrato, a solução de ventilação longitudinal, já era reconhecida como inaceitável, o que o Sector de electromecânica quis reafirmar, por questões de segurança.

Nela foi abordado também aspecto específico levantado pelo Sector de Tráfego e mais uma vez foi referido não haver qualquer decisão da reunião de 12/08/03, não tendo ninguém referido haver qualquer decisão datada de 26/08/03.

Desta reunião não foi feita acta formal pois agregou relatórios e declarações recebidas posteriormente, relacionados com os assuntos nela versados, e por isso tomou o nome de Relatório da reunião de 21/11/03.

- A 10/12/03 foi enviado o Relatório da reunião ao DMPO que integrava conclusões e recomendações, e se até aí ainda ninguém tinha decidido nada, toda a orientação foi dada no entanto de modo a garantir sequência ao que teria sido decidido na reunião de 12/08/03, que todos os intervenientes confirmavam e na qual nada tinha sido decidido, nem sendo do conhecimento de ninguém qualquer decisão de 26/08/03, mas que era compatível com a Solução Alternativa para que se caminhava

- A 22/12/03, tendo em vista facilitar a decisão do Sr DMPO, que se tornava urgente, fizeram-se algumas recomendações adicionais por Ofício TMOF/00151-COD, ao qual se juntou o fax 0836/341/2003 do Empreiteiro, solicitando decisão até 30/12/03, para poder satisfazer a programação dos trabalhos de betão.

- A 30/12/03 o Sector de Electromecânica, a pedido do DMPO na reunião de coordenação semanal emitiu parecer específico sobre a Solução Alternativa, pela Informação INF/930/03/GD/CCIEM onde ainda se fala do afirmado na reunião de 12/08/03 como uma primeira bordagem do assunto, não se conhecendo qualquer decisão, e tendo nela o Sr. DMPO averbado o seu acordo.

- Face à programação em curso e porque se aproximava o Natal e o Ano Novo, a data limite para decisão passou a ser considerada o dia 06/01/04 e o Sr DMPO mais uma vez pretendeu que o GCT fosse mais preciso na proposta de decisão, que é como quem diz, quis que decidisse, como se isso fosse possível, e no dia 05/01/04 preparei nova proposta de decisão que enviei informalmente ao Sr Director, com conhecimento ao Coordenador Adjunto e Chefe da Fiscalização da CML e onde abordava uma metodologia para averiguar se o aumento de encargos seria compensado pelas supressões entretanto decididas.

- Em conclusão relativamente á decisão de 26/08/03 que nunca vi, mas para além da dúvida já atrás formulada, poderá talvez ter acontecido, na melhor das hipóteses, que alguém a tenha esquecido dentro de alguma gaveta, que tenha ocorrido uma amnésia

parcial generalizada que, tendo depois aparecido, se tenha vindo a verificar que batia certo com o que entretanto foi sendo decidido.

8 – Tão breve quanto possível produzirei mais comentários sobre a supressão do túneis T2 e T3, e sobre a Rampa R5, casos nos quais tive alguma interferência em reuniões nos Paços de Concelho e em correspondência emitida.

Com os melhores cumprimentos,

Lisboa, 11/05/09



Agostinho Mourato Grilo, Eng.º

Anexos: Documentos referidos no ponto 7, por ordem cronológica:

Informação INF/549/03/DPEIEM/DCCCIEM de 10/09/03

Fax TM/FX/0044-COD de 22/09/03

Ofício TM/OF/0052-COD de 26/09/03

Ofício TM/OF/0089 – COD de 30/10/03

Informação INF/721/03 GD/DCC IEM de 12/11/03

Relatório de Reunião II – 3 de 21/11/03

Ofício TM/OF/00136 – COD de 10/12/03

Fax 0836/341/2003 de 22/12/03 do Tâmega/CML

Ofício TM/OF/00151 – COD de 22/12/03

Informação INF/930/03/GD DCCCIEM de 30/12/03

Draft da proposta de decisão de 05/01/09

Ao DCC  
25-05-09



Para:

Tribunal de Contas

A/C Exma. Senhora Subdirectora-Geral Márcia Vala

Avenida Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Carnaxide, 20 de Maio de 2009

Assunto: Acção de fiscalização concomitante à Câmara Municipal de Lisboa no âmbito da empreitada de "Concepção/Construção de desnivelamento da Avenida Duarte Pacheco, Rua Joaquim António de Aguiar e Avenida Fontes Pereira de Melo

Intervenientes identificados no ponto 3.3 do Capítulo III

Grupo de trabalho de Coordenação de Projectos

Referência: V/Aviso Procº n.º 1/2005 – 1ºS DCC de 28/04/09

Exma. Srª Subdirectora-Geral

Em continuação da resposta ao solicitado no Aviso em referência, venho hoje pela presente informar o seguinte:

1 – Comecei na carta de 11/05/09, por relembrar a **Alteração do Sistema de Ventilação do Túnel** e deveria porventura ter começado pelo aspecto que abordo na presente carta e que considero importante para uma análise integrada de todo o problema, garantindo equidade relativamente às acções de todos os intervenientes e à repercussões dessas mesmas acções, não devendo então ser esquecido nenhum interveniente, individual ou colectivo, com verdadeiro significado, e refiro por isso o **Grupo de Trabalho de Coordenação de Projectos, por vezes identificado como Comissão de Coordenação de Projectos** chefiado pelo Sr. Eng. Pompeu dos



Santos, nomeado pelo Sr. Dr. Santana Lopes e que garantiu a Coordenação dos Projectos, (entre o do Túnel e os das entidades Concessionárias), antes de eu ter sido nomeado. Aliás quando convidado pelo Sr. Dr. Santana Lopes, nunca me foi dito que o Sr. Eng. Damião era o Coordenador anterior, mas antes que tinha estado em funções o referido Grupo de Trabalho e que iria na altura mudar, digamos como que o paradigma da intervenção, por se estar a entrar em fase de obra. No novo paradigma eu seria o convidado para garantir a Coordenação, até porque já estava convidado do anterior pelo Sr. Prof. Carmona Rodrigues e, tendo falhado uma qualquer outra tentativa depois feita, tinha sido decidido retomar o convite anterior. Nestas circunstâncias iriam ter como Coordenador Adjunto o Sr. Eng. Damião que, por acaso já tinha iniciado funções há poucos dias, segundo foi dito, coisa de dois ou três dias, o que aliás só me foi comunicado na reunião abaixo descrita em 5. Por isso que, e ele sabe-o bem, durante algum tempo uma das primeiras diligências efectuadas foi a de procurar receber, além dos elementos de contrato, os documentos de coordenação desse Grupo de trabalho, pela importância que isso teria tido na orientação do Projecto, no sentido de garantir as alterações que tinham permitido passar ao ajuste directo, o que nunca foi possível encontrar.

2 – De facto e dado que sob o título do número 3.3 (Intervenientes na Empreitada), a Lista começa pelos Srs. Presidentes, passa pelos Vereadores do pelouro das Obras Municipais e depois pelos Directores Municipais de Projecto e Obras, só depois entrando nos Coordenadores da Obra e na Equipa de Fiscalização, para terminar em membros do órgão executivo do Município que, já em 2004 votaram ou não propostas, quer isto dizer que a referida lista do Relatório não foi limitada a intervenientes na Empreitada, entendidos estes como intervenientes directamente ligados só à condução do contrato de construção (Construction Management), mas a todos os que intervieram nas fases clássicas do Project Management, que descrevo em inglês:

- Project Initiation and Budgeting
- Development of work Plan
- Organizing Staffing and contracting
- Contract and legal Issues
- Total Quality Management
- Controlling and Tracking
- Cost Control
- Design Coordination
- Construction Phase
- Project Close-out

Ora torna-se evidente que, para a gestão de numa Empreitada de Concepção/Construção, na fase de (Construction Phase), adjudicada com base num

Anteprojecto que depois teria de sofrer várias alterações de concepção, para se adaptar às opções de gestão técnica que tinham permitido passar do concurso público internacional a ajuste directo, e que teriam de ser reflectidas no Projecto de Execução a entregar pelo Empreiteiro, já em obra, são de relevante importância as acções desenvolvidas pelo Grupo de trabalho de Coordenação de Projectos, para o efeito nomeado, e por isso é o seu conhecimento indispensável para uma análise consciente do assunto, a nível técnico de qualidade, de planeamento e de custos, pois acabam por ser importantes, quer existam quer não tenham chegado a existir, não sendo por isso de estranhar o teor da carta 0865/341/2003 de 30/12/03, que o Consórcio Empreiteiro dirigiu ao Gabinete de Coordenação do Túnel e onde se identifica o referido Grupo de Trabalho

3 – Ora nestas circunstâncias, seriam sempre extremamente importantes para a fase de Construction Management as intervenções a montante, e em coerência com a minha análise já expressa na carta de 11/05/09 e acima referida em 2, era preciso ter em conta o que se passou e como foram equacionadas as opções de gestão técnica que conduziram do Anteprojecto que serviu de base ao concurso público internacional, ao Anteprojecto que seria adequado ao ajuste directo, afirmado como juridicamente correcto, e que teria de ser desenvolvido em Projecto de Execução, ainda que se tivesse limitado a um conjunto de directivas técnicas complementares.

Por isso considero indispensável que na lista do ponto 3.3 seja incluído o referido Grupo de trabalho chefiado pelo Sr. Eng. Pompeu dos Santos que, posteriormente, nas reuniões dos Paços do Concelho a que assisti, esteve sempre ou quase sempre presente, integrado nos líderes supremos do Empreendimento, na mesa da Presidência e em posição com elevada probabilidade de poder influenciar as decisões.

E por essa razão ainda, face ao teor da referida carta, foi escrito o Ofício TM/OF/00157-COD de 05/01/04, ao qual se anexaram extractos de várias actas em que a falta de informação era notória, não nos lembrando de ter tido qualquer resposta específica, a não ser mais tarde, a de que era de esquecer o output, leia-se o registo das decisões e acções do referido Grupo de Trabalho que, repete-se, existentes ou não tiveram obviamente repercussões na condução de todo o processo subsequente, nem que fosse apenas no aspecto temporal e de planeamento, portanto com repercussões em custos.

4- De facto, e face ao exposto não posso deixar de lembrar o convite de que fui alvo desde os primeiros contactos com o Sr. Prof. Carmona Rodrigues, no qual nunca os Srs. Eng. Pompeu dos Santos ou Damião foram abordados até ao dia em que de súbito, já em Lisboa e liberto do Aeroporto da Madeira, um tanto precipitadamente por causa do convite anterior do Prof. Carmona Rodrigues, mas pensando que já tudo teria tomado outro rumo, fui chamado à CML pelo Sr. Dr. Santana Lopes, para uma reunião na qual fui definitivamente convidado, e durante a qual claramente por toda ela perpassou a acção considerada importantíssima até àquele momento desempenhada pelo Sr. Eng. Pompeu dos Santos, tendo sido lembrada a pala do Sporting, o Prof.

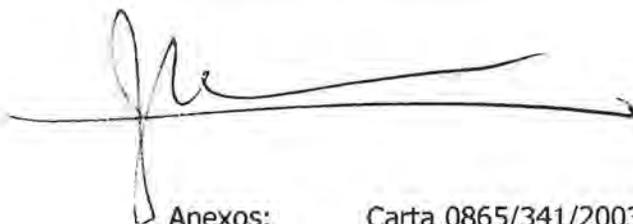


Edgar Cardoso e ressaltando de toda a referida intervenção a ajuda que até esse momento, lhe tinha sido dada, a ele próprio e à Equipa que estaria a Gerir a Execução do Empreendimento, pelo referido Sr. Engenheiro que tinha, na análise de Propostas sido representante do LNEC, por Delegação do Eng. Catarino, Presidente do LNEC e que, por despacho de Dr. Santana Lopes, chefiava depois o referido Grupo de Trabalho na Coordenação dos Projectos, a montante da Execução da Obra.

5 – Devo dizer que depois do convite do Sr. Dr. Santana Lopes, em que na questão dos honorários, lhe apresentei a minha proposta, já antes enviada ao Sr. Prof. Carmona Rodrigues, que conhecia e que desde logo aceitou, um ou dois dias depois tive uma reunião com o Sr. Dr. Pedro Pinto e o Sr. Dr. Angleu, na CML. Além da confiança técnica que depositavam em mim, pelas informações que tinham recolhido, depois de falarmos de Angola com a fluência de quem pisou quase todo o território no, como se costuma dizer, bem bom, mas também no duro, como: O Bom Jesus, os Dembos, Cabinda e Santa Cruz (as 4 matas piores de Angola), gerou-se desde logo uma certa empatia e, se bem me lembro, logo no dia seguinte foi-me dada a chave do gabinete e fui à reunião de obra apresentado pelo Sr. Dr. Angleu, ou mesmo pelo Sr. Vereador, não posso precisar, como sempre presidida pelo Sr. Dr. Luís Monteiro, cuja preparação inadequada a ser o Project Manager, única figura identificável a quem isso competia, fui a partir daí apercebendo.

6 - Mas vem isto tudo a propósito e para dizer que, desde aquela 1ª reunião de obra e pelo menos duas ou três vezes depois, pedi os relatórios ou actas do Grupo de Trabalho atrás referido, presidido pelo Sr. Eng. Pompeu dos Santos, tendo a última diligência sido a da carta atrás referida. Nunca nada foi fornecido até que houve uma comunicação que creio, ficou registada em acta, proveniente do Sr. Dr. Angleu, se bem me lembro, e na qual se esclarecia que desse período e desse Grupo de Trabalho, não se deveria mais solicitar os respectivos registos.

Com os melhores cumprimentos



Anexos: Carta 0865/341/2003 de 30/12/03 do Consórcio Empreiteiro  
Carta TM/OF/00157-COD de 05/01/04

DCC

AGOSTINHO MOURATO GRILO  
Engenheiro Civil

Para:  
Tribunal de Contas  
A/C Exma. Senhora Subdirectora-Geral Márcia Vala  
Avenida Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

Carnaxide, 02 de Junho de 2009

Assunto: Acção de fiscalização concomitante à Câmara Municipal de Lisboa no âmbito da empreitada de "Concepção/Construção de desnivelamento da Avenida Duarte Pacheco, Rua Joaquim António de Aguiar e Avenida Fontes Pereira de Melo

Supressão dos Túneis T2 (Rua de Artilharia Um) e T3 (Estacionamento do Marquês de Pombal, Definição da Rampa T5 (saída na Av. F. Pereira de Melo) e problemas correlacionados

Referência: V/Aviso Procº n.º 1/2005 – 1ºS DCC de 28/04/09

*Exma Srª Subdirectora Geral*

Em continuação da resposta ao solicitado no Aviso em referência venho hoje, pela presente, informar o seguinte:

Tendo começado por recordar pelas cartas:

**11/05/09 – Alteração do Sistema de Ventilação do Túnel**

**20/05/09 – Grupo de Trabalho de Coordenação de Projectos**

venho hoje relembrar alguns factos relacionados com a **Supressão dos Túneis T2 (Rua de Artilharia Um) e T3 (Estacionamento do Marquês de Pombal, Definição da Rampa T5 (saída na Av. F. Pereira de Melo) e problemas correlacionados**, em particular com dois casos bastante significativos: Águas subterrâneas e Erro na implantação em desenho do Túnel da Linha Amarela do Metro, junto à Estação do Marquês de Pombal

1. As decisões relativas aos 3 casos em epígrafe, foram sempre tomadas ou esboçadas até a minha saída, nas reuniões dos Paços do Concelho, pelo Sr. Dr. Santana Lopes:
  - A 1ª, depois de uma intervenção verbal minha seguida de outra do Sr. Eng.º Catarino, Presidente do LNEC;
  - A 2ª, após leitura pelo próprio, quase no final de uma reunião, da Informação TM/IF/0004-COD de 22/09/03; e

TRIBUNAL DE CONTAS  
DIRECÇÃO GERAL  
04 JUN 2009

- A 3ª, posteriormente a uma reunião, após terem sido juntos à Informação referida de 22/09/03, os seus termos finais, na sequência de avaliação e confirmação de medidas, em deslocação a pé, ao longo da zona a intervir na Av. F. Pereira de Melo, e dela apenas tive conhecimento, sem ter assistido presencialmente à decisão.

Nessa altura, pelo menos nas primeiras reuniões, o 2º caso não era no início considerado urgente pois ainda não se imaginava, ou dizendo melhor, o Sr. Director Municipal parecia completamente convencido de que adoptar a solução alternativa de ventilação, não envolveria custos adicionais que fosse necessário compensar com outros valores, a garantir por redução de trabalhos.

Nas duas supressões, pelo menos na minha intervenção, esteve sempre subjacente não só a razoabilidade das soluções em ambos os casos, mas também por constituírem um modo de equilibrar os custos adicionais que resultariam da adopção da solução alternativa de ventilação, que entretanto estava em discussão, para além de variados outros trabalhos que começava a identificar em apropriada Lista de "SCCs. Situações de Controlo de Custos", compreendendo trabalhos adicionais a analisar e quantificar.

No tocante à definição da Rampa T5, ainda não eram claras: a veracidade, o valor e a gravidade do erro de implantação da linha amarela do Túnel do Metropolitano, nos desenhos de Concurso, em particular, no desenho orientador da selecção a desenvolver pelos Concorrentes.

## 2. Supressão do Túnel T2 (Rua da Artilharia Um)

Este caso, foi abordado comigo presente em 2 reuniões nos Paços do Concelho, em que o assunto foi analisado como de costume, no meio de muita gente mais ou menos de acordo com o seguinte lay-out.

Na mesa da Presidência, o Sr. Presidente, Vereador, Assessores, Chefes de gabinete, o Sr. Eng.º Pompeu dos Santos, etc.

Na mesa da direita, Director Municipal, Coordenadores, Técnico da CML, por vezes alguns assessores de Projecto e o gabinete de imagem.

Na mesa da esquerda normalmente o Projectista, e o Empreiteiro e o consultor de tráfego.

Todas as reuniões eram gravadas.

A discussão centrou-se nas perturbações que iriam ser causadas no tráfego da Rua da Artilharia Um, pela saída prevista no Projecto, nos inconvenientes ambientais, nas vantagens em alterar a solução, pois melhor seria o enquadramento com uma reformulação

Urbana em Campolide, que não cheguei a perceber bem se se integrava ou não e como, no Projecto, no âmbito das discussões e opções que levaram ao ajuste directo, e o Projectista manifestava como uma das preocupações a saída junto ao Colégio das Doroteias que seria um pouco estreita, embora não violasse a largura mínima regulamentar. Deveria haver outras razões pois parece quase de todo impossível, que se tivesse passado quase 2 sessões a debater estes aspectos e afluindo sempre o custo ou não custo da solução alternativa de ventilação, que o Director Municipal pensava não acarretaria qualquer custo, como atrás disse.

Em determinada altura da 2ª reunião, já ia ela longa, o Dr. Santana Lopes mostrou-se desmoralizado por haver tanta discussão com ar mortício, sem vivacidade e disse mesmo que já tinha visto e estado envolvido noutros casos onde havia vida, interesse, dinamismo. Se as coisas eram para ser feitas assim, então talvez fosse melhor não ter feito nada, disse num desabado e, de súbito, virou-se para mim e perguntou-me:

*E o que é que tem a dizer disto o Eng.º Grilo, como Coordenador.*

A minha resposta foi mais ou menos a seguinte:

*Olhe Sr. Presidente, eu também não percebo bem porque é que se está nesta discussão há tanto tempo. Não há violação de qualquer regulamento quanto à largura da nova saída e se houver um eventual acidente na saída, a solução será seguir e sair na saída seguinte.*

*Ah, há outra saída?*

*Com certeza, e não é longe.*

*Depois, disse eu, as vantagens ambientais e para a Rua da Artilharia Um, são evidentes.*

*Vai, além disso, dar origem a uma certa margem de custo em trabalhos a menos, que poderão servir para cobrir os encargos adicionais com a solução alternativa de ventilação, que de certeza vêm aí e que serão superiores ao que parece se está à espera.*

*E depois é uma solução que se integra sem grandes problemas a nível de interferência no planeamento, nos trabalhos a decorrer e nos previstos neste zona, eliminando problemas futuros de obra na Rua de Artilharia Um. Por isso o que falta é, na minha opinião e na gíria destas coisas, que o Sr. diga "adjudique-se". Olhe se fosse eu que estivesse aí, já tinha dito isso há muito tempo.*

O Dr. Santana Lopes ficou um pouco surpreso, mas perguntou ao Eng. Catarino, Director do LNEC:

*E o que é que diz o Eng. Catarino?*



O Eng.º Catarino alinhavou dois ou três argumentos semelhantes aos meus e terminou dizendo depois, que só faltava fazer o que o Eng.º Grilo tinha dito.

E esta é a história desta decisão, pelo menos que seja do meu conhecimento.

### 3. Supressão do Túnel T3 (Estacionamento do Marquês de Pombal), e Rampa T5 (saída na Av. F.P.Melo)

Integro estes 2 casos no mesmo ponto, por terem por mim ainda abordados na mesma Informação já atrás referida, TM/IF/0004-COD de 22/09/03, que deu origem à decisão de supressão do Túnel T3, depois de ter sido lida ainda em draft quase final, e que já era do conhecimento do Sr Director Municipal e mais tarde, depois de a ter concluído, após inspecção do local da Rampa de saída na Av. Fontes Pereira de Melo, tendo apenas tido conhecimento, já não presencial, da decisão.

Na altura o desvio (erro) da 6 a 7 metros, nos elementos de concurso relativamente à implantação da linha amarela do Metropolitano em desenho, era apenas referido e havia a intenção de querer convencer tudo e todos de que o Empreiteiro deveria ter detectado o erro (diferença entre dois desenhos: o que servia de Estudo Prévio da CML, que estava errado, e o que, numa escala muito maior, servia apenas como indicativo genérico da localização, da Ferconsult, que estava correcto) e que teria de assumir todas as consequências, o que eu procurei registar em acta, não sendo essa a minha opinião, mas não querendo ir frontalmente contra ela, procurando portanto apenas registar a situação, pois penso que o bom senso acaba sempre por prevalecer em situações semelhantes.

#### 3.1 Supressão do Túnel T3

Estava mesmo a ver-se que a entrada no Estacionamento do Marquês de Pombal iria ser uma solução cara e difícil de executar, que não estava desenvolvida minimamente no Ante Projecto da Proposta e portanto do Contrato, e que com elevada probabilidade, como se pensou de princípio, ela sim, iria interferir com as águas subterrâneas, de que tanto se falava na altura conforme observável no Ofício TM/OF/0055-COD de 22/09/03 e seus anexos, mas que depois se chegou à conclusão mais provável, de que essas águas não se encontrariam abaixo da cota de soleira do T1, por já deverem ter sido, provavelmente, canalizadas para o rio, em resultado de obra anteriores.



Na realidade tinham-se identificado níveis teóricos actuais àquela data e a soleira do Túnel T1 não interferiria, o que foi aliás, alvo da comunicação referida em resultado de reunião com técnicos da CML, como se viu no Ofício mencionado.

Na reunião nos Paços do Concelho em que esta suspensão foi aprovada, analisaram-se problemas de tráfego e de segurança e, como nos outros casos discutia-se muito mas pouco se decidia.

Estando marcada nova reunião para finais de Setembro/2003, elaborei a Informação atrás referida, que começou por ser escrita em draft, não incluindo logo as Notas Finais, e que levei para essa reunião nos Paços do Concelho.

Lá se discutiram supressões e solução alternativa de ventilação e relativamente a esta supressão foi-me feita uma ou outra pergunta a que respondi, mas depois os especialistas sabem sempre coisas melhores e mais específicas, e as coisas costumam complicar-se e prolongar-se, afastando-se por vezes do assunto que se começa a discutir.

A Informação já era do conhecimento do Sr. Eng.º Damião e do Chefe da Fiscalização, como se vê referido no carimbo nela apostado, e o Sr. Director Municipal tinha dela também conhecimento e, com ele também, tinha sido coordenado enviá-la para o Sr. Vereador, o que tinha feito.

Tendo em vista a resolução deste caso, e para que a discussão não se afastasse do assunto, disse então uma ou duas vezes:

*Mas o melhor é ler a minha Informação que, de uma maneira que se procurou exhaustiva, aborda os problemas que estão aqui em discussão.*

E mais disse:

*Informação que é aliás conhecida do Sr. Director Municipal e do Sr. Vereador.*

O Sr. Dr. Santana Lopes mostrou-se surpreso e disse que não a conhecia e eu disse-lhe que tinha ali à mão uma cópia do draft elaborado e que já tinha sido distribuída.

Ninguém gostou muito dessa intervenção, procurou passar-se à frente e assim foi feito, mas de súbito o próprio Dr. Santana Lopes, ou ma pediu ou veio mesmo até ao pé de mim, por que por vezes circulava pela sala, e foi com ela para a sua cadeira.

Deixou-me surpreso porque só a terá lido de través, como se costuma dizer mas, num ápice, virou-se logo para mim e disse:

*Mas o Sr. abordou aqui dois problemas.*

*Sim, mas o outro, o da rampa de saída na Av. F.P. Melo, pode esperar algum tempo.*

Respondi eu e acrescentei:

*Esta supressão facilita o tráfego no túnel, a segurança na entrada do estacionamento e, de certeza que permite economizar custos elevados que podem reverter a bem da solução alternativa de ventilação.*

E, se bem recordo, ficou então decidida a supressão.

### 3.2 Definição de Rampa T5

Quando saí de funções estaria então, mas nunca vi ou presenciei a decisão, decidida um saída na Av. Fontes Pereira de Melo com 2 vias, e o reperfilamento da Av. F. P. Melo até ao Edifício da Telecom, à custa do estacionamento praticamente inútil que ainda hoje existe, do lado direito de quem sobe a Avenida, como previ no final da referida Informação.

Em fortuitos contactos que ainda mantive depois, nos primeiros tempos, com alguns técnicos da CML, até porque, com conhecimento do Empreiteiro e por facilitar a minha vida, quando vinha a Lisboa, durante cerca de 1 mês ainda utilizei o estacionamento do estaleiro, vim a ter conhecimento de que, por razões de falta de verba, o reperfilamento da Av. Fontes Pereira de Melo, que seria um trabalho feito em princípio pela CML, fora de Empreitada, já não seria executado.

Quanto ao número de vias de saída, teriam ainda de ser muito bem sopesados, os seguintes aspectos:

- A inserção dos veículos que vinham da Av. da Liberdade e que deveriam seguir pela Av. Fontes Pereira de Melo
- A inserção dos veículos que, à superfície, teriam de virar à esquerda para a Av. António Augusto de Aguiar
- O tráfego e a segurança, por se estar a alterar o programa de concurso, que previa duas vias, caso se passasse a uma via única, dada a conflitualidade entre estruturas enterradas, não prevista no concurso.



- A posição exacta do túnel do Metro, que veio a criar diversos problemas, e cuja divergência entre desenhos e a realidade tinha sido identificada há relativamente pouco tempo, conforme Ponto 1 da acta A-20, cuja cópia se anexa.

Com os melhores cumprimentos,



Agostinho Mourato Grilo

Anexos: Informação TM/IF/0004-COD de 22/09/03

Carta TM/OF/0055-COD de 24/09/03

Acta A-20 de 05/09/03 pelas 15h00

Do DCC  
16.06.09  


Para:  
Tribunal de Contas  
A/C Exma. Senhora Subdirectora-Geral Márcia Vala  
Avenida Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

Carnaxide, 09 de Junho de 2009

Assunto: Acção de fiscalização concomitante à Câmara Municipal de Lisboa no âmbito da empreitada de “Concepção/Construção de desnivelamento da Avenida Duarte Pacheco, Rua Joaquim António de Aguiar e Avenida Fontes Pereira de Melo

Contributo para a interpretação de “fecho do túnel T4” (ponto 3.1.3.2.)

Referência: V/Aviso Procº n.º 1/2005 – 1ºS DCC de 28/04/09

*Exa. Sra. Subdirectora*

Em continuação da resposta ao solicitado no Aviso em referência venho hoje, pela presente, informar o seguinte:

Tendo começado por recordar pelas cartas:

**11/05/09 – Alteração do Sistema de Ventilação do Túnel**

**20/05/09 – Grupo de Trabalho de Coordenação de Projectos**

**02/06/09 - Supressão dos Túneis T2 (Rua de Artilharia Um) e T3 (Estacionamento do Marquês de Pombal, Definição da Rampa T5 (saída na Av. F. Pereira de Melo) e problemas correlacionados,**



Venho hoje lembrar alguns factos que podem constituir **contributo para a interpretação do fecho do túnel T4 (Ponto 3.1.2.3)**

1 – A construção do Túnel T4 e o seu fecho ou seja, se bem entendido, a sua não abertura, já só tiveram lugar depois da minha saída, mas era fácil perceber o que deveria ter acontecido:

- Ou estava equacionado o custo, a disponibilidade e a vontade de executar o reforço da linha amarela do Metro entre as Estações do Marquês e de Picoas, e então os trabalhos relativos ao T4 poderiam ter continuado (trabalhos que, conforme termos do Concurso e depois do acordado como contrato, era admitido que poderiam vir a não ser executados).
- Ou não estava devidamente equacionado e decidido o reforço da linha amarela de Metro, no troço referido e, em minha opinião, os trabalhos não deveriam então ter sido executados.

2 – Se já a execução de Rampa R5, independentemente de poder ter uma ou com duas vias de saída, seria sempre mais complicada de executar do que era de esperar no concurso, para a verdadeira posição relativa dos 2 túneis, depois de se ter detectado que devido a erro de desenho, o túnel do Metro estava, na Av<sup>a</sup>. Fontes Pereira de Melo, 6 a 7m mais para Sul, do que era indicado no desenho de Concurso orientador da solução.

3 – A essa circunstância não considerada, outro problema se juntava, que era o que resultava do facto de o túnel da linha amarela do Metro estar, em termos correntes, rachado, no troço referido, na linha de fecho e nas nascenças do arco, sem que isso na situação actual e desde que não haja alteração de solicitações exteriores, represente insegurança. Em termos estruturais poder-se-á mesmo dizer que o elemento resistente inicial, da estrutura do Metro naquele troço (pórtico simples em betão simples, com a travessa superior em arco), já não existe, comportando-se então a estrutura resistente como um mecanismo estável, dadas as cargas que sobre ele actuam. Não poderá porém provocar-se alteração desequilibrada do carregamento que actua sobre o túnel da linha amarela do Metro, pois a verificar-se um desequilíbrio no carregamento, a segurança estrutural não ficará garantida, se não houver a introdução prévia de meios de reforço estrutural.

4 – Foi precisamente essa situação aliás que, constatado o desvio derivado do erro de Concurso, conduziu desde logo, ver ponto 2, à necessidade da alteração do projecto e da construção da galeria de saída, (fosse com uma ou com duas vias), pois a saída em cima da linha amarela, dada a diferença de 6 a 7 m, entre a realidade e os desenhos naquele troço, determinava numa certa extensão a

remoção do enchimento superior ao Túnel do Metro e, por isso a necessidade de ser desde logo estudada uma solução mais complexa e fundamentalmente mais cuidada do que a inicialmente prevista, para que não se produzissem impactos sobre o Túnel do Metro durante a construção e para que a remoção temporária do carregamento no extradorso, não introduzisse desequilíbrios assimétricos e/ou significativos.

5 – Mas, voltando ao Túnel T4, executá-lo ao lado da linha amarela do Metropolitano, tinha levantado 2 possíveis problemas a analisar que dependiam da modalidade de construção do Túnel do Metro, que se saiba ter sido a céu aberto, anos atrás: se tivesse sido construído com escavação geral não era conhecida a geologia do aterro de reposição final; se se tivesse sido executado por betonagem contra o terreno existente, certamente haveria locas no betão que teriam de ser detectados antes de execução das estacas para não haver impactos que pudessem em causa a segurança. Se o 2º caso exigia cuidados de execução que seriam ultrapassáveis, o 1º conduziriam à necessidade de reconhecimento geológico complementar, como de facto teve de ser feito.

6 – Mas o problema maior surgiria sempre quando fosse feita a escavação pelo seu interior depois de executadas as estacas e a laje de cobertura, pois em cerca de 200m, se bem recordo, o Túnel T4 desenvolve-se paralelamente e a curta distância, do túnel da linha amarela do Metro, e a retirada das terras interiores dará então origem a um desequilíbrio entre os impulsos laterais, provocados pelos solos envolventes e actuantes sobre a estrutura do túnel do Metro, que o estado actual do túnel da linha amarela, não pode suportar sem um reforço. O custo da execução desse reforço é seguramente elevado, tendo sido encarada a hipótese de o executar com estrutura metálica, aplicada pelo intradorso e aderente às paredes interiores, tirando partido da folga entre a estrutura e o gabarit dinâmico dos comboios. Esses trabalhos serão por natureza dispendiosos e se pretendidos executar, sem interrupção da circulação, só poderão ser executados entre as horas de fecho e de abertura da linha (penso que das 02h00 às 06h00), com a retirada ao fim do trabalho de todos os elementos utilizados no trabalho, e a reposição no reinício, desses mesmos elementos, o que representará um agravamento da duração da execução e do respectivo custo, relativamente a um trabalho igual que pudesse ser realizado em regime normal.

7 – A questão da necessidade de reconhecimento geológico complementar, na área de metropolitano e também na Av. Joaquim Augusto de Aguiar foi intensamente acompanhada pelo LNEC.

De igual modo, e complementarmente a este aspecto, duas outras exigências foram devidamente acompanhadas pelo LNEC:



- A necessidade de verificação da segurança do túnel, em particular na AV.<sup>a</sup> Joaquim de Aguiar, considerando o comportamento dos edifícios sob o efeito da acção sísmica regulamentar, que não tinha sido considerada e que se tinha tornado da maior relevância, quanto mais, por subida da rasante como opção de gestão técnica que levou ao ajuste directo juridicamente correcto, o túnel se tornou principalmente sob o ponto de vista estrutural, menos túnel mas mais estrutura da contenção, por onde circulam viaturas,
- A necessidade de monitorizar e controlar com especial acuidade eventuais alterações do carregamento e do comportamento da linha amarela do túnel do Metro.

Abordando estes aspectos há variada correspondência trocada com o LNEC e o DMPO e, em particular no tocante ao Túnel do Metro foram feitas diversas reuniões tipo A (Coordenação de projecto) que passaram a ter a subcodificação A/ML-X, tendo pelo menos ido até ao número X=8. Tudo isto levou a que na altura da minha saída ainda não houvesse desenhos com o averbamento de “Bom para execução” entregues ao Empreiteiro, tendo havido apenas uma colecção parcial que, certamente por lapso, tinha sido assinada ou recomendando assinar pelo DMPO, pelo meu assessor, mas que eu tinha travado a nível da DMPO, esclarecendo devidamente a razão para tal.

8 - Ora esta problemática era perfeitamente conhecida à data em que a construção de T4 começou a ser executada, já depois da minha saída, pois já antes de reunião A-20 de 05/09/03, cuja cópia foi enviada em anexo à minha carta de 02/06/09, tinha sido iniciada a vistoria prévia do Túnel do Metro que teve lugar em 2 dias, 14/08/03 e 11/09/03, cujo relatório foi recebido do Empreiteiro a coberto da Guia de Entrega Ob 341/03/0268 de 01/010/03 e que saiu de GCT para o DMPO por Guia de Remessa n.º 0020 de 03/10/03. Os seus resultados foram abordados no Fax TM/FX/0051-COD de 02/10/03, sendo por isso de extrema relevância para compreensão de toda a problemática relacionada com a estabilidade do túnel da linha amarela do Metro, a correspondência relacionada com a tentativa de estabelecimento de um protocolo entre o Metro e a CML, tentativa essa a que assisti e relativamente à qual posso fornecer cópias da seguinte documentação, que tinha a finalidade abaixo indicada:

- Pelo Fax 208 de 03/09/03, foi enviada do Gabinete do Vereador para o DMO, sendo depois reenviada ao GCT a carta do Metropolitano 266458 de 29/08/03 que abordava possíveis interferências a evitar e também referia o grupo de trabalho já mencionado na carta de 20/05/09, propondo a elaboração de um Protocolo.



- Pelo Protocolo de entrega 7248 de 09/12/08, foi enviada para o GCT a carta do Metropolitano 282042 de 27/11/03 que submetia à aprovação uma proposta de Protocolo, que foi analisada em reunião na Rua Alexandre Herculano a 12/12/03 e que depois, em reunião nos Paços do Concelho eu referi e abordei, tendo destacado que até o Metropolitano começava por mencionar a “debilidade” das galerias.
- Pela carta TM/OF/00140-COD de 15/12/09, produzida na sequência da reunião realizada na Av<sup>a</sup>. Alexandre Herculano em 12/12/03, na qual foi analisada a proposta de protocolo do Metropolitano EP.
- Pela carta 28998 de 15/01/04, o Metropolitano comentou o relatório elaborado com base nas vistorias realizadas a 14/08/03 e 11/09/03 e afirmava a garantia de segurança, desde que não fossem alteradas as condições envolventes.
- Pelo Protocolo de entrega 601 de 05/02/04 do DMOP foi enviada ao GCT a carta do Metropolitano 292364 de 28/01/04 que resolveu passar a escrito o seu contributo para acta da reunião de 12/12/03 na Av. Alexandre Herculano.
- Pelo ofício TM/OF/00191 – COD de 10/02/04, pretendi pessoalmente fazer o ponto de situação àquela data e chamava a atenção para a necessidade de se dar cumprimento ao DL 273/03 de 29 de Outubro, em particular naquele caso, em que a nomeação do Coordenador de Segurança na fase de Projecto parecia essencial.

Com os melhores cumprimentos,



Agostinho Mourato Grilo

Anexos:

- Guia de Entrega do Empreiteiro O 341/03/0268 de 01/10/09
- Fax TM/FX/0051-COD de 02/10/03
- Guia de Remessa de GCT 0020 de 03/10/03

- Fax 0208 de 03/09/03 do Gabinete do Vereador c/
  - Carta 266458 de 29/08/09 do Metropolitano EP
- Protocolo 7248 de 09/12/03 de DMOP c/
  - Carta 282042 de 27/01/03 do Metropolitano EP
  - Lista de Presenças na reunião de 12/12/03 na Av<sup>a</sup> Alexandre Herculano
- Protocolo 601 de 05/02/04 do DMOP c/
  - Despacho de DMOP sobre Registo 541 de 04/02/04
  - Carta 292364 de 28/01/04 do Metropolitano EP (reg 541)
  - Minuta da acta de Reunião de 12/12/03 na Av. Alexandre Herculano
- Ofício TM/DF/00191-COD de 10/02/04 do GCT



AGOSTINHO MOURATO GRILLO  
Engenheiro Civil

Para:

Tribunal de Contas

A/C Exma. Senhora Subdirectora-Geral Márcia Vala

Avenida Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

AO DCC ✓  
24-06-09



Carnaxide, 23 de Junho de 2009

Assunto: Acção de fiscalização concomitante à Câmara Municipal de Lisboa no âmbito da empreitada de "Concepção/Construção de desnivelamento da Avenida Duarte Pacheco, Rua Joaquim António de Aguiar e Avenida Fontes Pereira de Melo

**Aspectos de Organização, composição e funções do GCT**

Referência: V/Aviso Procº n.º 1/2005 – 1ºS DCC de 28/04/09

*Exma. Senhora Subdirectora-Geral*

Em continuação da resposta ao solicitado no Aviso em referência venho hoje, pela presente, informar o seguinte:

Tendo começado por recordar pelas cartas:

**11/05/09 – Alteração do Sistema de Ventilação do Túnel**

**20/05/09 – Grupo de Trabalho de Coordenação de Projectos**

**02/06/09 - Supressão dos Túneis T2 (Rua de Artilharia Um) e T3 (Estacionamento do Marquês de Pombal, Definição da Rampa T5 (saída na Av. F. Pereira de Melo) e problemas correlacionados**

**09/06/09 – Contributo para a interpretação do "fecho do túnel T4"**

venho hoje relemburar alguns aspectos relacionados com **organização, composição e funções do GCT**

1 – Tenho para mim, de acordo com uma noção geral de Gestão de Projectos e Obras que defendo que, quando esta é aplicada à gestão concreta da execução de um Empreendimento, deve passar pela nomeação/identificação a nível do D.O. de um Project Manager dedicado ao Empreendimento, embora isso não esteja ainda previsto na legislação em vigor, o qual terá de accionar uma equipa interna, ou externa, ou ainda interna/externa devidamente organizada e dotada de um conjunto de procedimentos coerentes.

2 – A esse Project Manger deverão competir, com maior o menor grau de dependência/delegação, as acções de Gestão e de Coordenação de Projecto e Obra, bem como as de Fiscalização, e estas não apenas para ver o que aconteceu, mas para viabilizar em tempo oportuno, decisões a tomar directamente ou a propor pelo Project Manager ao D.O., fundamentalmente nas áreas de Gestão e Coordenação, com base nos elementos colhidos na área da Fiscalização.

Pelo que fica dito, tendo em conta a interpretação exposta e considerando a realidade que se me deparava, dirigi ao Sr DMPO a Carta 0002/DMPO/GCT/03 de 01/09/03.

3 – Entretanto o Empreiteiro já tinha solicitado numa reunião de Coordenação um organograma em que pudesse perceber as relações entre os diversos intervenientes que lhe estavam a aparecer pela frente.

4 - O Sr DMPO levou para reunião D-21 de 11/9/03 os organogramas, verdadeiras “peças de arte de organização e de método”, que se encontram anexos à Carta TM/OF/0020-COD de 12/09/03, que achei por bem dirigir desde logo ao Sr. DMPO no sentido de clarificar o assunto, uma vez que, perante aquilo tudo, eu não podia saber bem qual era o meu grau de dependência e de delegação funcional, em correspondência com as funções que tinham sido propostas com a proposta de honorários. De facto, relativamente às referidas propostas, ainda ninguém tinha verdadeiramente respondido, como aliás se pode depreender das referidas “peças de arte de organização e método”, que me foram presentes pelo Empreiteiro, e só mais tarde recebidas oficialmente no GCT, em 16/09/03, pela GE proveniente do Gabinete do DMPO.

5 - Dado que a Fiscalização era da Câmara, tinha-se percebido logo que vinha naquela altura, em regime de part time, como se pode ver pela Acta I-1 de 26/09/03 e que, de acordo com os organogramas apresentados, era uma Fiscalização discretizada por áreas de intervenção que tinham

as suas dependências próprias, não se coadunando com o espírito do DL 59/99 de 02/03, e por isso achei por bem procurar clarificar também essa situação, com a Carta TM/OF/0032-COD de 16/09/03 e, mais tarde, passar a escrito as declarações do Sr. Eng. Marques dos Santos (Acta I-1 de 26/09/03) que enviei ao DMPO a coberto da Carta TM/OF/0053-COD de 26/09/03, na qual referia não ter, até então, recebido qualquer resposta relativamente às minhas propostas de organograma, já formuladas depois do início de funções.

6 – Bastante mais tarde, continuando preocupado com a situação, enviei ao DMPO uma Avaliação da Situação pela Carta TM/OF/00111-COD de 18/11/03.

7 - A obra, no tocante à execução das estacas, estava entretanto a decorrer, e cada vez mais em risco de terem de ser feitas alterações, se os resultados das diligências solicitadas pelo LNEC não fossem satisfatórios, uma vez que na falta desses resultados, e não estando por isso os desenhos em condições de ser aprovados, o Empreiteiro avançava, por interesse próprio, à sua responsabilidade, sendo a execução controlada por fichas que eu próprio tinha auxiliado e orientado a Fiscalização a organizar.

E é evidente que se as estacas avançavam, sem ter sido por mim feito um relatório e uma recomendação inequívoca para pararem, uma vez que os requisitos ainda a satisfazer identificadas pelo LNEC não estavam satisfeitos, isso se devia ao facto de se ter a consciência de que dentro de certos limites poderiam ser introduzidas correcções na parte já executada, se viesse a ser necessário, como por exemplo a execução de estacas adicionais nos intervalos das que já estavam executadas e em execução.

E se a experiência obtida em casos anteriores como o caso do Centro Cultural de Belém, me permitia ir acompanhando o assunto de maneira não muito curial, mantendo permanente coordenação com o LNEC, estava porém a chegar-se a um limite em que tudo teria de se clarificar, pois não havia em obra qualquer desenho com averbamento de “Bom para execução”, imprescindível ao andamento responsabilizado de uma empreitada.

Tive de súbito conhecimento de que o “meu” Coordenador adjunto, também Assessor do DMPO tinha, sem meu conhecimento ou acordo, recomendado a assinatura pelo DMPO de um lote de desenhos, o que me levou a intervir inequivocamente, tendo então o Sr Eng Damião, depois de melhor analisar o assunto, assumido e comunicado que embora assinados não tinham sido distribuídos.

8 - Com base no rumo que as coisas estavam a tomar, e desencadeada pelo caso referido do lote de desenhos indevidamente assinados, emiti a carta TM/OF/00190-COD de 09/02/04, dirigida ao DMPO, de que infelizmente não tenho cópia, e à qual ele reagiu com o Ofício nº 148/DMPO de 13/02/04, que anexo, com algumas anotações de espanto, na qual manifestou claramente a sua ideia sobre a minha dependência funcional, que depois negou no final, no pagamento, indo refugiar-se na letra do contrato que a CML tinha redigido por interesse próprio.

E mais uma vez, se a este assunto volto é apenas para destacar o teor da referida carta na qual, para quem tenha alguma experiência na linguagem específica da área do Project Management, é fácil ver o grau de ignorância de que enfermava, confirmando a não resposta à Carta TM/OF/00111-COD de 18/11/03, que já teria até sido perdida, sem perceber que da resposta a ela teria dependido uma maior eficácia nas relações funcionais e a confirmação da sua capacidade para gerir a situação, caso profissionalmente a tivesse, e não se tratasse apenas de uma aparência de capacidade, determinada tão somente por razões políticas e por posicionamento institucional sem correlação com a matéria.

A minha resposta foi-lhe dada pela Carta TM/OF/00199-COD de 13/02/04, com a qual lhe reenviei a Carta TM/OF/00111-COD de 18/11/03, que continuou obviamente sem resposta. Nela também foram abordados os outros assuntos solicitados, nomeadamente o caso do lote de desenhos indevidamente assinado que continuou a aguardar melhor oportunidade para ser distribuído.

9 - A questão da falta de integração no Projecto dos requisitos solicitados pelo LNEC, continuou ainda a arrastar-se, e isso claramente se voltou a abordar e agora se comprova, com o texto da Carta TM/OF/00237-COD de 16/03/04, que igualmente anexo.

10 – Para mim era evidente que a obra teria de parar e reformular o planeamento previsto, devido à necessidade de:

- Integrar no Projecto os resultados da campanha adicional, levada a cabo para caracterização geológica dos solos de fundação
- Considerar os resultados de uma análise sísmica que tinha sido inicialmente descurada
- Reformular o Projecto na Avenida Fontes Pereira de Melo, atendendo aos resultados da monitorização do Túnel da linha amarela do Metropolitano e ao agravamento da complexidade resultante da verdadeira implantação do Túnel do Metro.

11 – É assim que na altura da minha saída, convidado à data para vir presidir à EDAB, ainda não era muito claro no meu espírito:



11.1 - Quem teria sido o Project Manager até à minha chegada e que documentos teria produzido?

- O Sr. Dr. Luís Monteiro, nas funções de Director Municipal de Projectos e Obras?
- O Sr. Eng. Mousinho, que desempenhava as funções de Director do Departamento de Obras de Infra-estruturas e Saneamento?
- O Sr. Eng. Pompeu dos Santos, de quem o Sr. Dr. Santana Lopes tinha realçado a preciosa ajuda e apoio e tinha nomeado para o Grupo de trabalho já referido noutra Carta desta série de respostas ao Aviso em referência ?

11.2 - E depois de eu ter iniciado funções?

Parecia ser o Sr. Dr. Luís Monteiro, mais pelas funções que tinha, do que pela demonstração dada com o autoria das referidas “peças de arte de organização e método” e que para alguns casos continuava a utilizar os serviços do “meu” Coordenador Adjunto como seu Assessor, indo semanalmente às reuniões de Obra, nas quais os assuntos eram certamente tão maçadores para ele que, com frequência ia dando uma vistas de olhos pela revista Visão que sempre o acompanhava, o que me levou a desejar-lhe que no final não lhe faltasse visão para perceber o que ia acontecer.

Sobre as duplas funções do Sr. Eng. Damião, bastará ser apresentada a Informação TM/IF/0006-COD de 10/10/03, com a finalidade de contratar por ajuste directo os serviços de uma Fiscalização exterior à CML e produzida na condição de Assessor do DMPO, quando era Coordenador Adjunto do GCT, sem que eu tivesse sabido desta diligência e de que, apenas fortuitamente, vim a ter conhecimento ao encontrar uma cópia na impressora.

Seria eu que tinha assinado um contrato de assessoria (em regime de trabalho independente), mas que estava a trabalhar em regime de trabalhador dependente, tendo sido de meses a demora para iniciar os pagamentos, o que me levou a avisar que iria entrar, e denunciar publicamente, numa situação de incumprimento de pagamento do IVA, único método para ter sido bem sucedido e evitando-se então tal situação, para depois, no final de funções se ter chegado ao processo que já enviei a esse Tribunal com a Carta de 14/07/05, referida no ponto 5 da Carta de 11/05/09 (1ª Carta desta série, produzida em resposta ao Aviso em referência).

E se tal volto a trazer a colação, repito, é com a finalidade de referir que o Sr. Director era capaz de pensar que me tinha ali à sua disposição como trabalhador dependente como se pode ver pelo Ofício nº 148/DMPO de 13/02/04 atrás mencionado, aliás como quando, no final do ano de 2003, fui

entrevistado pela SIC pela Sofia Pinto Coelho, entrevista que posso facultar e na qual não me pronunciei sobre o Túnel, mas ele me invectivou por telefone de tal maneira que tive de lhe escrever a Carta TM/MEM/0008-COD de 26/01/04, que anexo.

Seria eu que nada tive a ver com as alegações, logo em sede da Providência cautelar interposta pelo Sr. Sá Fernandes? Na realidade, só estiveram envolvidos nessas alegações/confabulações, tanto quanto eu saiba por me ter na altura apercebido de diversas reuniões, o Sr. DMPO, o Sr. Eng. Damião (Coordenador Adjunto do Gabinete e Assessor do DMPO) e a sua mulher (jurista da ML), tendo sido só depois das diligências que teriam levado à tomada de decisão pelo Tribunal, que fui chamado a uma reunião no Gabinete do Sr Vereador Dr. Pedro Pinto, onde me foi dado conhecer a decisão de paragem e, desde logo sobre a conveniência da qual, em particular no tocante ao timing e ao modo de lhe dar cumprimento, levantei algumas dúvidas que formulei depois em parecer escrito, constante da Carta TM/OF/0314-COD de 12/05/04, que anexo.

12 – No fundo e vistas bem as coisas, a intervenção do Sr. Sá Fernandes veio mesmo a calhar, pois graças à intervenção de um terceiro, desprevenido e ignorando a realidade, foi obtido o período necessário à clarificação que faltava. Se a nível da análise sísmica e do levantamento geológico ao longo da Av. J.A. Aguiar a clarificação já estava suficientemente desenvolvida para que se tivesse começado a executar por troços a laje de cobertura do túnel, do lado Sul, na zona da Av. Fontes Pereira de Melo, quer a nível do conhecimento geológico, quer ainda a nível da monitorização da linha amarela do Metro e do Projecto modificado, anda havia muitos aspectos por clarificar.

Digamos que, recorrendo à cultura chinesa que resume, em resultado de sabedoria milenar, em 36 estratégias tipo, as acções a desenvolver em diversas situações, nas intervenções do Sr. Sá Fernandes, sem saber em que se metia, e da CML tirando partido da situação, terá sido utilizada uma mistura de duas das estratégias referidas, conforme tradução de Wee Chow Hou e Lan Luh Luh e utilizando a romanização oficial (pin yin) da língua de Han (mandarim):

- Tendo em conta a decisão final do Tribunal, o Sr Sá Fernandes parece ter sido condenado a uma posição ridícula, enquanto afinal se pôde ganhar o tempo necessário para resolver muita coisa ainda em falta;

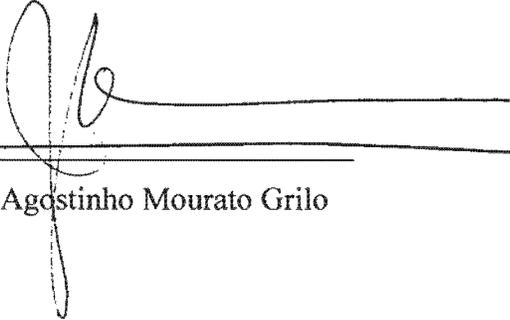
( Estratègia *Jie dao sha ren* – “Killing with a borrowed Knife”)

- No meio da confusão, e face à maneira de parar, conseguiu-se pôr os lojistas e os peões em situação que os levava lógica e legitimamente a ficar indispostos com a decisão de paragem pelo

Tribunal, que julgo não tenha sido informado da efectiva situação técnica, consequências e possibilidades;

(Estratégia *Hun shui mo yu* – “Catching a fish in troubled water”)

Com os melhores cumprimentos,



A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'A' followed by a long horizontal line extending to the right.

Agostinho Mourato Grilo

Anexos: a) Carta 0002/DMPO/GCT/03 de 01/09/03

b) Carta TM/OF/0020-COD de 12/09/03

c) GE proveniente do Gabinete do DMPO, recebida no GCT em 16/09/03

d) Carta TM/OF/0032-COD de 16/09/03

e) Carta TM/OF/0053-COD de 26/09/03

f) Carta TM/OF/00111-COD de 18/11/03

g) Ofício nº 148/DMPO de 13/02/09

h) Carta TM/OF/00199-COD de 13/02/04

i) Carta TM/OF/00237-COD de 16/03/04

j) Informação TM/IF/0006-COD de 10/10/03

k) Carta TM/MEM/0008-COD de 26/01/04

l) Carta TM/OF/0314-COD de 12/05/04

Do DCC  
21.07.2009

Para:

Tribunal de Contas  
A/C Exma. Senhora Subdirectora-Geral Márcia Vala  
Avenida Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

*Da subde*

*A Senhora Dr. Ana*

*Cruzeiros*

*2009/07/20*

Carnaxide, 14 de Julho de 2009

Assunto: Acção de fiscalização concomitante à Câmara Municipal de Lisboa no âmbito da empreitada de "Concepção/Construção de desnivelamento da Avenida Duarte Pacheco, Rua Joaquim António de Aguiar e Avenida Fontes Pereira de Melo.

**Controlo de custos. Complemento da carta de 11/05/09 e algumas dúvidas sobre Gestão técnica e Organização e Gestão da Execução de Projectos e Obras (Project Management)**

Referência: V/Aviso Procº n.º 1/2005 – 1ºS DCC de 28/04/09

*Exa Senhora Subdirectora - Geral*

Tendo começado por recordar pelas cartas de:

**11/05/09 – Alteração do Sistema de Ventilação do Túnel**

**20/05/09 – Grupo de Trabalho de Coordenação de Projectos**

**02/06/09 - Supressão dos Túneis T2 (Rua de Artilharia Um) e T3 (Estacionamento do Marquês de Pombal, Definição da Rampa T5 (saída na Av. F. Pereira de Melo) e problemas correlacionados**

**09/06/09 – Contributo para a interpretação do "fecho do túnel T4"**

**23/06/09 – Aspectos de Organização, composição e funções do GCT**

venho hoje **relembrar alguns aspectos relacionados com Controlo de Custos, complementar a Carta de 11/05/09 e apresentar alguns comentários sobre Gestão técnica e Organização e Gestão da Execução de Projectos e Obras (Project Management).**

DGTC 20.07.09 13679

É assim que, em continuação e para conclusão da resposta que por agora considero ser de dar ao solicitado no Aviso em referência venho hoje, pela presente, informar o seguinte:

## 1- Controlo de Custos

1.1 - De acordo com uma máxima genérica da área do Project Management, costuma dizer-se em anglo saxónico que Project Management is cost control.

Mas o controlo de custos não pode ser qualquer coisa que se resuma e se confine à acção final de fiscalização no âmbito do controlo da facturação, a nível do simples registo de custos.

Para que a acção a desenvolver não seja apenas isso, a organização do Project Manager tem de reflectir capacidade para discutir, desde a 1ª estimativa orçamental e decisão de avançar para o Projecto, todas as situações novas, identificadas com o Projectista e com o Empreiteiro, com profissionalismo e iniciativa, não sendo apenas um mero ir a reboque de um e de outro sendo que, já na fase de construção, e se desse modo for desempenhada a função, o Empreiteiro escolherá melhor a altura e condições para analisar as situações novas, normalmente em posição mais desfavorável para o Dono de Obra.

Significa isto que a organização do Project Manager, de que a fiscalização no seu conceito tradicional, é apenas a componente terminal, tem de pressupor uma organização e um conjunto de honorários remuneradores das acções a desenvolver. Ora em Portugal não há prática dessa organização, não há tabela de honorários que se lhe aplique e apenas há uma tabela de honorários para Projecto que a maior parte dos Donos de Obra procura abastardar, procurando reduzir custos, e mal percebendo as consequências dessa constante, obsessiva e prejudicial tentativa de redução de custos, ainda para mais não significativa no cômputo geral dos custos totais.

1.2 - Ora uma das primeiras preocupações das acções do Project Manager de um caso concreto, em particular já na fase de construção, como era o caso em apreciação, deve passar por identificar as possíveis situações geradoras de novos custos a que chamarei SCCs – Situações de Controlo de Custos. Para efeitos dessa identificação e da acção a desenvolver em sequência, começando por analisar se contratual e juridicamente, são ou não elegíveis, deverá a estrutura do Project Manager ter meios humanos e materiais



para, com capacidade efectiva, as discutir atempadamente com o Empreiteiro e isso pressupõe uma organização específica.

1.3 - É assim que, destacando alguma correspondência, da diversa inicialmente produzida sobre este assunto, se pode observar por exemplo que:

- Pela leitura do Memorando TM/MEM/0001-COD de 09/09/03, procurei iniciar o processo de identificação de SCCs a que impropriamente em Assunto, chamei na altura de Erros e Omissões, não aplicáveis neste caso, mas que jamais teve resposta.
- Com a 1ª entrega daquilo a que o Empreiteiro chamou Projecto, que muita alteração teve depois de acolher quando feito intervir o LNEC, começaram tecnicamente a ser discutidos aspectos de análise sísmica, geológica, ventilação, erros de implantação (em desenho) da linha amarela do Túnel do Metro e fragilidades dessa linha amarela. Desde logo se registavam alterações ao programa base que eram apresentadas como discutidas com o Grupo de Trabalho já referido em carta anterior, que parece nada ter deixado escrito. Isso levou-me logo a produzir a carta TM/OF/0030-COD de 16/09/03, mas como já referi anteriormente só muito mais tarde foram entregues no Gabinete os elementos do processo da adjudicação, e nada sobre a intervenção do referido Grupo de Trabalho.
- Preocupado com a evolução do controlo de custos, para o qual não via meios nem respostas ao solicitado, dirigi ao Sr. DMPO Carta TM/OF/0062-COD de 06/10/03, na qual voltava a solicitar a colaboração dos serviços intervenientes em fase de negociação.
- Mais tarde procurei actualizar a lista já identificada de SCCs, que enviei ao Sr. DMPO com a carta TM/OF/0291-COD de 23/04/04, na qual chamei a atenção para que, numa então recente reunião da Coordenação, ao referir-lhe a situação, me tinha ele chamado a atenção para que, para aquele assunto, estava ele lá, como para me dizer: “Não te metas onde não és chamado”.

E era evidente que as supressões quer da saída pela R. Artilharia Um, quer da ligação ao Parque de Estacionamento do Marquês de Pombal, eram casos extremamente sensíveis para este tipo de análise, em particular a 2ª que, devendo ser um trabalho de elevado custo, não estava definido em Ante projecto na Proposta, não sendo possível estabelecer bem quais os valores a deduzir e devendo então ser a avaliação, feita por serviço adequado de orçamentação, que obviamente não existia no Gabinete.

1.4 - Tudo isto para concluir da importância de que considero se reveste o papel de um Project Manager com estatuto técnico e legal, não previsto na lei portuguesa, que apenas

prevê uma Fiscalização estabelecida em moldes e em função de um paradigma de construção que estão completamente ultrapassados, e caracterizada numa altura em que havia um ou apenas poucos Donos de Obra institucionais com conhecimento fundamentado sobre o assunto, quando agora, que me desculpem o plebeísmo, qualquer “gato sapado” pode ser Dono de Obra, e portanto, definidor da organização e das acções de gestão, de coordenação e de fiscalização, no ciclo Projecto/Obra, da execução de um qualquer Empreendimento.

## 2 – Complemento da carta de 11/05/09

Na Carta acima referida, mencionei que talvez fosse de averiguar porque é que o Eng.º Ferreira de Almeida não assinou no final, não tendo particularizado que me referia ao Relatório Final da Comissão de Negociação, e não tendo enviado qualquer documento. Desconheço se estão ou não na posse desse TC os documentos de negociação, mas reputando que seja de interesse o conhecimento de alguns de que disponho, por isso os anexo à presente carta.

## 3 - Algumas dúvidas sobre a Gestão Técnica e a Organização e Gestão de Projectos e Obras (Project Manager).

Foi pelas razões acima focadas que durante algum tempo, ou em resposta a solicitações directas, ou ainda por ver em jornais artigos que deixam antever não estar o seu autor a par dos aspectos específicos comentados, nem de noções correctas sobre a gestão de projectos e obras que fui escrevendo alguns artigos.

No final de 2006, mais concretamente em 14/11/06, produzi algumas considerações sobre Gestão Técnica relativas ao período da minha intervenção (Agosto 03 a Julho 04) para entregar, já não sei a quem, e às quais juntei 4 artigos já escritos antes, formando um conjunto de 5 documentos em que num deles são abordados alguns casos reais, que ilustram muito melhor o assunto, do que conceitos ainda que profundos e fundamentados mas que, quando apenas vestidos de roupagem teórica, perdem em acutilância o que apenas ganham num tranquilo e inócuo arejamento.

É com estes elementos, que hoje anexo à presente carta, que encerro os comentários ao Aviso em referência.



#### 4- Considerações finais

4.1 - Para terminar, e não deixando de registar como não pode deixar de parecer estranho elaborar-se todo este processo, ser o signatário mencionado como Coordenador do Gabinete de Coordenação do Túnel, num período inicial de obra de identificação de problemas sem ser ouvido, o que de certeza não aconteceria se porventura ocorresse um problema estrutural. Só posso pois ser levado a agradecer a oportunidade que me foi dada e declarar-me à disposição para outros esclarecimentos que sejam considerados necessários, nomeadamente a nível da diversa correspondência com o LNEC, organismo com o qual mantive uma relação apertada para garantia de junção ao processo, dos elementos de controlo técnico necessários, permitindo avançar nos trabalhos, correndo riscos controlados que qualquer coordenador/gestor tem de aferir e sopesar, de modo a flexibilizar o progresso da construção.

4.2 - Também é evidente que o Túnel do Marquês é hoje útil e muito facilitador para quem o utiliza, mas o problema será sempre saber:

A - Quantos o utilizam?

B - Que conclusão poderemos tirar, se compararmos o preço de adjudicação incluindo as possibilidades anunciadas no Programa Base, com o custo final, atendendo:

B.1 - À redução de capacidade de tráfego, com restrição a viatura ligeiras

B.2 - À redução da possibilidade da saída pela Av. A. A. Aguiar, que era uma potencialidade bastante significativa

B.3 - Às supressões efectuadas, que pareceram opções válidas, mas por que redução de custo?

B.4 - Às circunstâncias desaconselháveis de adjudicação, materializadas por:

- Ausência de caracterização geológica adequada, que obrigou a campanha adicional

- Existência de erro de implantação da linha amarela do Túnel do Marquês, na Av. F.P. Melo, em desenho orientador da solução a desenvolver que, só por si exigia a reformulação do Projecto naquela Zona.

- Desconhecimento da real solução estrutural do túnel da linha amarela do Metropolitano

B.5 - Às decisões da Gestão técnica, que viabilizaram o Ajuste Directo juridicamente correcto, de onde se destacam:

- Subida da rasante, de que resultou necessidade acrescida de verificação do efeito sísmico dos edifícios laterais, não contemplado inicialmente.
- Diminuição do pé direito, que levou a B1
- Alteração do sistema de ventilação, que teve de ser revista para voltar a solução mais próxima da inicial.
- Trabalhos que pertenciam ao Projecto e que, sendo retirados para as concessionárias, não estão nele contabilizados

B.6 - Aos valores já suportados e a suportar, de onde se destacam:

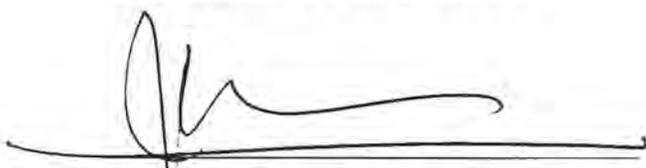
- Os pagos pelo contrato e TMs
- Os pagos por indemnizações
- O que falta fazer no Túnel da Av. A. A. Aguiar
- O que falta executar para reforço da Linha Amarela do Túnel do Metro, imprescindível ao anterior

E a avaliação à luz destas realidades e dúvidas, que obviamente não podiam ser todas conhecidas à partida, mas que muitas deveriam ser evitadas e outras avaliadas previamente, pode sem dúvida tornar pouco significativo o agrado de alguns e reduzir bastante a glória política de outros.

#### NOTAS FINAIS:

- A verdade é que na altura em que se teve conhecimento da decisão de suspensão dos trabalhos, eles verdadeiramente já deveriam estar tecnicamente suspensos por falta de projecto em condições de se considerar, e de nele poder ser averbado “Bom para Execução”, da responsabilidade do Dono da Obra.
- Para os riscos de gestão técnica que estavam a ser assumidos, nada aconselhava parar da maneira como foram parados os trabalhos, sem completar a laje de cobertura do lado sul da Av. J. A.A. de Aguiar o que o Tribunal, se explicado, haveria de perceber. Parados como foram os trabalhos, isso levaria pela certa e a título gratuito, a indispor peões e lojistas, naquela zona, contra a decisão do Tribunal.

Com os melhores cumprimentos,



Agostinho Mourato Grilo

## ANEXOS:

Memorando TM/MCM/0001-COD de 09/09/03 ✓

Carta TM/OF/0030-COD de 16/09/03

Carta TM/OF/0062-COD de 06/10/03

Carta TMOF/0291/COD de 23/04/04

Documentos recebidos no Gabinete em 05/09/04 (conforme averbado no Doc. 10):

Proposta 268/03 de 16/05/03 c/ minuta de Ajuste Directo ✓

Deliberação nº 268/2003 (acta em minuta)

Deliberação nº 268/CM/2003 (Declaração de conformidade de 23/05/03)

Doc. 9 – Carta DCM – 03/0265 de 08/05/03 da Tâmega/CME

Doc. 10 – Carta DCM – 03/0289 de 15/05/03 da Tâmega/CME

Doc. 11 – Despacho P/ 2003 de 26/03/03

Doc. 12 – Despacho P/ 2003 de 9/04/03

Doc. 13 – Despacho P/ 2003 de 8/04/03

Doc. 14 – Lista de Preços

Doc. 15 – Lista de Proponentes

Doc. 16 – Acta nº 1 de 11/04/03 de Comissão de Análise das novas propostas

Doc. 17 – Relatório de Comissão de Análise das novas propostas de 16/05/03

Algumas considerações de Gestão Técnica relativas ao período da minha intervenção (Agosto 03 a Julho 04 – 5 páginas) ✓

e-mail de 21/03/03 dirigido a Carmona Rodrigues, com 4 páginas anexas (1+4)

O Túnel do Marquês algumas dúvidas metodológicas em 3 páginas

Carta dirigida à Ingenium em Janeiro 05 com anexos, em 15 páginas

País adormecido, promiscuidade político técnica ou profissionalismo aliado? 1 página

