



# Auditoria à execução de empreitadas pelo Metropolitano de Lisboa, EPE







---

# Auditoria à execução de empreitadas pelo Metropolitano de Lisboa, EPE

Abril 2014

---



## **Ficha Técnica**

### **EQUIPA AUDITORIA**

António Garcia  
Maria Cristina Bento

### **CONSULTADORIA EXTERNA**

José Trindade  
(Área de Engenharia Civil)

### **COORDENAÇÃO GERAL**

Gabriela Ramos  
(Auditora Coordenadora do DA IX)  
António Garcia  
(Auditor Chefe do DA IX)

### **CONCEPÇÃO, ARRANJO GRÁFICO E TRATAMENTO DE TEXTO**

Ana Salina

### **FOTOGRAFIA DE CAPA**

Cortesia do Metropolitano  
de Lisboa, EPE

*Este Relatório de Auditoria está  
disponível no sítio do Tribunal de Contas  
[www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)*

*Para mais informações sobre o Tribunal  
de Contas contacte:*

**TRIBUNAL DE CONTAS**  
*Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 LISBOA*

*Tel: 00 351 21 794 51 00  
Fax: 00 351 21 793 60 33  
Linha Azul: 00 351 21 793 60 08/9  
Email: geral@tcontas.pt*





---

## COMPOSIÇÃO DA 2.<sup>a</sup> SECÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS QUE APROVOU ESTE RELATÓRIO

Relator:

Conselheiro José Manuel Monteiro da Silva

Adjuntos:

Conselheiro António Manuel Fonseca da Silva

Conselheiro João Manuel Macedo Ferreira Dias

## ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO

I Sumário Executivo

II Corpo do Relatório

III Vista ao Ministério Público, Recomendação Final, Destinatários,  
Publicidade e Emolumentos

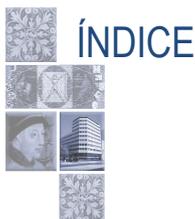
IV Anexo

V Documentos referentes ao contraditório

---







I	SUMÁRIO EXECUTIVO .....	5
1.	INTRODUÇÃO .....	5
1.1.	Natureza e objetivos da auditoria .....	5
1.2.	Metodologia utilizada .....	6
1.3.	Colaboração de um perito externo ao TC .....	7
1.4.	Horizonte temporal .....	7
1.5.	Exercício do contraditório .....	7
2.	CONCLUSÕES .....	7
2.1.	Empreitada ML 644/04 - Execução dos toscos entre Oriente/Aeroporto da Linha Vermelha .....	7
2.2.	Empreitada ML 676/08 - Manutenção e reabilitação estrutural da Galeria do Troço 2 (Jardim Zoológico/Praça de Espanha) da Linha Azul .....	14
2.2.1.	Projeto .....	14
2.2.2.	Empreitada .....	15
2.2.3.	Fiscalização e segurança em obra .....	17
2.2.4.	Desvios na execução física e financeira da empreitada .....	18
2.3.	Considerações Gerais .....	18
3.	RECOMENDAÇÕES .....	19
II	CORPO DO RELATÓRIO .....	21
4.	ENQUADRAMENTO GERAL .....	21
4.1.	Conselhos de Administração .....	21
4.2.	Delegação de competências .....	22
5.	EMPREITADA ML 644/04 - EXECUÇÃO DOS TOSCOS ENTRE ORIENTE/AEROPORTO DA LINHA VERMELHA .....	23
5.1.	Antecedentes .....	23
5.2.	Projeto .....	24
5.2.1.	Programa preliminar do dono da obra .....	24
5.2.2.	Declaração de Impacte Ambiental .....	25
5.2.3.	Ajuste direto para a elaboração do projeto .....	27
5.2.4.	Contrato nº 132/2005-ML com a Ferconsult .....	28
5.2.5.	Revisão do projeto .....	33
5.3.	Empreitada .....	35
5.3.1.	Concurso Público .....	35
5.3.2.	Contrato de empreitada nº 12/2007 – ML com a Aerometro .....	37
5.3.3.	Consignação da obra .....	42
5.3.4.	Financiamento comunitário .....	44
5.3.5.	Acordo de 18 de maio de 2009, designado por “Acordo de aceleração” .....	46
5.3.6.	Processos relativos às prorrogações de prazo .....	51
5.3.7.	Processo relativo a multas contratuais .....	53
5.3.8.	Receção provisória da empreitada .....	56
5.3.9.	Acordo de 11 de julho de 2012, designado por “Acordo final” .....	59



5.4.	Fiscalização .....	61
5.4.1.	Contrato n.º 34/2007-ML com a Ferconsult .....	61
5.4.2.	Concurso público .....	62
5.4.3.	Contrato n.º 46/2007-ML com a Fagipt .....	63
5.4.4.	Ações de fiscalização, coordenação, controlo e gestão da construção e sistemas de controlo de segurança, higiene e ambiente na obra .....	64
5.5.	Impacto financeiro dos desvios ao programa inicial da obra .....	67
5.5.1.	Execução financeira do Contrato n.º 132/2005-ML com a Ferconsult .....	67
5.5.2.	Execução financeira dos contratos com a Cenorgeo .....	67
5.5.3.	Conta final do Contrato n.º 12/2007-ML com a Aerometro .....	68
5.5.4.	Execução financeira do Contrato n.º 46/2007-ML com a Fagipt .....	69
5.5.5.	Execução financeira global da empreitada .....	69
5.6.	Inauguração do Prolongamento da Linha Vermelha .....	70
6.	EMPREITADA ML 676/08 - MANUTENÇÃO E REABILITAÇÃO ESTRUTURAL DA GALERIA DO TROÇO 2 (JARDIM ZOOLOGICO/PRAÇA DE ESPANHA) DA LINHA AZUL .....	70
6.1.	Antecedentes .....	70
6.2.	Projeto .....	71
6.2.1.	Procedimento de consulta prévia .....	71
6.2.2.	Contrato n.º 76/2005-ML com a Lisconcebe .....	72
6.2.3.	Revisão do projeto .....	73
6.3.	Empreitada .....	73
6.3.1.	Concurso público .....	73
6.3.2.	Contrato de empreitada n.º 116/2008 – ML com a SPIE Batignolles Europe .....	75
6.3.3.	Consignação da obra .....	75
6.3.4.	Execução dos trabalhos da empreitada no Troço 2 .....	76
6.3.5.	Continuidade dos trabalhos da empreitada no Troço 3 .....	78
6.3.6.	Fecho de contas .....	83
6.3.7.	Conclusões .....	86
6.4.	Fiscalização, segurança em obra e gestão ambiental .....	87
6.4.1.	Consulta à Ferconsult e adjudicação .....	87
6.4.2.	Contrato n.º 21/2010-ML com a Ferconsult para a fiscalização .....	88
6.4.3.	Contrato n.º 20/2010-ML com a Ferconsult para a segurança em obra .....	89
6.4.4.	Fiscalização, coordenação, controlo e gestão da construção e sistemas de controlo de segurança, higiene e ambiente na obra .....	89
6.5.	Impacto financeiro dos desvios ao programa inicial da obra .....	91
6.5.1.	Execução financeira do Contrato n.º 116/2008-ML com a Spie Batignolles Europe .....	91
6.5.2.	Execução financeira do Contrato n.º 76/2005-ML com a Lisconcebe .....	91
6.5.3.	Execução financeira dos Contratos n.º 20/2008-ML e 21/2008-ML com a Ferconsult .....	91
7.	GESTÃO DOS EMPREENDIMENTOS .....	92
7.1.	Estrutura orgânica de suporte .....	92
7.2.	Delegado e responsável de apoio à obra .....	92
7.3.	Gestor do Empreendimento .....	93
III	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO, RECOMENDAÇÃO FINAL, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS .....	93
8.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO .....	93
9.	RECOMENDAÇÃO FINAL .....	93
10.	DESTINATÁRIOS .....	94
11.	PUBLICIDADE .....	94
12.	EMOLUMENTOS .....	94



IV ANEXO ..... 97

V DOCUMENTOS REFERENTES AO CONTRADITÓRIO ..... 97



## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1	Desvios na Empreitada ML 644/04 (Milhares de Euros) .....	18
Quadro 2	Desvio entre verbas autorizadas e verbas pagas à Spie (Euros).....	19
Quadro 3	Conselhos de Gerência/Conselhos de Administração 2003 – 2012 .....	21
Quadro 4	Contratos celebrados no âmbito da Empreitada ML 644/04 .....	24
Quadro 5	Contrato n.º 132/2005-ML e Adicionais .....	29
Quadro 6	Descrição dos projetos relativos à Estação Encarnação e dos honorários correspondentes .....	32
Quadro 7	Contratos com a Cenorgeo .....	35
Quadro 8	Autos de consignação parcial .....	43
Quadro 9	Decisões da Comissão Europeia .....	45
Quadro 10	Despesas globais financiadas pelo Fundo de Coesão .....	46
Quadro 11	Pedidos de prorrogação de prazo .....	51
Quadro 12	Pagamentos efetuados no âmbito do Contrato nº 132/2005-ML.....	67
Quadro 13	Pagamentos efetuados no âmbito do Contrato nº 158/2004-ML.....	67
Quadro 14	Pagamentos efetuados à Cenorgeo no âmbito de todos os contratos.....	68
Quadro 15	Pagamentos efetuados ao abrigo do Contrato nº 12/2007-ML .....	68
Quadro 16	Honorários pagos à Fagipt.....	69
Quadro 17	Desvios na Empreitada ML 644/04 .....	70
Quadro 18	Contratos celebrados no âmbito da Empreitada ML 676/08. ....	71
Quadro 19	Quadro comparativo das propostas apresentadas .....	72
Quadro 20	Fases da Empreitada ML 676/08 .....	76
Quadro 21	Mapa comparativo dos pagamentos previstos e efetuados no Troço 2 .....	76
Quadro 22	Evolução da realização da obra no Troço 2 e Troço 3 .....	86
Quadro 23	Desvio entre verbas autorizadas e verbas pagas à Spie .....	91
Quadro 24	Pagamentos efetuados no âmbito do Contrato nº 76/2005-ML.....	91
Quadro 25	Pagamentos efetuados no âmbito dos contratos com a Ferconsult.....	91





## SIGLAS

Aerometro	AEROMETRO - Agrupamento para a Construção da Linha Vermelha do ML para a ligação Aeroporto/Estação do Oriente, ACE
ANA	Aeroportos, Navegação Aérea, SA
ARPP	Auto de Receção Provisória Parcial
CA	Conselho de Administração
CE	Cademo de Encargos
Cenorgeo	CENORGEIO – Engenharia Geotécnica, Lda
CG	Conselho de Gerência
CS	Comunicação de Serviço
CML	Câmara Municipal de Lisboa
DIA	Declaração de Impacte Ambiental
DR	Diário da República
EPC	Departamento de Estudos, Planeamento e Controlo de Gestão
Fagipt	FAGIPT - Fase, Gibb, Printec e Tecno plano, ACE
Ferconsult	FERCONSULT – Consultoria, Estudos e Projetos de Engenharia de Transportes, SA
GI	Gestão de Infraestruturas
GIO	Gestão de Obras de Expansão e Modernização da Rede
GIPO	Gestão de Projetos e Obras
GJC	Gabinete Jurídico e Contencioso
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
Lisconcebe	LISCONCEBE – Consultadoria de Projetos de Engenharia SA
ML	Metropolitano de Lisboa, EPE
ODDCG	Órgãos dependentes diretamente do Conselho de Gerência
PA	Poço de Ataque
PTA	Plano de Trabalhos de Aceleração da Empreitada
PTC	Plano de Trabalhos de Conclusão da Empreitada
PSS	Plano de Segurança e Saúde
PV	Poço de Ventilação
RA	Relato de Auditoria
RAO	Responsável de Apoio à Obra
Spie	SPIE Batignolles Europe
TC	Tribunal de Contas





## I SUMÁRIO EXECUTIVO

### 1. INTRODUÇÃO

1. No Plano de Fiscalização da Área de Responsabilidade IX foi inscrita a realização de uma ação de controlo ao Metropolitano de Lisboa, EPE.
2. Foi remetida ao Tribunal de Contas uma denúncia, anónima, relacionada com eventuais ilegalidades cometidas pelo Metropolitano de Lisboa (ML). Foram denunciadas várias situações que, alegadamente, configuravam a violação da lei vigente em matéria de contratação pública e de empreitadas de obras públicas e refletiam irregularidades graves na gestão dos dinheiros públicos.
3. De acordo com a exposição dos factos, o desenvolvimento das empreitadas ML 644/04 – Execução dos toscos entre Oriente/Aeroporto da Linha Vermelha e ML 676/08 – Manutenção e reabilitação estrutural da Galeria do Troço 2 (Jardim Zoológico/Praça de Espanha) da Linha Azul não seguiu os procedimentos legais exigidos pelo Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de março, e pelo Decreto-Lei nº 223/2001, de 9 de agosto.
4. Da análise das situações referenciadas, foi possível determinar que os factos relacionados com os procedimentos de contratação, a celebração dos contratos, a consignação e execução dos trabalhos e a receção das obras se reportavam aos anos de 2006 a 2012.

#### 1.1. Natureza e objetivos da auditoria

5. A ação ora em apreço reveste a natureza *operacional ou de resultados*, cujo objetivo consistiu na apreciação da atuação do ML, tendo por referência os factos alegados pela denúncia apresentada ao Tribunal relativamente à empreitada ML 644/04 – Execução dos toscos entre Oriente/Aeroporto da Linha Vermelha e à empreitada ML 676/08 – Manutenção e reabilitação estrutural da Galeria do Troço 2 (Jardim Zoológico/Praça de Espanha) da Linha Azul.
6. Considerando critérios de oportunidade, custo e eficácia, a presente auditoria teve em conta os seguintes objetivos e as seguintes metodologias:
  - a. Proceder à análise técnica das empreitadas, designadamente:
    - i. Análise das peças escritas e desenhadas do projeto de execução posto a concurso;
    - ii. Análise de contratos de prestação de serviços de projeto e de fiscalização da obra com a Ferconsult, SA;
    - iii. Análise do programa de procedimento;
    - iv. Análise da escolha do procedimento, respetivas peças, condições jurídicas e administrativas do concurso;
    - v. Análise do relatório de análise das propostas e da adjudicação;
    - vi. Análise dos contratos de empreitada;
    - vii. Análise dos Autos de Medição, à luz da escolha do procedimento;



- ix. Análise da fundamentação técnica e legal da alegada indemnização por redução do preço contratual, prémio por cumprimento antecipado e multa ao empreiteiro;
  - x. Análise da fundamentação técnica dos “Trabalhos a Mais” e “Trabalhos a Menos” em termos de prazos de execução e preços, à luz da legislação em vigor e das boas práticas de contratação pública e gestão de projetos;
  - xi. Análise da fundamentação e da razoabilidade das alterações técnicas efetuadas aos projetos de execução, à luz da legislação em vigor e das boas práticas de contratação pública e gestão de projetos;
  - xii. Análise das vistorias e do auto de receção provisória;
  - xiii. Análise das contas finais do empreiteiro e dos relatórios finais das obras;
  - xiv. Análise de procedimentos e mecanismos de controlo técnico e de fiscalização das empreitadas, levadas a cabo pela equipa técnica à luz das boas práticas de gestão e controlo de obra;
- b.** Relativamente à Emp. ML 644/04, apreciar a atuação da empresa e os impactos financeiros derivados da celebração do acordo relativo ao contrato nº 12/2007-ML, intitulado “Acordo de Aceleração”, celebrado em maio de 2009:
- i. Apurar os fundamentos para a celebração do acordo;
  - ii. Analisar os termos do acordo;
  - iii. Apurar a concretização do novo plano de trabalhos e das novas obrigações do empreiteiro;
  - iv. Analisar os pareceres jurídicos internos e externos relativos à celebração e à execução do acordo;
  - v. Analisar o relatório final da obra.

## 1.2. Metodologia utilizada

7. Na preparação e desenvolvimento desta ação foram seguidos critérios, técnicas e metodologias acolhidas pelo Tribunal de Contas, designadamente o que está previsto no Regulamento da sua 2.ª Secção e no seu Manual de Auditoria e de Procedimentos, bem como, subsidiariamente, as metodologias geralmente aceites pelas organizações internacionais de controlo financeiro, como é o caso da INTOSAI<sup>1</sup>, da qual o Tribunal de Contas português é membro.
8. Para a realização da auditoria em apreço, procederam-se a diversas deslocações à sede e a outras instalações do ML, com vista à recolha da informação pertinente para o desenvolvimento dos trabalhos da auditoria.
9. Deste modo, foi analisada informação relevante, da qual se destacam:
- ◆ Estatutos e outros documentos jurídicos relativos à empresa;
  - ◆ Documentação relativa aos processos de contratação das empreitadas e ao seu desenvolvimento;
  - ◆ Documentação relativa aos processos de financiamento comunitário pelo Fundo de Coesão;
  - ◆ Documentação relativa ao processo de faturação;
  - ◆ Documentação relativa aos processos de auditoria interna e externa às empreitadas;
  - ◆ Relatórios de gestão e contas da empresa, com referência aos anos de 2006 a 2011;
  - ◆ Artigos relevantes publicados na imprensa escrita.

<sup>1</sup>INTOSAI – *International Organization of Supreme Audit Institutions*



### 1.3. Colaboração de um perito externo ao TC

10. O desenvolvimento desta ação contou com a colaboração exterior de um perito em engenharia civil, contratado para o efeito, tendo o Tribunal garantido a sua independência técnica, embora funcionalmente subordinado ao auditor chefe responsável pela presente auditoria. Previamente à contratação deste perito, o Tribunal certificou-se igualmente da ausência de qualquer conflito de interesses com a entidade auditada.

### 1.4. Horizonte temporal

11. O horizonte temporal da presente ação abrangeu o período entre o ano de 2006 (ano da abertura do procedimento da empreitada ML 644/04) e o ano de 2012 (data da conclusão dos trabalhos da empreitada ML 644/04).

### 1.5. Exercício do contraditório

12. Nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, o relato de auditoria foi enviado às seguintes entidades:
- Ministra de Estado e das Finanças;
  - Ministro da Economia e do Emprego;
  - Conselho de Administração do Metropolitano de Lisboa, EPE;
  - Aos membros do Conselho de Administração do ML no período de 2006 a 2010;
  - Aos membros do Conselho de Administração do ML no período de 2010 a 2012;
  - Aos responsáveis individuais mencionados no anexo I do Relatório;
13. Todas as entidades responderam ao Tribunal, com exceção da Ministra de Estado e das Finanças e dos responsáveis do ML pela empreitada ML 676/08 mencionados no anexo I.
14. As respostas recebidas foram devidamente analisadas e ponderadas pelo Tribunal e foram tidas em conta na redação final deste relatório, em tudo o que contribuíram para aclarar e fixar a matéria de facto e de direito.
15. Os officios recebidos e os documentos enviados em anexo no exercício do princípio do contraditório constam do Anexo II. Contudo, dada a sua extensão, constarão em formato digital para os devidos efeitos.

## 2. CONCLUSÕES

16. Em resultado das verificações e análises efetuadas no trabalho de auditoria e da análise do contraditório e, ainda, tendo em conta os objetivos da presente auditoria, apresentam-se as seguintes conclusões.

### 2.1. Empreitada ML 644/04 - Execução dos toscos entre Oriente/Aeroporto da Linha Vermelha

17. Várias situações devem ser destacadas, quer relativas ao processo de contratação, quer relativas ao desenvolvimento da empreitada, que se consubstanciaram em falhas de atuação e em gestão deficiente por parte dos vários intervenientes, designadamente o ML enquanto dono de obra.

#### 2.1.1. Projeto

18. O ML não elaborou um programa preliminar para esta empreitada, como era responsabilidade do dono da obra, tendo em conta a dimensão da empreitada e o investimento envolvido.
19. **A emissão da Declaração de Impacte Ambiental (DIA)** em 2005 veio determinar alterações significativas ao projeto inicial da empreitada e a comprometer o início e o desenvolvimento normal dos trabalhos.



20. Ainda em 2004, o ML solicitou o início do procedimento da Avaliação de Impacto Ambiental. Contudo, considerou-se que este projeto não estava sujeito a este procedimento de avaliação.
21. Em sede de contraditório, o CA do ML referiu que aquele entendimento foi sustentado na comunicação do então Instituto do Ambiente, a qual referia que “o projeto em causa não se enquadra no âmbito do DL 69/2000, de 3 de maio.” Esta comunicação foi objeto do seguinte despacho do Secretário de Estado do Ambiente: “Tomei conhecimento. Informe-se o proponente do projeto e o gabinete de Sua Exa. o SET do facto do projeto em causa não se enquadrar no âmbito do DL 69/2000”.
22. Porém, aquele entendimento veio a ser alterado em virtude da posição contrária dos serviços da Comissão Europeia<sup>2</sup>.
23. Deste modo, os membros do Governo com competências na matéria determinaram, por despacho de 21 de fevereiro de 2005, a necessidade de sujeitar a obra do “Prolongamento da Linha Vermelha, entre Oriente e Aeroporto” a procedimento de Avaliação de Impacte Ambiental.
24. **Quanto ao processo de contratação e execução do projeto**, o ML procedeu a uma consulta informal à Ferconsult e, apesar do montante envolvido, optou pela não abertura de concurso para a elaboração do projeto de execução. Assim, o ML recorreu a uma contratação “*in house*”.
25. O contrato foi celebrado já após a entrega do Estudo Prévio do projeto pela Ferconsult, o que significou que a prestação de serviços se iniciou antes da entrada em vigor do contrato. Para além disso, foram pagos 50% dos honorários à Ferconsult logo após a assinatura do contrato.
26. Celebraram-se 6 adicionais ao contrato e os honorários aí previstos ascenderam a 1.915.818 €, o que correspondeu a um acréscimo de 33,6% em relação ao valor inicial (5.700.000 €).
27. Os Adicionais ao contrato tiveram a sua origem, designadamente, nos seguintes factos:
- Emissão da DIA em 22 de dezembro de 2005, o que obrigou à alteração dos projetos da Estação Encarnação e Troços adjacentes;
  - Imposições da CML para a alteração da implantação de infraestruturas;
  - Dificuldades na disponibilidade de terrenos cedidos pela CML ao Clube TAP, obrigando a procurar soluções alternativas;
  - Revisões ao objeto do Protocolo celebrado com a empresa ANA, em resultado do Plano de Desenvolvimento do Aeroporto de Lisboa, as quais exigiram alterações aos projetos do Aeroporto de Lisboa e da galeria de ligação da Estação ao Aeroporto.
28. Finalmente, alguns dos projetos da Estação Encarnação, que se encontravam previstos no contrato com a Ferconsult, foram incluídos posteriormente no contrato de empreitada. Em consequência, os honorários para a Estação Encarnação ultrapassaram globalmente 2 milhões de Euros, representando mais do que a duplicação do valor inicial (873.484,91 €). Este desvio veio demonstrar que o ML procedeu de forma pouco eficiente e não acautelou os interesses da empresa.
29. Relativamente à **revisão do projeto**, o ML recorreu novamente à consulta informal, desta vez à Cenorgeo. Apesar de a legislação prever o ajuste direto para esta contratação, o ML deveria ter consultado pelo menos três entidades para que o processo fosse transparente e competitivo, tendo em conta que o valor estimado seria superior a 380.000 €.
30. Não existe evidência de que tenha sido elaborado um relatório de análise da proposta da Cenorgeo, para apreciação, designadamente, da razoabilidade do preço, prazo e equipa técnica, representando uma falha nos procedimentos de contratação da empresa.

<sup>2</sup> Vide o ponto 5.2.2. (Declaração de Impacte Ambiental) do corpo do relatório.



31. Entre 2007 e 2008, foram efetuados novos contratos com a Cenorgeo para a revisão dos ajustamentos ao projeto inicial e os honorários aí previstos cresceram 53,7% do valor previsto no contrato base celebrado em 2004 (385.000€).
32. Os honorários pagos à Cenorgeo ultrapassaram meio milhão de Euros, entendendo o Tribunal que parte deles deveria ter sido assumido pelo empreiteiro. Com efeito, as despesas relativas à revisão das variantes a elementos dos projetos pela Cenorgeo deveriam ter sido suportadas pelo empreiteiro. Ora, foi o ML que assumiu esses encargos, os quais ascenderam a 102.222.11€.

#### 2.1.2. Empreitada

33. Esta empreitada assumiu uma grande complexidade, quer pela sua dimensão, quer por integrar no caderno de encargos, para além de trabalhos de execução, trabalhos de conceção no caso da Estação da Encarnação.
34. Relativamente **ao processo de contratação da Aerometro**, o CG aprovou a adjudicação da empreitada em 29 de janeiro de 2007 e existiu a aprovação tácita da minuta do contrato através do envio desta ao adjudicatário, de acordo com a resposta do CA do ML em fase de contraditório.
35. Quanto à decisão de adjudicação, o CA do ML alegou em fase de contraditório que a empresa foi confrontada com uma providência cautelar, com repercussão negativa sobre a empreitada.<sup>3</sup>
36. O Tribunal entende relevar a existência deste processo judicial e o seu impacto no arranque e no desenvolvimento da empreitada.
37. Em consequência designadamente da DIA e do processo judicial atrás referidos, houve necessidade de, no decorrer da empreitada, efetuar trabalhos em quantidades suplementares aos previstos e eliminar outros, dando origem a 5 adicionais ao contrato e a dois acordos complementares.
38. No Adicional nº 2, alguns dos trabalhos aí previstos não podiam ser considerados “Trabalhos a Mais”, pois não resultaram de uma circunstância imprevista, nos termos da lei.
39. No Adicional nº 3, determinou-se o pagamento ao empreiteiro de 1.009.518,22 €, correspondendo a 50% da menor valia existente, nos termos da lei. Contudo, por um lado, não havia evidência de que a Ferconsult tivesse aprovado os ajustes e adaptações ao projeto de que era responsável e, por outro lado, alguns dos trabalhos aí identificados não constituíam propostas de projetos alternativos da Aerometro.
40. Em sede de contraditório, o CA vem refutar aquelas afirmações do Tribunal e refere que deu apenas cumprimento às normas legais aplicáveis e às boas práticas reconhecidas na gestão de uma empreitada, aprovando alterações ao projeto que consubstanciavam economias para a empresa e um correspondente pagamento, proposto pelos técnicos de engenharia.<sup>4</sup>
41. Tendo em consideração as informações adicionais apresentadas pelo CA do ML e assumindo que a Ferconsult aceitou informalmente as alterações aos projetos, o Tribunal considera adequado que o CA do ML tenha aprovado o pagamento ao empreiteiro de 50% da respetiva menor valia, nos termos do nº 3 do artº 30º do DL nº 59/99.”
42. Relativamente ao adicional nº 5 e analisados os trabalhos identificados no Anexo II, os trabalhos relativos à Iluminação Pública e ao Posto de Transformação da Encarnação **não podiam ser considerados “Trabalhos a Mais”**, pois não se tornaram necessários na sequência de uma circunstância imprevista.
43. Finalmente, os processos para a regularização de situações de “Trabalhos a Mais” não foram suficientemente céleres e, também, não se procedeu à emissão das respetivas ordens de execução. Ou seja, os “Trabalhos a Mais” partiram de constatações do empreiteiro após a realização dos mesmos, sem que tivesse sido emitida a correspondente ordem de execução pela Fagipt.

<sup>3</sup> Vide o ponto 5.3.1. (Concurso Público) do corpo do relatório.

<sup>4</sup> Vide o ponto 5.3.2. (Contrato de empreitada nº 12/2007 com a Aerometro) do corpo do relatório.



44. Entre a primeira e a última **consignação da obra** mediaram 1 ano e 4 meses, o que representou um espaço temporal significativo<sup>5</sup>.
45. Releva aqui o impacto da dilação de tempo sobre os encargos incorridos pelo ML com a manutenção de estaleiros e a revisão de preço e, ainda, as consequências negativas para a execução do Plano de Trabalhos por parte do empreiteiro.
46. Em sede de contraditório, o CA do ML alegou a existência de fatores externos que o ML não podia controlar<sup>6</sup>.
47. Foram identificados vários problemas que impediram que se assinasse um único auto de consignação. Contudo, estes seriam evitados ou mitigados se o ML tivesse tomado as ações adequadas em devido tempo. Só assim o ML teria obstado à maior parte das consignações parciais e, posteriormente, às correspondentes prorrogações de prazo e respetivos encargos adicionais.
48. Se tivesse sido desenvolvido um Plano de Expropriações na fase de elaboração do projeto base, o ML teria a maior parte dos terrenos necessários disponíveis na data de consignação da obra. Este entendimento foi contestado pelo CA do ML em fase de contraditório<sup>7</sup>.
49. Apesar de não ter sido da direta responsabilidade do ML, é uma evidência que a empresa foi prejudicada por este longo processo.
50. **A execução da contribuição comunitária** para o projeto global de “Prolongamento da Linha Vermelha do ML” era apenas de 2% após três anos do início da obra, de acordo com o mapa de execução financeira do Fundo de Coesão reportado a 30 de junho de 2010.
51. Foram apresentados 8 pedidos de pagamento e apenas um em momento anterior à celebração do “Acordo de Aceleração” em 2009, o que revelou uma gestão deficiente na execução financeira do projeto por parte do ML.
52. Na conclusão do projeto a taxa de execução financeira foi de 76,9%, consubstanciando-se no financiamento de 114.464.325 €.
53. **O Acordo celebrado em 2009, designado por “Acordo de Aceleração”,** representou o momento mais crítico na execução dos trabalhos desta empreitada.
54. Com a sua celebração, as partes assumiram explicitamente, por um lado, o não cumprimento dos prazos inicialmente definidos no contrato base e, por outro lado, que a solução mais adequada seria a antecipação do prazo para 21 de maio de 2010.
55. Contrariamente ao que era exigível, no Acordo não constavam os seguintes elementos essenciais:
- Obrigação do empreiteiro na execução de determinadas quantidades de trabalho;
  - Identificação das atividades ou medidas a realizar;
  - Justificação objetiva do valor de 15.140.511,76 €, com a apresentação de custos parcelares, quantidades de trabalho e custos unitários.
56. Os encargos decorrentes da celebração deste Acordo foram significativos, na medida em que a “antecipação do prazo” importou, desde logo, no pagamento ao empreiteiro de mais 14% do valor contratual. Além disso, o ML incorreu em encargos suplementares com outras prestações de serviços, designadamente da Ferconsult e da Fagipt, representando um acréscimo de 21,5% em relação ao valor global dos encargos assumidos inicialmente.

<sup>5</sup> Vide o ponto 5.3.3. (Consignação da obra) do corpo do relatório.

<sup>6</sup> Idem.

<sup>7</sup> Vide o ponto 5.3.3. (Consignação da obra) do corpo do relatório.



57. De acordo com as conclusões da auditoria técnica externa à empreitada, realizada em 2011, os sobrecustos a pagar à Aerometro não deveriam ter ultrapassado o montante de 10.692.672€, muito aquém do montante pago pelo ML (15.140.511,76 €).
58. No relatório da referida auditoria apresenta-se um quadro dos sobrecustos da Auditoria e do Acordo PTA /Fiscalização e é sublinhado que não se consideraram os sobrecustos para o Troço 98 e que as verbas associadas às rúbricas de equipamentos, estaleiros e Poços de Ataque 1 e 2 poderiam eventualmente ser reduzidas e apresentaram-se as principais causas da diferença negativa apurada (4.447.839€).
59. Porém, aquela diferença nos sobrecustos foi validada mais tarde no Relatório Conclusivo, elaborado em Junho de 2012.
60. As contrapartidas foram pagas na totalidade pelo ML sem que tivessem sido atingidos os objetivos do PTA, por factos imputáveis à Aerometro. Com efeito, o PTA previa a conclusão da empreitada até 21 de maio de 2010 e tal objetivo não foi alcançado. Os trabalhos prolongaram-se até dezembro de 2010 em frentes relevantes da obra, as quais eram, em primeira linha, da responsabilidade da Aerometro depois de julho de 2010.
61. Em conclusão, a celebração e a execução do “Acordo de Aceleração” consubstanciaram atos de recurso para a defesa dos interesses do ML, incorrendo ainda assim no acréscimo de encargos em relação ao planeamento inicial, com vista à obtenção de uma garantia extraordinária relativa ao financiamento comunitário.
62. Releva ainda o facto de a alteração do Plano de Trabalhos e as respetivas consequências financeiras não terem sido precedidas de uma avaliação e eventual redefinição dos trabalhos que seriam efetivamente essenciais ao objetivo da “antecipação” do prazo da empreitada.
63. A não revisão prévia dos trabalhos objeto no Acordo colocou o ML numa posição de fragilidade face ao controlo de execução dos trabalhos pelo empreiteiro. O ML não tomou as devidas providências para assegurar o controlo dos sobrecustos apresentados pela Aerometro para a execução do novo plano de trabalhos.
64. Assinala-se que a Aerometro propôs, no decorrer da empreitada, diversas **revisões do Plano de Trabalhos** de Conclusão da empreitada (PTC) e ao mesmo tempo solicitou **prorrogações do prazo** para a conclusão dos trabalhos.
65. Quase todos os pedidos são posteriores à assinatura do Auto de Receção Provisória em 21 de maio de 2010, representando uma situação anormal no planeamento dos trabalhos a executar nesta empreitada.
66. Em relação a todos os pedidos da Aerometro, a Fagipt pronunciou-se favoravelmente, mas o ML optou pelo indeferimento ou por não proferir qualquer decisão.
67. Apenas em julho de 2012, com o Adicional nº 5 e o “Acordo final”, foi acordada a concessão de duas prorrogações legais até 23 de agosto de 2010.
68. Em 2008 foi decidida pelo ML a **aplicação da multa contratual** de 5.815.255,87 € pelo atraso global da empreitada de 312 dias na execução dos trabalhos, por incumprimento dos prazos parcelares. Esta multa foi objeto de impugnação pela Aerometro e não chegou a ser cobrada pelos serviços do ML.
69. A não cobrança da multa ao empreiteiro teve, provavelmente, como objetivo evitar conflitos e salvaguardar a execução da obra no seu todo.
70. Com a entrada em funções do novo CA em 2010 e confrontado com a não aplicação das multas contratuais à Aerometro, a direção do ML decidiu abrir um inquérito interno à Empreitada ML 644/04, tendo em vista o esclarecimento dos factos e o apuramento de eventuais responsabilidades disciplinares.



71. Também, só o novo CA veio a rejeitar os termos da impugnação apresentada pela Aerometro em 2008, ou seja, dois anos e meio depois.
72. Considerou-se que, após a receção provisória parcial dos trabalhos em maio de 2010, não poderia haver lugar a aplicação de multa correspondente a factos anteriores, nos termos da lei, pelo que os trabalhos rececionados deveriam estar excluídos do âmbito da decisão final. Assim, aquela receção teve implicações graves na salvaguarda da aplicação da multa contratual inicialmente aprovada pelo CA.
73. Novamente, só com a celebração do Adicional nº 5 e do “Acordo Final” em 2012, os processos de aplicação de multas contratuais foram objeto de acordo, pondo termo às sucessivas tentativas falhadas de resolução do diferendo entre as partes.
74. Aquele acordo previa a aplicação de duas multas contratuais por atraso no montante global de 4.692.068,11€.
75. A aplicação das multas contratuais ao empreiteiro em 2012 teve em conta a irregularidade da receção provisória parcial da obra em 21 de maio de 2010, num cenário adverso para a celebração do “Acordo Final” da empreitada.
76. Deste processo de aplicação de multas resultaram a abertura de dois processos disciplinares ao RAO e ao diretor do GI e o despedimento com justa causa de ambos.
77. Em conclusão, com base nas alegações apresentadas em sede de contraditório e no novo parecer do consultor externo do TC<sup>8</sup>, o Tribunal entendeu acolher as considerações do ML e considerar que a aplicação da multa contratual de €4.692.068,11 adveio do resultado das negociações tidas com o empreiteiro em 2012, designadamente a aceitação deste em desconsiderar os efeitos da receção provisória.
78. **Relativamente à receção da empreitada**, não existiu qualquer distinção entre o auto de vistoria e o auto de receção, contrariando o disposto na lei.
79. O Auto de Receção Provisória Parcial de 21 de maio de 2010 deveria ter sido um simples Auto de Vistoria para efeito de receção provisória, na medida em que a obra não estava em condições de ser recebida. Não há evidência de que tenham sido cumpridos os preceitos legais relativos à conclusão da obra, designadamente quanto à receção da obra e à convocação formal do empreiteiro pela fiscalização.
80. Relativamente à receção provisória da empreitada, o CA do ML esclareceu em sede de contraditório que *“não existe qualquer deliberação do CA que determine a realização desta vistoria ou a receção da obra, nem sequer o Auto em causa foi levado ao conhecimento e visado pelo ML.”*
81. Conclui-se que, em relação ao Auto de Vistoria de 29 de novembro de 2010, ao Auto de Receção Provisória de 1 e 2 de fevereiro de 2011, ao Auto de Receção Provisória de 25 de março de 2011 e ao Auto de Vistoria de 15 de julho de 2011, **não foram efetuadas nas datas fixadas** as vistorias para verificar se as reparações haviam sido realizadas para os efeitos de receção provisória.
82. Esta matéria foi contestada pelo CA do ML em fase de contraditório, justificando o atraso das vistorias em relação às datas fixadas. Refere ainda que “porque havia sido contratada a já referida peritagem técnica à execução da obra e foi lavrado o acordo de 15 de março (...) não foram efetuadas mais vistorias.”
83. **O Acordo celebrado em 7 de julho de 2012, designado por “Acordo Final”**, constituiu o acerto final da relação contratual entre o ML e a Aerometro e a resolução das questões pendentes, com vista a evitar o arrastamento das mesmas por via judicial.
84. Para o esclarecimento dos factos e com vista à fundamentação da decisão de aprovação do Acordo Final, procedeu-se previamente, em junho de 2012, à elaboração de um “Relatório Conclusivo”, subscrito por um representante do ML, um representante da empresa “Edgar Cardoso” e o advogado externo do ML.

<sup>8</sup> Vide o ponto 5.3.7. (Processo relativo a multas contratuais) do corpo do relatório.



85. O acordo previa o saldo final de 2.248.910,93 € a favor do empreiteiro, o que correspondia a 2% do valor inicial da empreitada.
86. O saldo final resultou do encontro de contas entre:
- Créditos do empreiteiro, no valor global de 6.940.979,04 €, correspondentes à indemnização por permanência em obra, aos trabalhos não previstos, às despesas incorridas em taxas por ocupação de espaços públicos e aos juros de mora, decorrentes da aprovação do novo PTA em maio de 2010;
  - Créditos do ML, no valor global de 4.692.068,11 €, correspondentes à aplicação de multas contratuais por atraso na Estação Encarnação e no conjunto da obra.
87. O valor fixado para os juros de mora a favor do empreiteiro foi elevado, correspondendo a cerca de 1,25% do valor de adjudicação, acrescido dos valores previstos nos adicionais e nos dois acordos.
88. As multas contratuais previstas neste acordo representaram a recuperação de parte das multas contratuais inicialmente aplicadas em 2008.

### 2.1.3. Fiscalização

89. São várias as deficiências a destacar quanto à fiscalização da empreitada.
90. A não finalização atempada dos procedimentos de contratação dos serviços de fiscalização até à data do início da empreitada obrigou o ML a recorrer aos serviços da Ferconsult.
91. O ML optou, novamente, por uma contratação “*in house*”, justificada pela urgência em assegurar a fiscalização desde o início da empreitada. Porém, o contrato foi celebrado após a prestação dos serviços, o que representou uma falha nos procedimentos de contratação do ML.
92. Não foi posta à disposição do Tribunal qualquer ata de reunião, relatório mensal de acompanhamento da obra ou outros documentos emitidos pela Ferconsult para o controlo de qualidade e planeamento da obra. A falta da documentação acima referida representou uma falha do ML relativamente ao controlo da obra.
93. **O contrato com a Fagipt só veio a produzir efeitos em agosto de 2007**, sete meses após o início da obra. Celebraram-se ainda 4 adicionais ao contrato, ascendendo os honorários aí previstos a um acréscimo de 45,8% em relação ao valor inicial (4.558.636€), revelando uma gestão deficiente por parte do ML.
94. Mais uma vez, no caso do Adicional nº 4, foi celebrado após a realização dos trabalhos aí previstos, demonstrando uma falha por parte do ML na condução e gestão do processo.
95. Existiu uma articulação deficiente entre o ML e a Fagipt, que se refletiu nos sucessivos atrasos de resposta entre o ML e o empreiteiro. Para além disso, a RAO não assumiu a diligência que era exigida em face da dimensão dos problemas a tratar com os vários intervenientes.
96. A Fagipt não cumpriu as suas obrigações no exercício da fiscalização, tal como previsto na lei. Por um lado, não foram disponibilizadas as Ordens de Execução de “Trabalhos a Mais” emitidas pela Fagipt, acompanhadas de projetos de alteração ou das espécies e quantidades de trabalho a executar. Por outro lado, não há evidência de que a Fagipt tenha efetuado o fecho da empreitada, tendo sido elaborada apenas a Conta Provisória.
97. Destaca-se ainda que a Fagipt foi corresponsável pela assinatura do Auto de Receção Provisória Parcial em 21 de maio de 2010 e, também, pela não aplicação de multas ao empreiteiro por incumprimento dos prazos parcelares vinculativos estabelecidos no “Acordo de Aceleração”. Com efeito, tais prazos nunca foram objeto de prévia notificação de intenção antes da receção provisória.



98. Concluindo, as ações, as omissões e os atrasos da Fagipt comprometeram a boa execução da prestação de serviços contratada com o ML, com reflexos negativos sobre a execução da obra.

#### 2.1.4. Desvios na execução financeira

99. Detetaram-se diversos desvios financeiros na execução da empreitada.
100. Relativamente à execução **do contrato para a elaboração do projeto**, existiu um desvio de 32,2% entre o valor contratual (5.700.000 €) e o valor pago no final (7.535.999 €). Este desvio decorreu de várias situações, designadamente o atraso das consignações, os ajustamentos decorrentes da DIA e a aprovação do PTA, que não afastam algumas responsabilidades por parte do ML.
101. Relativamente à prestação **de serviços de revisão do projeto**, o montante pago pelo ML à Cenorgeo ascendeu a 591.775,67 €, ou seja, mais 53,7% do valor previsto no contrato base (385.000 €).
102. Relativamente à execução **do contrato da empreitada**, o valor total foi de 121.409.608,78 €, ou seja, um desvio de 12,9% em relação ao valor inicial do contrato.
103. Relativamente à **prestação de serviços de fiscalização**, o valor total dos pagamentos efetuados à Fagipt ascendeu a 6.646.302,45 €, o que representou um desvio de 45,8% acima do valor previsto no contrato base (4.558.636€). Este desvio refletiu a debilidade da gestão do empreendimento por parte do ML.
104. Concluindo, em três casos foi ultrapassado 30% do valor inicial e em dois deles ultrapassou 40% desse valor<sup>9</sup>.
105. **O prolongamento da Linha Vermelha foi finalmente inaugurado em julho de 2012**, após longos meses e uma vez terminados os trabalhos subsequentes à empreitada ML 644/04, designadamente a empreitada de acabamentos, instalação da via e instalação de equipamentos.
106. **O atraso da entrada em funcionamento das novas Estações foi superior a dois anos**, o que foi um desvio significativo em relação à programação inicial. Este atraso foi fruto da complexidade do empreendimento, mas também decorrente de um planeamento e gestão deficiente da obra em geral por parte do ML.

## 2.2. Empreitada ML 676/08 - Manutenção e reabilitação estrutural da Galeria do Troço 2 (Jardim Zoológico/Praça de Espanha) da Linha Azul

107. A denúncia recebida pelo TC destacou determinados factos em relação à Empreitada ML 676/08, relevantes para a aferição da responsabilidade do ML na gestão de dinheiros públicos, designadamente a realização de trabalhos no Troço 3, fora do objeto do contrato.
108. Não existe evidência nesta empreitada de que o CG tenha procedido à nomeação formal do RAO.
109. Em relação a todas as fases da empreitada foi uma evidência a falta de documentação de suporte, o que representa uma falha do ML relativamente ao controlo da obra. Porém, tal aconteceu especificamente nesta empreitada devido à atuação deficiente do RAO, o diretor do GI e demais intervenientes na fiscalização.

### 2.2.1. Projeto

110. O ML não elaborou um programa preliminar para esta empreitada, como era responsabilidade do dono da obra.
111. **Quanto ao processo de contratação da elaboração do projeto**, foi realizada uma consulta prévia e foi proposta a adjudicação a Lisconcebe. A proposta foi aprovada pelo CG e existiu aprovação tácita da minuta do contrato, de acordo com o CA do ML em fase de contraditório.

<sup>9</sup> Vide o ponto 5.5.5. (Execução financeira global da empreitada) do corpo do relatório.

112. O ML procedeu ao pagamento dos honorários à Lisconcebe após a entrega do relatório de inspeção, do projeto de execução e das peças do concurso. Contudo, pelo facto de estes documentos não terem sido disponibilizados ao TC a seu pedido, entende-se que a falta desta documentação representa uma falha do ML relativamente ao controlo do processo.
113. Os trabalhos previstos para o Troço 2 foram sobreavaliados na fase de projeto, **atingindo cerca de 48,8% do valor inicial**. Este desvio evidenciou um erro no projeto.
114. Todos os projetos técnicos deveriam ser sido revistos por entidade diferente daquela que executou o projeto em fase prévia ao lançamento do procedimento respetivo. No entanto, não há evidência de que o projeto de execução e o relatório de inspeção da Lisconcebe tenham sido objeto de revisão, desrespeitando o despacho ministerial de 2000.
115. Apesar da dificuldade de realização de estimativas nos trabalhos da empreitada alegada pelo CA do ML<sup>10</sup>, o erro atingiu quase metade do valor global da empreitada. Este erro no projeto poderia ter sido detetado por um revisor.

### 2.2.2. Empreitada

116. Relativamente **ao processo de contratação**, foi realizado um concurso público para o valor estimado de 250.000 € e foi proposta a adjudicação da empreitada à empresa Spie Batignolles Europe.
117. O CG aprovou a adjudicação da empreitada por 285.890 €, acrescido de IVA. Em sede de contraditório, o CA do ML esclareceu que existiu aprovação tácita da minuta do contrato.
118. A realização do procedimento do concurso decorreu de forma correta e transparente, não levantando dúvidas quanto à legalidade do ato de adjudicação à Spie.
119. **A consignação da obra** ocorreu em janeiro de 2009 e fixou-se maio de 2009 para a conclusão da obra. Contudo, os trabalhos foram concluídos muitos meses depois e fora do objeto da empreitada.
120. **Na execução da obra no Troço 2** os trabalhos na galeria apresentaram um atraso significativo desde o início.
121. Relativamente à receção da obra, a vistoria para a receção provisória do Troço 2 teve lugar em maio de 2009. No mesmo dia foi também assinado o Auto de Receção Provisória Parcial, mesmo com a referência expressa de que **todos os trabalhos no Troço 2 se encontravam concluídos**.
122. Tal consubstanciou uma atuação ilegal por parte dos serviços do ML, na medida em que deveria ter sido lavrado um Auto de Receção Provisória. Com efeito, a empreitada só contemplava reparações no Troço 2 e essas estavam concluídas.
123. O saldo remanescente do valor a pagar no âmbito do contrato representava cerca de 49% do valor da empreitada.
124. Tendo em conta a diferença, a Spie teria direito a uma indemnização correspondente a 10% do valor não faturado, nos termos da lei. Porém, o ML não procedeu ao pagamento desta indemnização.
125. O ML também não efetuou o fecho de contas da empreitada.
126. A opção tomada foi dar continuidade à obra noutra local (Troço 3), fora do objeto da empreitada e ao arrepio das regras de boa gestão de obras públicas.
127. **Na execução da obra no Troço 3** não se encontrou qualquer evidência sobre o processo de contratação da Spie para a execução dos novos trabalhos.

<sup>10</sup> Vide o ponto 6.2.3. (Revisão do projeto) do corpo do relatório.

128. Sem o conhecimento e a aprovação do CA do ML, o órgão competente, o então Diretor do GI decidiu, autonomamente, dar início aos trabalhos no Troço 3, em violação das regras de atribuição de competências para a autorização de despesa decorrentes dos estatutos do ML e das regras vigentes na empresa.
129. A decisão de continuidade dos trabalhos no Troço 3 foi tomada sem norma habilitante para o ato e contou com a conivência dos representantes da Ferconsult e do empreiteiro.
130. Tal decisão incluiu, por um lado, a utilização do saldo remanescente de 114.356,40 €, resultante do fecho da conta dos trabalhos no Troço 2, e, por outro lado, a utilização do valor correspondente aos “Trabalhos a Mais” que poderiam chegar a mais 25% do valor da empreitada.
131. Está-se perante um vício de incompetência do órgão para a autorização da despesa e o desvio de dinheiros públicos para fim diferente do decidido superiormente pelo CA do ML.
132. A autorização para a realização dos trabalhos no Troço 3 não foi precedida da elaboração e aprovação das peças essenciais para a realização da obra, de acordo com o regime jurídico então em vigor.
133. **É pois uma evidência a ilegalidade da decisão de continuidade dos trabalhos no Troço 3 da Linha Azul, com a inerente responsabilização dos intervenientes do ML, ou seja, o RAO e o então Diretor do GI, na autorização das despesas correspondentes no valor de 139.477 €, acrescido de IVA.**
134. Por um lado, o ato de adjudicação dos novos serviços à Spie **violou as regras de autorização de despesa** vigentes no ML<sup>11</sup>, o que configura uma situação passível de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto<sup>12</sup>.
135. Por outro lado, **a utilização dos dinheiros públicos para fins diversos dos previstos** é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea i) do n.º 1 do art.º 65º da Lei 98/97, de 26 de agosto<sup>13</sup>.
136. Embora tenham sido violadas as regras de autorização de despesa e tenham sido utilizadas verbas para fim diverso do previsto, não ficou demonstrado ter existido lesão do interesse público ou prejuízo para o erário público.
137. Assim, apesar da infração referida ser suscetível de ser sancionada, nos termos das alínea b) e i) do n.º 1 do artigo 65º, da Lei n.º 98/97, não existem indícios de que os factos possam ser imputadas aos seus autores a título de dolo, não existe registo de recomendação anterior do Tribunal ou de órgão de controlo interno para a correção desta ilegalidade, pelo que se releva a responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, por se considerarem preenchidos os pressupostos das alíneas a) a c).
138. Na sequência da execução dos trabalhos no Troço 3, foram emitidos 4 Autos de Medição que se reportaram a trabalhos medidos fora do local da obra indicado no contrato de empreitada. Estes autos foram omissos quanto à localização dos trabalhos no Troço 3 e esta omissão foi consciente e deliberada por parte dos intervenientes. Assim, foram prestadas falsas declarações por parte do representante do Ferconsult e do representante do SPIE.
139. Destaca-se ainda que o Auto de Medição nº 8 não correspondeu a qualquer medição efetuada em obra e a sua aprovação foi inválida. Com efeito, referia-se à execução de uma banda elástica, quando tinha sido decidido que seria um “Trabalho a Menos”.
140. Finalmente, **as autorizações de pagamento à Spie relativos ao Troço 3** foram efetuadas pelo Diretor Financeiro, no pressuposto de que os trabalhos a que respeitavam se reportavam ao Troço 2 e se

<sup>11</sup> Artigos 7º e 8º do DL n.º 149-A/2009, de 26 de junho, que aprova os Estatutos do ML, e a Ordem de Serviço n.º 14/97 de 24 de novembro, relativa aos procedimentos de aprovisionamento e adjudicação ao exterior.

<sup>12</sup> Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, e alterada pelas Leis n.º 35/2007, de 13 de agosto, n.º 3-B/2010, de 28 de abril, n.º 61/2011, de 7 de dezembro, e n.º 2/2012, de 6 de janeiro.

<sup>13</sup> Idem.



encontravam devidamente autorizados pelo CG. Com efeito, toda a documentação relativa aos processos de pagamento não referiu em nenhum momento os trabalhos do Troço 3, pelo que os atos praticados pelo Diretor Financeiro não podem ser objeto de censura.

141. **Quanto à indemnização compensatória**, a Spie apresentou um pedido no valor de 182.952,13 €, tendo em conta os custos de estaleiro e 60 dias de paragem/interrupção da empreitada, por facto imputável ao dono da obra.
142. O pagamento de indemnização decorrente de paragens na obra estava previsto na lei e estas paragens deveriam ter sido ordenadas pela Ferconsult, autorizadas pelo ML e constar num auto de suspensão de trabalhos. Porém, não há evidência de que tal auto tenha sido emitido.
143. Mais uma vez, em violação das regras vigentes de delegação de competências, o então Diretor do GI decidiu e atuou em nome do ML na apresentação de uma contraproposta ao empreiteiro, sem conhecimento prévio e sem mandato do CA, órgão competente para o efeito.
144. Após aceitação pela Spie da contraproposta do ML, o RAO propôs ao CA a aprovação da verba de 55.000 €, acrescida de IVA, considerando-a adequada para o fecho de contas da empreitada.
145. Tal proposta deu origem à decisão de abertura de um procedimento de inquérito à empreitada ML 676/08 por parte do CA, o qual, por sua vez, levou à instauração de dois processos disciplinares aos responsáveis pela empreitada.
146. **Quanto à receção da obra**, o Auto de Receção Provisória de janeiro de 2010 deveria ter sido um Auto de Vistoria para efeitos de Receção Provisória, conforme estabelecido na lei.
147. Não existe evidência de que tenha sido elaborada a Conta Final da empreitada com os elementos exigidos por lei.

### 2.2.3. Fiscalização e segurança em obra

148. **Relativamente ao processo de contratação da Ferconsult para a fiscalização e segurança em obra**, assinala-se, por um lado, a inexistência de um Caderno de Encargos de suporte e de fundamentação técnica ou económica da proposta de adjudicação e, por outro lado, a adjudicação sem aprovação da minuta dos respetivos contratos.
149. Só um ano após a adjudicação, o ML celebrou os contratos com a Ferconsult, não se encontrando qualquer justificação para esta dilação de tempo.

1 Logo no dia seguinte à assinatura do contrato para a segurança em obra, foi celebrado um Adicional, prevendo um acréscimo de 82% em relação ao valor contratual inicial (26.160€). Assinala-se ainda que os efeitos deste adicional foram reportados a data anterior à decisão de aprovação pelo CA.

150. **Relativamente à execução dos serviços prestados**, constata-se que a atuação da Ferconsult foi genericamente deficiente, destacando-se seguintes situações:
  - Foi corresponsável pelo prosseguimento dos trabalhos no Troço 3;
  - Aprovou autos de medição de trabalhos no Troço 3, com omissão desse facto nos registos, o que consubstanciou a prestação de falsas declarações;
  - Não há evidência de terem sido efetuadas medições em obra para efeitos de pagamento ao empreiteiro;
  - Não há evidência de que tenha produzido as partes diárias da obra para justificar a imobilização do estaleiro e respetivos valores de enquadramento para avaliação do valor de indemnização.



#### 2.2.4. Desvios na execução física e financeira da empreitada

151. Relativamente à **execução do contrato de empreitada**, é uma evidência que, apesar de não ter existido qualquer desvio em relação ao valor aprovado<sup>14</sup>, a utilização das verbas remanescentes da obra do Troço 2 em trabalhos no Troço 3 consubstanciou uma atuação ilegal por parte dos responsáveis do ML, facto relevante para efeitos de responsabilidade na gestão de dinheiros públicos.
152. No caso da **execução dos contratos celebrados com a Ferconsult**, os honorários previstos no adicional ao contrato de segurança na obra ultrapassaram 80% do valor contratual inicial<sup>15</sup> e tal discrepância adveio do alargamento da prestação da Ferconsult ao acompanhamento dos trabalhos do Troço 3, que não estavam previstos no contrato inicial.

### 2.3. Considerações Gerais

153. As evidências obtidas na presente auditoria permitem concluir que o ML acautelou, de uma forma geral, o cumprimento da lei na fase de contratação. Ainda assim, apontam-se várias deficiências que acabaram por comprometer a execução das duas empreitadas.
154. Por um lado, a ausência de um programa preliminar no caso da empreitada ML 644/04 foi grave, pois esta obra pressupunha um planeamento rigoroso, quer ao nível do impacte ambiental, quer na elaboração e concretização do Plano de Expropriações, quer ainda na resolução antecipada de situações de conflito com outras entidades.
155. Por outro lado, o desempenho dos RAO em qualquer das empreitadas foi deficiente, com falhas graves na articulação entre os intervenientes na obra e no suporte documental dos diversos processos de contratação da mesma.
156. Já no que se refere à fase de gestão dos contratos e de execução das empreitadas, é evidente o desvio entre a previsão física e financeira e a sua execução final.
157. **Quanto à Emp. 644/04**, assistiu-se à alteração dos projetos iniciais, à alteração do calendário, à alteração do plano de trabalhos, à revisão dos contratos de prestação de serviços e conseqüentemente ao acréscimo dos encargos financeiros da empreitada. A emissão da DIA em 2005, o processo judicial interposto no decurso do concurso público em 2006 e a aprovação do PTA em 2009 constituíram as principais causas daquelas alterações.
158. O desvio financeiro detetado entre o início e o fim da empreitada foi de 15,3%, como se constata pela análise do quadro seguinte.

**QUADRO 1** DESVIOS NA EMPREITADA ML 644/04 (MILHARES DE EUROS)

Destino	Valor contratual Inicial	Valor pago final	Desvio
Projeto	5.700	7.536	32,2%
Revisão do projeto	385	592	53,7%
Empreitada	107.461	121.409	12,9%
Fiscalização	4.559	6.646	45,8%
<b>Total</b>	<b>118.105</b>	<b>136.183</b>	<b>15,3%</b>

Fonte: Dados de faturação disponibilizados pelo ML ao TC.

<sup>14</sup> Vide o ponto 6.5.1. (Execução financeira do contrato n.º 116/2008 com a Spie) do corpo do relatório.

<sup>15</sup> Vide o ponto 6.4.3. (Contrato n.º 20/2010 com a Ferconsult para a segurança da obra) do corpo do relatório.

159. As vicissitudes do desenvolvimento dos trabalhos desta empreitada demonstraram que o ML procurou gerir, correta e atempadamente, as situações decorrentes da execução da obra, contudo não obteve as respostas mais adequadas para a salvaguarda dos interesses financeiros da empresa.
160. A falta de planeamento inicial da obra e a falta de articulação entre os intervenientes na obra, tais como o dono da obra, o RAO, o projetista, o revisor de projeto, o empreiteiro e a fiscalização, foram algumas das causas do desvio na execução física do projeto, com prejuízos financeiros para o ML enquanto dono da obra.
161. **Quanto à Empreitada ML 676/08**, o desvio não foi financeiro, como se pode observar no quadro seguinte, mas sim de natureza física.

#### QUADRO 2 DESVIO ENTRE VERBAS AUTORIZADAS E VERBAS PAGAS À SPIE (EUROS)

Destino	Verbas autorizadas	Verbas realizadas	Desvio
Troço 2	285.890	146.413	- 49%
Troço 3	0	139.477	100%
Total	285.890	285.890	0%

Fonte: Dados de faturação disponibilizados pelo ML ao TC.

162. O desvio físico consubstanciou-se na alteração do objeto da empreitada a meio da sua execução, sem fundamento jurídico e sem autorização pelo órgão competente, sendo relevante para efeitos de responsabilidade financeira na gestão de dinheiros públicos.

### 3. RECOMENDAÇÕES

163. À luz do conteúdo e as conclusões do presente relatório e ponderadas as respostas das entidades que se pronunciaram em sede de contraditório, o Tribunal de Contas formula as seguintes recomendações ao Metropolitano de Lisboa:
1. O ML deverá concluir o Sistema de Gestão de Empreendimentos, incluindo o Manual de Procedimentos Internos com descrição detalhada das funções de todas as áreas técnicas que participam em cada empreendimento.
  2. O ML deverá proceder à avaliação de todos os empreendimentos, por consultores independentes, a qual deverá incluir todas as fases do processo de construção, desde o programa preliminar, projeto e sua revisão, segurança, concurso, empreitada física e financeira, controlo de custos, planeamento, custo final e seus desvios, revisão de preços, fiscalização e controlo de qualidade e de ambiente, gestão da segurança e saúde no estaleiro e na obra, prevenção e gestão de resíduos, gestão do empreendimento, receção provisória, conta final e arranque da exploração.
  3. Relativamente à fase de projeto, o ML deverá definir um Programa Preliminar para cada projeto, nos termos das “Instruções para o cálculo dos honorários referentes aos projetos de obras públicas”; deverá assegurar o cumprimento rigoroso de todas as fases do projeto - programa base, estudo prévio, anteprojecto e projeto de execução - e fixar os prazos adequados para cada fase.
  4. Ainda na fase de projeto, o ML deve assegurar que a posse dos terrenos seja anterior à consignação das empreitadas, com base num Plano de Expropriações desenvolvido para o efeito. As negociações com os Municípios sobre ocupação dos terrenos públicos e com as demais entidades devem constituir um ato essencial na gestão dos empreendimentos.

5. As receções provisórias das obras devem realizar-se na presença de um representante direto do membro do CA com o pelouro das obras de expansão e modernização da rede.
6. O ML deverá garantir que a contratação do revisor de projeto seja concomitante com a contratação do projetista, a fim que aquele possa participar na procura das soluções técnicas e construtivas mais adequadas e económicas para o empreendimento, e assegurar que a revisão do projeto inclua todas as fases do projeto.
7. No âmbito da gestão do empreendimento, o ML deverá ter um quadro adequado de técnicos para acompanhar a fiscalização contratada externamente, para que a preparação dos autos de medição tenha a participação responsável do ML na medição e controlo dos trabalhos a pagar.
8. Sempre que esteja em causa a revisão de pedidos de indemnização que envolvam análises e metodologias complexas, os resultados das análises da fiscalização deverão ser revistos por consultores externos com experiência e qualificação técnica adequada, no caso do ML não deter a disponibilidade ou capacidade técnica para tal.



## II CORPO DO RELATÓRIO

### 4. ENQUADRAMENTO GERAL

164. Um grupo de funcionários do ML não identificado remeteu ao Tribunal de Contas (TC) uma carta na qual denuncia várias situações que, no seu entender, configuravam a violação da lei vigente em matéria de contratação pública e de empreitadas de obras públicas e refletiam uma má gestão de dinheiros públicos.
165. De acordo com a exposição dos factos que se reportam aos anos de 2006 a 2012, foram realizadas duas empreitadas de obras públicas nas quais, quer na fase de contratação, quer na fase de execução e fiscalização, quer na fase de receção da empreitada, não foram seguidos os procedimentos legais exigidos, designadamente, pelos Decretos-Lei nº 59/99, de 2 de março, nº 197/99, de 8 de junho, e nº 223/2001, de 9 de agosto, todos em vigor até 29 de julho de 2008, e pelo Código dos Contratos Públicos, em vigor desde 30 de julho de 2008.
166. Importa referir outra legislação aplicável a estas empreitadas:
- Decreto-lei nº 69/2000, de 3 de maio, que aprova o regime jurídico da avaliação de impacte ambiental, com as alterações introduzidas pelos Decretos-lei nº 74/2001, de 26 de fevereiro, e 69/2003, de 10 de abril, e pela Lei nº 12/2004, de 30 de março;
  - Decreto-lei nº 273/2003, de 29 de outubro, que regulamenta as condições de segurança e de saúde no trabalho em estaleiros temporários ou móveis;
  - Decreto-lei nº 6/2004, de 6 de janeiro, que estabelece o regime de revisão de preços de empreitadas de obras públicas.

#### 4.1. Conselhos de Administração

167. Em seis anos, entre 2006 e 2012, estiveram em funções quatro conselhos de gerência/administração, conforme evidencia o quadro seguinte.

**QUADRO 3** CONSELHOS DE GERÊNCIA/CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO 2003 – 2012

	Período	Duração
1.º Conselho de Gerência	14 outubro 2003 - 1 novembro 2006	3 anos
2.º Conselho de Administração	02 novembro 2006 - 16 junho 2010	3 anos e 7 meses
3.º Conselho de Administração	17 junho 2010 – 22 agosto 2012	2 anos e 2 meses
4.º Conselho de Administração	23 agosto 2012 -	



Titulares
<p><b>1.º Conselho de Gerência</b>            Presidente – Carlos Mineiro Alves            Vogal – Luís Oliveira Gama Prazeres            Vogal – Arnaldo Pimentel            Vogal – José Maria Franco O’Neil            Vogal – Pedro Pinto</p>
<p><b>2.º Conselho de Administração</b>            Presidente – Joaquim José de Oliveira Reis (renuncia ao cargo em 17 de maio de 2010)            Vogal – Luís Filipe Salgado Zenha de Moraes Correia            Vogal – Jorge Manuel Quintela de Brito Jacob            Vogal – Pedro Gonçalo de Brito Aleixo Bogas (renuncia ao cargo em 31 de agosto de 2009)            Vogal – Miguel Teixeira Ferreira Roquette</p>
<p><b>3.º Conselho de Administração</b>            Presidente – Francisco José Cardoso dos Reis            Vogal - Luís Miguel Silva Ribeiro            Vogal – Carlos José Bento Nunes            Vogal – Jorge Manuel Quintela de Brito Jacob            Vogal – António Gregório Ventura</p>
<p><b>4.º Conselho de Administração</b>            Presidente – José Manuel Silva Rodrigues            Vogal – Pedro Gonçalo de Brito Aleixo Bogas            Vogal – Luís Carlos Barroso            Vogal – Maria Manuela Figueiredo</p>

Fonte: Certidão permanente do ML.

## 4.2. Delegação de competências

168. Relativamente às competências da administração da empresa, ao ML aplica-se o diploma que aprovou o regime jurídico do setor empresarial do Estado<sup>16</sup>. Especificamente quanto às entidades públicas empresariais, como é o caso do ML, o nº 4 do Artº 27º (Órgãos) daquele diploma determina que “os estatutos regularão, com observância das normas legais aplicáveis, a competência e modo de designação dos membros dos órgãos (...)”.
169. Assim, a alínea f) do nº 2 do Artº 7º dos Estatutos do ML<sup>17</sup> prevê que “compete, em especial, ao CA: gerir a atividade do ML, EPE, e praticar as operações relativas à prossecução dos objetivos”. Neste âmbito, são abrangidos todos os atos de gestão da empresa, de natureza administrativa ou operacional.
170. Os artigos 8º e 12º dos mesmos Estatutos determinam a delegação de poderes e a vinculação do ML, que se transcrevem de seguida.

### “Artigo 8.º - Delegação de poderes

1 — O conselho de administração pode:

a) Delegar, sob proposta do seu presidente, em um ou mais membros executivos do conselho de administração, ou em trabalhador do ML, E.P.E., a competência para a prática de atos ou competências de gestão pública ou privada, inerentes à realização de quaisquer das suas atribuições;

b) Fazer-se representar por procurador em atos ou contratos em que o ML, E.P.E., seja parte.

2 — As deliberações que estabeleçam delegações de poderes definem obrigatoriamente os termos e os limites dos poderes delegados.

3 — Só pode haver subdelegação de poderes quando expressamente autorizada pela entidade delegante.

4 — A prova da delegação de poderes, bem como da representação em juízo e fora dele, salvo quanto ao patrocínio judiciário, pode ser feita por credencial assinada por quem, nos termos dos presentes Estatutos, tem competência para obrigar o ML, E.P.E., sendo estas assinaturas autenticadas com o selo branco da empresa.

<sup>16</sup> Encontrava-se em vigor à data dos factos relatados o Decreto-lei nº 558/99, de 17 de dezembro, com as alterações introduzidas pelo DL nº 300/2007, de 23 de agosto. Este diploma foi entretanto revogado pelo Decreto-Lei nº 133/2013, de 3 de outubro.

<sup>17</sup> Aprovados pelo Decreto-lei nº 148-A/2009, de 26 de junho, que revogou o Decreto-Lei n.º 439/78, de 30 de dezembro.



5 — A delegação de poderes não exclui a competência do conselho de administração de deliberar sobre os mesmos assuntos.

(...)

Artigo 12.º -**Vinculação do ML, E. P. E.**

1 — O ML, E. P. E., obriga -se:

- a) Pela assinatura conjunta de dois membros executivos do conselho de administração, sendo um deles o presidente ou o membro executivo do conselho de administração que o substitui;
- b) Pela assinatura de um membro executivo do conselho de administração que tenha recebido poderes delegados;
- c) Pela assinatura de mandatários, no âmbito dos poderes que lhe hajam sido conferidos.

(...)”.

171. Pela Ordem de Serviço nº 14/97, de 24 de novembro, o CG determinou os limites da delegação de competência no âmbito dos procedimentos de aprovisionamento e adjudicações ao exterior, e que vigorava à data da presente auditoria.

172. Desta ordem de serviço, importa destacar as seguintes regras:

#### “8. Competência para adjudicação

8.1. São definidos os seguintes níveis de competências para a adjudicação ao exterior:

- Até 10.000 contos<sup>18</sup>: responsável pelo serviço de aprovisionamentos ou diretor do ODDCG a que se destine o bem ou serviço a adquirir.
- Até 50.000 contos<sup>19</sup>: vogal do CG com responsabilidades executivas mais diretamente na área do respetivo órgão, com informação ao CG.
- Até 100.000 contos<sup>20</sup>: presidente do CG, com informação ao CG.
- Até 200.000 contos<sup>21</sup>: presidente e vogal do CG com responsabilidades executivas mais diretamente na área do respetivo órgão, com posterior ratificação para CG.
- Acima dos 200.000 contos: CG.

(...)

8.3. A decisão de compra ou de adjudicação, sempre que o respetivo valor seja superior a 10.000 contos, será precedida do visto da Direção Financeira no referente à cobertura e aceitação das condições de pagamento.

(...)

#### 13. Autorização de pagamentos

13.1 É da competência do Diretor Financeiro a validação das faturas, notas de débito ou crédito ou outros documentos comprovativos de despesas e encargos para efeitos de lançamento em conta corrente, ou pagamento, desde que não ultrapasse Esc. 30.000.000\$00<sup>22</sup>.

13.2 É da competência do CG a validação dos documentos cujo valor ultrapasse Esc. 30.000.000\$00.

13.3 Cada órgão facultará ao CG, DF e SA, documento original e permanentemente atualizado onde conste o fac-simile das assinaturas autorizadas nos termos das delegações se poderes previstos na presente Ordem de Serviço.

(...)”.

## 5. EMPREITADA ML 644/04 - EXECUÇÃO DOS TOSCOS ENTRE ORIENTE/AEROPORTO DA LINHA VERMELHA

### 5.1. Antecedentes

173. O CG nomeou, em 31 de agosto de 2004, uma técnica do GI como “Delegada ML para a extensão Oriente/Aeroporto da Linha Vermelha”, definindo as seguintes funções principais:

“- Acompanhamento da realização física do empreendimento na ligação com o respetivo Coordenador (Ferconsult/Fiscalização).

- Acompanhamento dos projetos de execução em ligação com a Ferconsult e restantes serviços do ML (GI, EC, GJC).

- Preparação de processos, visando aprovação dos projetos e eventuais “Trabalhos a Mais” e “Trabalhos a Menos”.

- Controlo orçamental macro dos empreendimentos.”

<sup>18</sup> Correspondendo a 50.000 €.

<sup>19</sup> Correspondendo a 250.000 €.

<sup>20</sup> Correspondendo a 500.000 €.

<sup>21</sup> Correspondendo a 1.000.000 €.

<sup>22</sup> Correspondendo a 150.000 €.



174. Em janeiro de 2011, por deliberação do CA de 13 de janeiro de 2011, a referida técnica foi exonerada e foi nomeada outra técnica como gestora de projeto do Prolongamento da Linha Vermelha ao Aeroporto.
175. Foram celebrados diversos contratos para o desenvolvimento da empreitada ML 644/04 e que se sintetizam no quadro seguinte.

#### QUADRO 4 CONTRATOS CELEBRADOS NO ÂMBITO DA EMPREITADA ML 644/04

Serviços prestados	Número do Contrato	Adjudicatário	Valor honorários sem IVA	Base legal	Tipo de adjudicação	Adicionais ao contrato e acordos	Valor total dos honorários sem IVA	Obs.
Projeto	132/2005-ML	Ferconsult, SA	5.700.000,00 €	DL nº 55/99 de 2-3, DL nº 223/2001 de 9-8 e DL nº197/99 de 08-06	Ajuste direto	6	7.615.818,00 €	(a)
Revisão do projeto	158/2004-ML 29/2007-ML 30/2007-ML 9/2008-ML 14/2008-ML 30/2008-ML 31/2008-ML	Cenorgeo, SA	385.000,00 € 3.880,00 € 34.304,00 € 43.074,05 € 39.236,93 € 9.117,94 € 10.793,19 €	DL nº 223/2001 de 9-8, DL n.º 197/99 de 08-06	Ajuste direto	1	591.775,67 €	
Fiscalização (transitório)	34/2007-ML	Ferconsult, SA	1.157.630,00 €	DL nº 55/99 de 2-3, DL nº 223/2001 de 9-8 e DL nº197/99 de 08-06	Ajuste direto	0	1.157.630,00 €	
Fiscalização	46/2007-ML	FAGPT,ACE	4.558.636,00 €	DL nº 55/99 de 2-3, DL nº 223/2001 de 9-8 e DL nº197/99 de 08-06	Concurso público	4	6.646.302,45 €	(a)
Empreitada	12/2007-ML	AEROMETRO,ACE	107.461.026,00 €	DL nº 55/99 de 2-3, DL nº 223/2001 de 9-8 e DL nº197/99 de 08-06	Concurso público	7	118.240.699,00 €	(b) (c) (d)
TOTAL			119.402.698,11 €				134.252.225,12 €	

Fonte: Elaboração do TC com base nos contratos públicos da empresa.

**Legenda:**

(a) O anúncio de concurso foi publicado no DR.

(b) O anúncio de concurso foi publicado no DR e no JOLIE.

(c) Inclui os montantes de 15.140,511€ e 2.248,910€ relativos aos honorários previstos nos acordos celebrados em 2009 e 2012.

(d) Ao total dos honorários previstos no contrato e nos acordos, no valor de 124.850,447€, foram abatidos os valores previstos nos Adicionais 2, 3 e 4, correspondentes a trabalhos a menos.

## 5.2. Projeto

176. Na análise da empreitada, importa rever as suas diferentes fases - desde a elaboração do projeto até à receção definitiva da obra - e que se passam a descrever e analisar a seguir.

### 5.2.1. Programa preliminar do dono da obra

177. Constata-se que o ML não elaborou um programa preliminar para esta empreitada, como era responsabilidade do dono da obra, nos termos das “Instruções para o Cálculo dos Honorários referentes aos Projetos de Obras Públicas”<sup>23</sup>. Na fase do Programa Preliminar, a definição dos objetivos da obra deveria ter em consideração a fixação dos seguintes elementos:

- Características gerais a que deve satisfazer;
- Dados sobre a localização dos vários elementos do empreendimento;
- Ordem de grandeza das áreas e volumes;
- Necessidades genéricas de equipamento;
- Condições de ambiente legalmente exigidas;
- Localização dos equipamentos, das estações e instalações necessárias ao seu funcionamento e enquadramento em relação com outras condições;
- Condicionamentos do traçado da via;

<sup>23</sup> Portaria de 7 de fevereiro de 1972, entretanto revogada pela Portaria nº 701-H/2008, de 29 de julho.



- Perfil transversal tipo a adotar na galeria;
- Reconhecimento geotécnico e geológico dos locais de atravessamento das galerias e estações;
- Imposições relativas ao aspeto plástico, arquitetónico e ao aspeto paisagístico;
- Imposições relativas à iluminação e instalações elétricas, águas, drenagem e telecomunicações;
- Dados básicos relativos às exigências de comportamento;
- Funcionamento, exploração e manutenção da obra;
- Limites de custo e indicações relativas ao financiamento do empreendimento;
- Indicação geral sobre prazos para elaboração do projeto e para a execução da obra.

178. Assinala-se a falta deste programa, bem como as consequências daí advenientes para o ML, tendo em conta, aliás, a dimensão da empreitada e o investimento envolvido.

## 5.2.2. Declaração de Impacte Ambiental

179. Importa desde já analisar o processo que deu origem à Declaração de Impacte Ambiental (DIA) em 2005, pois a emissão desta declaração determinou alterações significativas ao projeto inicial da empreitada e comprometeu o início e o desenvolvimento normal dos trabalhos.

180. No Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de maio<sup>24</sup>, estipula-se a aplicação do procedimento de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) a projetos de linhas de metropolitano, aéreas e subterrâneas, que afetem uma área superior a 20 hectares ou que possuam um comprimento superior a 5 km, para o caso geral, ou que afetem uma área superior a 4 hectares ou que possuam um comprimento de 1 km, para áreas sensíveis<sup>25</sup>.

181. Em 2004, o ML solicitou o início do procedimento da AIA. Porém, considerou-se que o projeto do Prolongamento da Linha Vermelha entre Oriente e Aeroporto não estava sujeito a avaliação do impacte ambiental.

182. Em sede de contraditório, o CA do ML referiu que aquele entendimento assentou na comunicação do então Instituto do Ambiente sobre o pedido de avaliação. Tal como constava da comunicação, "(...) verificou-se que o projeto em causa não se enquadra no âmbito do anexo II, do DL n.º 69/2000, de 3 de maio. Desta forma, não pode este Instituto proceder à instrução do processo. Com base nesta Informação, o Secretário de Estado do Ambiente proferiu o seguinte despacho: "1. Tomei conhecimento. 2. Informe-se o proponente do projeto e o gabinete de S. Exa. o SET do facto do projeto em causa não se enquadrar no âmbito do DL 69/2000."

183. Porém, mais tarde, foi considerado que a realização de uma obra de grande dimensão, como a do Prolongamento da Linha Vermelha ao Aeroporto, poderia provocar efeitos negativos no ambiente, sobretudo na fase de construção e na fase de exploração, ao nível de poluição sonora e vibrações.

184. Ainda no contraditório, o CA do ML esclareceu também que aquela alteração de entendimento decorreu da posição assumida pelos serviços da Comissão Europeia. Tal como referido, o ML "foi informado que os serviços da Comissão Europeia contestaram a decisão das autoridades portuguesas, com base no facto da Diretiva 97/11/CE ter sido incorretamente transposta para o direito interno, tendo sido omitido o seu anexo III, que, no caso, seria aplicável".

185. Deste modo, ao abrigo do n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de maio, e ainda atendendo a imperativos decorrentes do financiamento da empreitada pelo Fundo de Coesão, por Despacho Conjunto n.º 193/2005, de 21 de fevereiro<sup>26</sup>, **os Ministros das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, e do Ambiente e Ordenamento do Território vêm determinar a necessidade de sujeitar a obra do "Prolongamento da Linha Vermelha, entre Oriente e Aeroporto" a procedimento de Avaliação de Impacte Ambiental.**

<sup>24</sup> Este diploma aprova o regime jurídico da avaliação de impacte ambiental, com as alterações introduzidas pelos Decretos-lei n.º 74/2001, de 26 de fevereiro, e 69/2003, de 10 de abril, e pela Lei n.º 12/2004, de 30 de março.

<sup>25</sup> Com referência no n.º 10, alínea h), do Anexo II do referido decreto-lei.

<sup>26</sup> Publicado no DR, n.º 45, de 4 de março de 2005.



186. Aquele despacho conjunto determinou que *“a decisão sobre a sujeição a avaliação de impacte ambiental (AIA) deve ter por base as características e localização do projeto, numa análise caso a caso, de acordo com o n.º 3 do artigo 4.º da Diretiva n.º 85/337/CEE, com as alterações introduzidas na Diretiva n.º 97/11/CE, na qual são tidos em conta os critérios de seleção fixados na no anexo III da Diretiva.”*
187. Ainda em contraditório, o CA do ML acrescentou que *“(…) entre a data em que o ML solicitou, pela primeira vez, o início do procedimento de AIA, 9 de Fevereiro de 2004 e o dia em que foi publicado o Despacho Conjunto, 4 de Março de 2005, decorreram cerca de 13 meses. Na sequência destes factos, o empreendimento foi inicialmente sujeito a um atraso de 13 meses que o ML não podia absolutamente prever”.*
188. Para a elaboração do Estudo de Impacte Ambiental, o ML procedeu a uma consulta a três entidades e contratou a empresa FBO-Consultores, SA, constatando-se que foi cumprido o regime legal em vigor para esta contratação. O estudo foi apresentado ao ML em julho de 2005<sup>27</sup>.
189. No dia 22 de dezembro de 2005, *“tendo por base o Parecer Final do processo de Avaliação de Impacte Ambiental, que decorreu em fase de Projeto de execução”*, o Secretário de Estado do Ambiente emitiu uma DIA favorável, sujeita a determinadas condições, que agora se transcrevem:

*“(…)*

- a) à reformulação do traçado, na zona de conflito, de que se salienta a zona da Estação Encarnação e a zona de construção a “céu aberto”, entre o km 26+804 e o km 27+246, caso se venha a confirmar a viabilidade técnica e ambiental da proposta de minimização apresentada pelo Metropolitano de Lisboa, EP;*
- b) à eliminação do Troço 110 caso o mesmo não tenha funções fundamentais à operação da linha entre Oriente e Aeroporto, devendo-se, no entanto, proceder aos ajustes considerados essenciais para manter os Postos de Ventilação previstos (PV-190 e PV-193), se os mesmos se revelarem necessários. Caso o Troço 110 tenha alguma função fundamental à operação da nova linha, esta função tem que ser justificada perante a Autoridade de AIA, salientando-se que a aprovação do Troço 110 não vincula a Administração Pública à definição do início do traçado de metro com destino a Santarém;*
- c) à clarificação das questões incluídas no parecer do INETI;*
- d) à apresentação à autoridade de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA), previamente à fase de construção, dos Planos de Monitorização adaptados à calendarização das obras prevista;*
- e) à implementação das medidas de minimização e programas de monitorização e à realização de estudos constantes do anexo à presente DIA.”*

190. **Não existe evidência de que o ML tenha comunicado formalmente ao projetista o conteúdo da DIA e tenham sido tomadas providências para uma avaliação imediata das consequências da DIA nos projetos em curso.** Também não existe evidência de que o ML se tenha inteirado das fases em que os projetos se encontravam, a fim de minimizar a contração de novos encargos com novos projetos.
191. Como se verá mais à frente, na sequência da emissão da DIA, o ML foi obrigado a proceder a alterações ao plano inicial da empreitada, designadamente:
- A.** Contratação de novos trabalhos no âmbito do projeto;
  - B.** Alteração do projeto, designadamente, da Estação Encarnação;
  - C.** Contratação de novos trabalhos no âmbito da fiscalização.
192. De salientar que já em janeiro de 2004, o traçado do “Prolongamento da Linha Vermelha entre Oriente e Aeroporto”, em planta e perfil, tinha sido alvo de um Estudo de Impacte Ambiental, em fase de Estudo Prévio. Logo naquela data, o ML deveria ter acautelado eventuais impactes negativos, especialmente no que se refere à fase de construção, o que manifestamente não aconteceu.

<sup>27</sup> O estudo foi realizado de acordo com o estipulado no Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de maio, e na Portaria n.º 330/2001, de 2 de abril, e decorreu durante a fase de projeto de execução da empreitada.

### 5.2.3. Ajuste direto para a elaboração do projeto

193. Em 2005, o ML procedeu a **uma consulta informal à Ferconsult**<sup>28</sup> para a “Elaboração do projeto de execução do prolongamento da Linha Vermelha Oriente-Aeroporto do ML”, sem a existência de um caderno de encargos de suporte.
194. Consta-se que, apesar dos montantes envolvidos, a opção do ML foi pela **não abertura de concurso para a elaboração do projeto de execução**. Com efeito, o CG optou por uma contratação “*in house*”<sup>29</sup>, o que se assinala.
195. No exercício do contraditório, o CA do ML alegou que “o recurso à contratação *in house* constituiu um ato legal”. Esclareceu ainda que “*Para determinar o montante desses honorários recorreu-se ao estatuído no contrato 61/2004 celebrado com a Ferconsult, em 22 de Março, através do qual foram reguladas as relações comerciais entre o ML e a sua participada. Este contrato estipula a remuneração devida à Ferconsult pelas prestações de serviço ao ML, através de um valor horário por cada técnico de cada categoria profissional. Ora, foi precisamente com base nestas taxas que foram remunerados os trabalhos relativos a estas especialidades. Devemos ainda esclarecer que esta contratação foi precedida de árduas negociações entre as partes, com vista a alcançar um equilíbrio na remuneração das prestações, as quais estão bem demonstradas pela apresentação de 3 propostas da Ferconsult que não mereceram a aprovação do ML.*”
196. Em 14 de julho de 2005, a Ferconsult apresentou a proposta para a elaboração do projeto, no **valor de 5,7 milhões de Euros**, a qual referia “*trabalhos já realizados e entregues*”, o que se regista. Contudo, no processo não consta qualquer análise técnica e financeira dessa proposta, existindo apenas o registo de que a proposta “*está em condições de ser aprovada pelo CG*”.
197. O processo de adjudicação à Ferconsult foi “*Ratificado pelo CG na reunião de 21 de julho de 2005*”.
198. Relativamente à aprovação da minuta do contrato, o CA do ML esclareceu em sede de contraditório que “*A prática interna seguida na empresa traduzia-se na elaboração da minuta do contrato pelo GJC do ML, em conjunto com a área técnica de gestão do contrato, e no seu envio para o CG, sendo que, depois de validada por este órgão, a mesma era enviada ao adjudicatário, conjuntamente com a notificação da adjudicação*”. O CA acrescenta ainda “*(...) era efetivamente dado cumprimento ao preceituado no artº 116º do DL 59/99, conforme se pode concluir pela assinatura pelo Presidente do Conselho de Gerência do ofício que remete a minuta do contrato ao adjudicatário.*”
199. Importa aqui afirmar que, na sequência de **uma recomendação do TC feita ao ML** em 2004<sup>30</sup>, o então presidente do CG informou o Tribunal, por ofício de 20 de maio de 2004, o desenvolvimento da seguinte medida:
- “Neste quadro foi privilegiada a atividade de fiscalização e apoio à coordenação do ML, tendo a Ferconsult deixado de fazer para o ML (...) projetos de execução a patentear no exterior. **No caso dos projetos que estavam a decorrer (extensão da Linha entre Oriente e Aeroporto) e tendo em conta os atrasos e a perda de fundos comunitários que outra decisão acarretaria, os projetos serão ainda executados pela Ferconsult (...)**”.*
200. Foi, pois, excecionada pelo CG a obra da Extensão da Linha Vermelha, mantendo a prática da intervenção da Ferconsult na execução do projeto.
201. Salienta-se que, no decurso da contratação da Ferconsult, ainda não havia sido emitida a DIA, estando por conhecer as condições que esta declaração viria a impor para a execução da obra, como ficou atrás exposto.

<sup>28</sup> A Ferconsult, SA é uma empresa que tem como acionista único o ML.

<sup>29</sup> Nos termos previstos nos Decretos-lei nº 55/99, de 2 de março, nº 197/99, de 8 de junho, e nº 223/2001, de 9 de agosto.

<sup>30</sup> Relatório de Auditoria nº 05/2004-2ªSecção.

#### 5.2.4. Contrato nº 132/2005-ML com a Ferconsult

202. Em 24 de outubro de 2005, foi assinado entre o ML e a Ferconsult o Contrato nº 132/2005-ML, do qual se destacam os seguintes elementos:

- a. Objeto: Elaboração dos projetos para:
- i. Infraestruturas<sup>31</sup>;
  - ii. Principais Interferências<sup>32</sup>;
  - iii. Estações Moscovide, Encarnação e Aeroporto;

Os projetos incluíam as seguintes especialidades:

- Traçado e via;
- Estrutura;
- Arquitetura;
- Instalação Elétrica de BT e Telecomunicações;
- Instalações Mecânicas;
- Redes de Drenagem, Abastecimento de Água e de Incêndio;
- Desvios e Suspensão de Infraestruturas no Solo;
- Desvios de Trânsito;
- Arquitetura Paisagística;
- Projeto de Interferências;
- Projeto de Instrumentação e Observação;
- Acompanhamento Ambiental e de Segurança;

b. Prazo: Fornecimento e montagem dos equipamentos e trabalhos parcelares até à assistência técnica na verificação da qualidade dos materiais e dos trabalhos;

c. Valor dos honorários: 5.700.000,00€+IVA, dos quais 873.484,91€ correspondentes à Estação Encarnação;

d. Forma de pagamento: 10% com a assinatura do contrato; 25% com a aprovação do Estudo Prévio ou 90 dias após entrega; 25% com a aprovação do anteprojeto ou 90 dias após entrega; 30% com aprovação do Projeto de Execução ou 90 dias após entrega; e 10% durante a Assistência Técnica em pagamentos trimestrais.

203. Assinala-se que o contrato inicial foi celebrado **após a entrega do Estudo Prévio do projeto pela Ferconsult**, iniciando-se a prestação de serviços sem a formalização do contrato.

204. Consequentemente, **foram pagos à Ferconsult, apenas dois meses após a assinatura do contrato**, os honorários relativos às fases de Estudo Prévio e Anteprojeto no montante de 3.420.000€, correspondente a 50% do valor global do contrato, e não existe evidência de que estes documentos tenham sido aprovados pelo ML<sup>33</sup>, o que deveria ter acontecido ao abrigo da cláusula 6ª do contrato.

205. O contrato não incluiu uma cláusula sobre a obrigatoriedade de contratação dum seguro que cobrisse os riscos inerentes a este projeto específico, como deveria ter acontecido num contrato desta natureza<sup>34</sup>.

206. Celebraram-se seis adicionais ao contrato entre 18 de dezembro de 2006 e 8 de agosto de 2011, ascendendo os honorários aí previstos a 1.915.818 €, o que correspondeu a um acréscimo de **33,6% em relação ao valor inicial**.

<sup>31</sup> Compreendendo 1 túnel do Término do Oriente até ao Término da Estação do Oriente, 1 saída de um Ramal para Sacavém, 5 Troços, 5 Postes de Ventilação e 2 Extensões parciais.

<sup>32</sup> Compreendendo a Interferência 9, Canal Tejo, Interferência 16 e Interferência S1.

<sup>33</sup> Até porque a prestação de serviços da revisão do projeto abrangia somente o projeto de execução.

<sup>34</sup> Na Empreitada ML 676/08 encontrava-se prevista a cláusula sobre a obrigatoriedade da contratação do seguro e o seu valor global era bem mais reduzido que neste caso, como se verá mais à frente.

207. O montante global do contrato e dos adicionais ascendeu a 7.615.818 €, como se apresenta no quadro seguinte.

QUADRO 5 CONTRATO N.º 132/2005-ML E ADICIONAIS

DESIGNAÇÃO	PROPOSTA DA FERCONSULT	DATA	VALOR DOS HONORÁRIOS, SEM IVA	% VALOR CONTRATUAL INICIAL
Contrato n.º 132/2005 - ML	043.471-C	24/10/2005	5.700.000,00 €	
Adicional n.º 1	043.471-F	18/12/2006	1.195.600,77 €	20,98
Adicional n.º 2	043.740	10/04/2007	42.264,65 €	0,74
Adicional n.º 3	043.471-G	18/07/2007	411.132,99 €	7,21
Adicional n.º 3	043.471-I	18/07/2007	48.345,64 €	0,85
Adicional n.º 4	30.083	18/07/2007	22.315,45 €	0,39
Adicional n.º 5	S/número	22/02/2010	118.382,75 €	2,08
Adicional n.º 6	30073.01.20	04/04/2011	77.775,44 €	1,36
TOTAL			7.615.817,69 €	33,60

Fonte: Documentação disponibilizada pelo ML ao TC.

208. Os Adicionais ao contrato tiveram a sua origem, designadamente, nos seguintes factos:
- Emissão da DIA em 22 de dezembro de 2005, o que obrigou à alteração dos projetos da Estação Encarnação e Troços adjacentes;
  - Imposições da CML para a alteração da implantação de infraestruturas;
  - Dificuldades na disponibilidade de terrenos cedidos pela CML ao Clube TAP, obrigando a procurar soluções alternativas;
  - Revisões ao objeto do Protocolo celebrado com a empresa ANA, em resultado do Plano de Desenvolvimento do Aeroporto de Lisboa, as quais exigiram alterações aos projetos do Aeroporto de Lisboa e da galeria de ligação da Estação ao Aeroporto.
209. Constatou-se que a celebração destes adicionais foi sempre precedida por proposta da GI, com a respetiva aprovação por parte do CG/CA do ML. Porém, releva-se aqui o facto de os Adicionais n.º 1, 3, 4 e 5 terem sido celebrados após a realização dos trabalhos aí previstos, demonstrando uma falha nos procedimentos por parte do ML.

#### 5.2.4.1. Adicional n.º 1

210. O Adicional n.º 1 foi celebrado a 18 de dezembro de 2006, depois dos trabalhos aí previstos estarem concluídos<sup>35</sup>, o que se assinala.
211. Este Adicional previa a alteração dos projetos dos toscos adjacentes aos Troços 97º e 98º da Estação Encarnação e o estudo prévio detalhado da Estação, relativa ao rebaixamento de 8,40m do Plano Base de Via da Estação, na sequência das obrigações impostas pela DIA.
212. Fixou-se o valor dos honorários em 1.195.600,77 €, acrescido de IVA. Constata-se que, na fixação dos honorários, **o peso da fase do programa base foi excessivo**, pois já se encontrava incluída no contrato inicial. Além disso, segundo as “Instruções para o Cálculo dos Honorários referentes aos Projetos de Obras Públicas”<sup>36</sup>, o fracionamento dos honorários seria de 20% para o programa base e 15% para o estudo prévio, o que significa que a proposta da Ferconsult, aprovada pelo ML, não devia ter ultrapassado 35%.

<sup>35</sup> Tal como constava na Cláusula 8ª do Adicional.

<sup>36</sup> Portaria de 7 de fevereiro de 1972, entretanto revogada pela Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de julho.

213. Também **os honorários fixados para a elaboração do Estudo Prévio da Estação Encarnação**, com algumas exceções, **foram desproporcionados, correspondendo a 48,5% dos honorários do valor do adicional**, o que demonstrou uma análise inadequada por parte do ML.
214. **Em 31 de dezembro de 2006, efetuou-se o pagamento integral dos honorários** sem que se tenha encontrado qualquer evidência de que o Programa Base tenha sido apresentado ou que a alteração dos projetos tenha sido aprovada pelo ML.

#### 5.2.4.2. Adicional nº 2

215. O **Adicional nº 2** foi celebrado em 10 de abril de 2007 e contemplava a alteração parcial dos projetos de execução de arquitetura, estrutura, redes de águas e incêndios, e arquitetura paisagística da Estação Aeroporto (escada de acesso e elevadores da Estação Aeroporto, e grelha de ventilação), em resultado de um pedido da ANA feito ao ML em 2006<sup>37</sup>.
216. Salienta-se, por um lado, que aquele pedido não se encontrava em conformidade com o acordado entre as duas empresas<sup>38</sup>, pois, entretanto, a ANA elaborou o Plano de Desenvolvimento do Aeroporto de Lisboa; e, por outro lado, **decorreu cerca de um ano e meio entre o pedido da empresa (2006) e a entrega do projeto de alterações (2008)**.
217. Os honorários, no montante de 42.264,65 €, acrescidos de IVA, foram pagos à Ferconsult em 28 de março de 2008, com a entrega dos projetos de alteração.
218. Assinala-se que, entre a data da assinatura do adicional e o pagamento dos honorários, mediou cerca de um ano, quando o prazo contratual era de 33 dias úteis. Também **não existe evidência de que o projeto tenha sido entregue dentro do prazo contratual**, o que terá atrasado a sua revisão e implementação em obra.
219. A gestão destas situações por parte da RAO foi ineficiente e causou perturbações no desenvolvimento em obra.

#### 5.2.4.3. Adicionais nº 3 e nº 4

220. Em 18 de julho de 2007, foram assinados os Adicionais nº 3 e 4, no valor de 459.478,63 € e 22.315,45 €, acrescidos de IVA, respetivamente, assumindo-se em qualquer dos documentos que **os trabalhos já se encontravam realizados**<sup>39</sup>, o que se assinala.
221. O objeto do **Adicional nº 3** dizia respeito à alteração das seguintes peças:
- A. Projeto base do Troço 98º;
  - B. Projeto base e projeto de execução para o trecho PV193/Estação Aeroporto;
  - C. Projeto de execução para o trecho entre Estação Encarnação e PV193;
  - D. Anteprojecto de arquitetura e anteprojecto de baixa tensão e telecomunicações da Estação Encarnação, em resultado de impactos negativos em edifícios habitados<sup>40</sup>.
222. O **Adicional nº 4** previa a elaboração do projeto de reformulação das condições de “ataque” ao túnel do Troço 98º junto ao PV193 previstas no projeto de execução do Troço 98º (Parcial).

<sup>37</sup> Pedido enviado ao ML em 9 de outubro de 2006

<sup>38</sup> Protocolo celebrado entre a ANA e o ML em 2004.

<sup>39</sup> Na cláusula 9ª do Adicional nº 3 e na cláusula 3ª no Adicional nº 4.

<sup>40</sup> Para cumprimento das obrigações previstas na DIA, emitida em 2005.

223. O PV193, inicialmente previsto instalar na Alameda da Encarnação, foi, **por imposição da CML**, localizado nos Viveiros da Av. de Berlim. O PV193 e a galeria adjacente encontravam-se implantados **num terreno cedido em direito de superfície pela Câmara Municipal ao Clube TAP** e esta entidade condicionou a entrada do ML no referido terreno à obtenção de um parecer camarário, relativamente a um processo submetido para apreciação.
224. Em 13 de abril de 2007, após a primeira consignação da obra<sup>41</sup>, foi efetuada uma consignação parcial desta frente, excluindo a área de cedência ao Clube TAP. Em 4 de junho de 2007, a Aerometro solicitou formalmente a suspensão de trabalhos nesta frente, **ao constatar que o espaço disponível não permitia a criação de uma frente no sentido da Estação Encarnação sem que fosse efetuada uma alteração ao projeto existente.**
225. **Esta situação demonstrou que o projeto da Estação Encarnação incorria num erro**, o qual não foi detetado pelo revisor do projeto.
226. **Em 28 de março de 2006, efetuou-se o pagamento final dos honorários dos dois adicionais**, sem que se tenha encontrado qualquer evidência de que a alteração dos projetos tenha sido aprovada pelo ML.

#### 5.2.4.4. Adicional nº 5

227. Em 22 de fevereiro de 2010, foi assinado o adicional nº 5 no valor global de 118.382,75 €, acrescido de IVA, assumindo-se novamente que **parte dos trabalhos já se encontrava realizada**<sup>42</sup>.
228. Este Adicional partiu da exigência do plano de trabalhos de aceleração da empreitada, aprovado em 2009, que impunha *“a revisão do projeto de arquitetura para a Estação Encarnação, bem como a revisão do projeto de execução das instalações eletromecânicas”*<sup>43</sup>.
229. Os honorários que se referem ao anteprojeto e ao projeto de execução de arquitetura e ao projeto de execução das instalações eletromecânicas no valor de 90.515,25 € e 27.867,50 €, respetivamente, foram pagos em 30 de dezembro de 2010 e em 9 de novembro de 2011.

#### 5.2.4.5. Adicional nº 6

230. Em 8 de agosto de 2011, foi assinado o último adicional ao contrato, no valor global de 77.775,44 €, acrescido de IVA, assumindo-se, mais uma vez, que **parte dos trabalhos seriam entregues na data da assinatura do adicional**<sup>44</sup>.
231. O Adicional nº 6 englobava os seguintes trabalhos:
- E. Adaptações no projeto de arquitetura paisagística impostas pelas reais condições da obra;
  - F. Processo do Concurso para lançamento de empreitada de arranjos exteriores;
  - G. Assistência Técnica ao concurso e execução da obra.
232. Só em 16 de fevereiro de 2012 se efetuou o pagamento dos honorários deste adicional.

#### 5.2.4.6. Outras contratações

233. Em 19 de dezembro de 2008, por proposta do GI, foram aprovadas duas novas contratações à Ferconsult relacionadas com esta empreitada, no valor de 4.274,17 e 6.892,90 €, respetivamente.

<sup>41</sup> Em 2 de fevereiro de 2007.

<sup>42</sup> Tal como constava da Cláusula 3ª do contrato.

<sup>43</sup> Tal como dispunha a Cláusula 1ª do contrato.

<sup>44</sup> Tal como constava na Cláusula 3ª do adicional.

234. No primeiro caso, foi celebrado o contrato nº 39/2010-ML em 11 de março de 2010, cujo âmbito correspondia à reconstrução da edificação existente demolida no logradouro de prédio na Estrada de Moscavide, junto ao túnel do Troço 96º. Regista-se que, no momento da contratação, os trabalhos já tinham sido executados, o que revela uma falha nos procedimentos por parte do ML.
235. No segundo caso, em que não foi celebrado contrato escrito, corresponde à revisão do projeto alternativo do Poço de Ataque PA2 na Encarnação elaborado pela Aerometro, decorrente da celebração do “Acordo de Aceleração”, que será analisado mais à frente.

#### 5.2.4.7. Projetos da Estação Encarnação

236. Pela sua relevância e impacto relativamente ao ulterior desenvolvimento dos trabalhos em obra, o projeto da Estação Encarnação obriga a uma análise autónoma.
237. **A Ferconsult foi contratada inicialmente para a elaboração do projeto de execução da Estação Encarnação e, posteriormente, para a introdução de três alterações**, no valor global de 1.463.335,42 €, acrescido de IVA, de acordo com o quadro seguinte. Tais alterações tiveram origem nas obrigações decorrentes da DIA, na aprovação do PTA e nas imposições da CML.

QUADRO 6 DESCRIÇÃO DOS PROJETOS RELATIVOS À ESTAÇÃO ENCARNAÇÃO E DOS HONORÁRIOS CORRESPONDENTES

DESIGNAÇÃO	DESCRIÇÃO	HONORÁRIOS S/ IVA (€)
Contrato nº 132/2005 - ML	Estudo Prévio, Anteprojeto, Projeto de Execução e Assistência Técnica para todas as especialidades	873.484,91 €
Adicional n.º 1	Estudo Prévio, excluindo instalação elétrica, telecomunicações, instalações mecânicas e de bombagem por constarem no contrato base	423.122,12 €
Adicional n.º 3	Anteprojeto de arquitetura e de instalações elétricas de baixa tensão e telecomunicações <sup>45</sup>	48.345,64 €
Adicional n.º 5	Anteprojeto e projeto de execução de arquitetura e projeto execução das instalações eletromecânicas <sup>46</sup>	118.382,75 €
TOTAL		1.463.335,42 €

Fonte: Documentação disponibilizada pelo ML ao TC.

238. Quando o ML instruiu a Ferconsult para suspender o projeto da Estação Encarnação, ainda não tinha sido iniciada a fase de projeto de execução da instalação elétrica e telecomunicações, nem a fase de anteprojeto das instalações eletromecânicas. De notar que se trata de uma constatação do consultor externo do TC, pois não existe evidência da existência de documentação do ML a ordenar a suspensão da elaboração do projeto, nem de qualquer comunicação da Ferconsult a informar da fase de desenvolvimento dos projetos das especialidades.
239. Em sede de contraditório, o CA do ML destacou que *“Relativamente às alterações do projeto da estação Encarnação, importa sublinhar que o novo projeto se tornou necessário na sequência da DIA, uma vez que foi este procedimento que determinou o rebaixamento da estação e dos troços adjacentes. Ora, baixar o Plano Base da Via da estação em 8,40 metros, implica obviamente executar um projeto de execução totalmente novo.”*
240. Como se verá a seguir, alguns dos projetos da **Estação Encarnação** foram incluídos novamente no contrato de empreitada<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> Os projetos de execução de instalações elétricas de baixa tensão e telecomunicações encontravam-se previstos no Contrato nº 132/2005-ML com a Ferconsult.

<sup>46</sup> O anteprojeto e o projeto de execução das instalações eletromecânicas encontravam-se previstos no Contrato nº 132/2005-ML com a Ferconsult.

<sup>47</sup> Os projetos da **Estação Encarnação** incluídos no contrato de empreitada foram os seguintes: anteprojeto e projeto de execução da estrutura; rede de drenagem, abastecimento de água e de incêndio; desvios e suspensão de infraestruturas no subsolo; desvios de trânsito; interferências.



241. Consequentemente, **os honorários para a Estação Encarnação ultrapassaram globalmente 2 milhões €**. Este montante foi para além da **duplicação do valor inicial (cerca de 873.484,91€)**, demonstrando que **o ML procedeu de forma pouco eficiente** e não acautelou os seus próprios interesses.

#### 5.2.5. Revisão do projeto

242. Pela primeira vez, o ML decidiu proceder à contratação externa da revisão de um projeto, justamente no caso do Projeto do Prolongamento da Linha Vermelha, o que deve ser assinalado.
243. Importa retomar o conteúdo da informação prestada pelo então presidente do CG ao TC, em 20 de maio de 2004, já referida anteriormente:

*“No caso dos projetos que estavam a decorrer (extensão da Linha entre Oriente e Aeroporto) e tendo em atenção os atrasos e a perda de fundos comunitários que outra decisão acarretaria, os projetos serão ainda executados pela Ferconsult, sendo a sua execução, no entanto, acompanhada e revista por uma empresa exterior e idónea, que os certificará.”*

244. Assim, foi feita uma consulta informal à Cenorgeo para a contratação da “Revisão do projeto de execução do túnel e das estações do prolongamento da Linha Vermelha (Oriente-Aeroporto) do ML” e não foi elaborado um caderno de encargos de suporte à mesma, apesar do valor estimado ser superior a 385.000 €.
245. Apesar de a legislação prever o procedimento de ajuste direto para esta contratação, **o ML deveria ter consultado pelo menos três entidades, para que o processo fosse transparente e competitivo**.
246. Em 5 de maio de 2004, a Cenorgeo apresentou a sua proposta e não existe evidência de que tenha sido elaborado um relatório de análise da proposta da Cenorgeo, a fim de se apreciar, designadamente, a razoabilidade do preço, prazo e equipa técnica, o que representou uma falha nos procedimentos de contratação do ML.
247. Em 13 de maio de 2004, na sequência de parecer do GJC, o CG adjudicou, **por ajuste direto**, a prestação de serviços à Cenorgeo – Engenharia Geotécnica, Lda, no valor de **385.000 €, acrescido de IVA<sup>48</sup>**. De acordo com o esclarecimento do CA do ML<sup>49</sup>, existiu aprovação tácita da minuta do contrato pelo CG através do seu envio ao adjudicatário.

##### 5.2.5.1. Contrato nº 158/2004-ML e Adicional nº 1 com a Cenorgeo

248. O contrato nº 158/2004-ML foi assinado em 17 de junho de 2004, com um prazo de execução de oito meses a contar da data da entrega dos projetos pela Ferconsult.
249. O contrato incluía os seguintes elementos fundamentais:
- A. Âmbito: Revisão das peças desenhadas e escritas; Revisão das medições e do orçamento; Verificação das Especificações Técnicas;
  - B. Forma da prestação: faseada e progressiva à medida que as peças do projeto fossem concluídas pelo projetista;
  - C. Prazo: 8 meses contados da data de apresentação pelo projetista das primeiras peças do projeto de execução e da realização da 1ª reunião do consultor com o projetista e o ML;
  - D. Valor: 385.000€ + IVA;

<sup>48</sup> Nos termos do disposto nos Decretos-Lei nº 59/99, de 2 de maio, e nº 223/2001, de 9 de agosto

<sup>49</sup> Vide o ponto 5.2.3.



- F. Forma de pagamento: 10% na data de assinatura do contrato; 30% na conclusão da revisão do projeto de contenção das estações; 30% na conclusão da revisão do projeto das estruturas; 10% na conclusão do estudo geológico do túnel; 10% na conclusão da revisão do dimensionamento do túnel; 10% na conclusão da revisão das medições, Especificações Técnicas e orçamento do túnel;
- G. Reuniões: quinzenalmente durante a elaboração do projeto de execução (com ML e projetista) para dar conhecimento ao ML dos trabalhos executados.

250. Na sequência da elaboração de um novo projeto de execução por rebaixamento do traçado entre o Troço 97º e 98º do prolongamento da Linha Vermelha, por determinação da DIA, houve necessidade deste novo projeto ser objeto de revisão.
251. Após ter sido solicitada à Cenorgeo, a proposta adicional de serviços foi apresentada em 6 de julho de 2006 e aprovada pelo CG<sup>50</sup>.
252. Em 14 de setembro de 2006, **foi celebrado o Adicional nº 1** ao Contrato no valor de **66.396,56 €**, **correspondendo a 17,2% do valor inicial.**
253. O adicional referia que os *serviços “já foram prestados pelo consultor, competindo agora a sua formalização contratual”<sup>51</sup>*, o que significa que, mais uma vez, o ML procedeu indevidamente.
254. Assinala-se ainda que a revisão do projeto deveria ter considerado todas as fases do projeto, o que não aconteceu. A prestação deveria ter-se iniciado na fase do Estudo Prévio, para que o revisor do projeto tivesse oportunidade de participar na conceção e escolha da melhor solução, tendo em vista todos os parâmetros que devessem ser considerados nessa avaliação.
255. Finalmente, considera-se reduzido o prazo de 8 meses para efetuar a revisão do projeto de execução, uma vez que esta devia ir acompanhando e validando as peças dos projetos de execução elaborados pela Ferconsult.

#### 5.2.5.2. Contratos nº 29/2007-ML, 30/2007-ML, 09/2008-ML, 14/2008-ML, 30/2008-ML e 31/2008-ML

256. Foram feitas diversas consultas à Cenorgeo para serviços de revisão dos ajustamentos ao projeto inicial e esta apresentou as suas propostas que foram submetidas e aprovadas pelo CG/CA.
257. Foram celebrados os respetivos contratos e os honorários previstos ascenderam globalmente a **140.406,11 €**, significando **um acréscimo de 36% sobre o valor previsto no contrato base.**
258. Relativamente aos Contratos nº 29/2007-ML e 30/2008-ML, não foram reduzidos a escrito pois nenhum deles ultrapassava 10.000 €.
259. **O montante global dos honorários previstos nos contratos celebrados com a Cenorgeo ultrapassou meio milhão de Euros, representando 53,7% do valor inicial,** conforme se observa no quadro seguinte.

<sup>50</sup> Em 20 de julho de 2006, por proposta do GI.

<sup>51</sup> Parágrafo nº 5 do preâmbulo do adicional.



## QUADRO 7 CONTRATOS COM A CENORGEO

DESIGNAÇÃO	DATA	DESCRIÇÃO	HONORÁRIOS S/ IVA(€)	% CONTRATO BASE
Contrato nº 158/2004 -ML	17/06/04	Revisão do projeto do túnel e estações do prolongamento da Linha Vermelha	385.000,00€	
Adicional n.º 1	14/09/06	Revisão novo projeto de execução, por rebaixamento do traçado entre o Troço 97º e 98º	66.369,56 €	17,2
Contrato nº 29/2007 – ML	13/04/07	Revisão do projeto de instrumentação/monitorização	3.880,00 €	1,0
Contrato nº 30/2007 – ML	24/05/07	Revisão do projeto de execução da Estação Encamação	34.304,00 €	7,6
Contrato nº 09/2008 - ML	24/01/08	Revisão do projeto de execução de estruturas alternativo para Estação Aeroporto	43.074,05 €	11,2
Contrato nº 14/2008 - ML	27/02/08	Revisão do projeto de execução de estruturas alternativo para Estação Moscavide	39.236,93 €	10,2
Contrato nº 30/2008- ML	11/01/08	Revisão do projeto de execução de estruturas alternativo para PV192	9.117,94 €	2,3
Contrato nº 31/2008- ML	11/03/08	Revisão do projeto de execução de estruturas alternativo para Interferência 16	10.793,19 €	2,8
<b>TOTAL</b>			<b>591.775,67€</b>	<b>53,7</b>

Fonte: Documentação disponibilizada pelo ML ao TC.

260. Assinala-se que os projetos alternativos apresentados pelo empreiteiro e objeto de revisão pela Cenorgeo conduziram a uma poupança na construção no valor de 2.019.036,44 €, revertendo 50% para a Aerometro, ou seja, 1.009.518,22 €<sup>52</sup>.
261. É entendimento do TC que as despesas relativas à revisão das variantes a elementos dos projetos pela Cenorgeo, que ascenderam a 102.222,11 €, deveriam ter sido suportadas pelo empreiteiro, o que não aconteceu. Pelo contrário, foi o ML que assumiu esses encargos<sup>53</sup>. Para tal, o Caderno de Encargos Específico da empreitada deveria incluir a previsão de que os encargos com a análise e validação técnica de projetos alternativos elaborados pela empresa contratada pelo ML seriam da responsabilidade do empreiteiro.
262. A Ferconsult não se pronunciou formalmente sobre os projetos alternativos de autoria da Aerometro e deveria tê-lo feito. Com efeito, também competia ao projetista verificar se havia ou não incompatibilidades com as outras partes do projeto. Para além de que, do ponto de vista ético e deontológico, a responsabilidade do projeto global continuava a ser da Ferconsult, e não da Cenorgeo.
263. Os projetos alternativos apresentados pela Aerometro conduziram a uma poupança significativa e demonstraram que os projetos elaborados pela Ferconsult não continham as soluções técnicas adequadas e mais económicas, em resultado de reconhecimentos geológicos e geotécnicos insuficientemente abrangentes, o que se assinala.

### 5.3. Empreitada

264. De acordo com o disposto nos Decretos-Lei nº 59/99, de 2 de maio, e nº 223/2001, de 9 de agosto<sup>54</sup>, o ML procedeu à abertura de um concurso público internacional para a contratação da empreitada de execução dos toscos entre Oriente/Aeroporto da Linha Vermelha.

#### 5.3.1. Concurso Público

265. Pela Deliberação do CG de 25 de maio de 2006, foi ratificada a abertura do concurso público internacional para a contratação de empreitada de obra pública de execução dos toscos entre Oriente/Aeroporto da Linha Vermelha e aprovado o respetivo programa de concurso e o caderno de encargos, “chamando a particular atenção para o facto de as obras terem de ser forçosamente iniciadas a partir de 1 de dezembro do corrente

<sup>52</sup> De acordo com o n.º 3 do Art.º 30º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de março.

<sup>53</sup> No âmbito dos contratos nº 9/2008, 14/2008, 30/2008 e 31/2008.

<sup>54</sup> Os Decretos-Lei nº 59/99, de 2 de maio, e nº 223/2001, de 9 de agosto, estabelecem os procedimentos a observar na contratação de empreitadas em geral e para os setores especiais como os transportes, em especial.



ano, de acordo com os normativos do Fundo de Coesão”. Na mesma data, foi aprovada ainda a constituição da comissão de abertura e a comissão de análise das propostas.

266. O anúncio do concurso foi publicado no JOUE, no DR e nos jornais diários<sup>55</sup> e, de acordo com o aviso de abertura, o encargo estimado para o contrato era de 120 milhões €, acrescido de IVA, com a duração prevista de execução dos trabalhos de 32 meses, a contar da data de adjudicação.

#### 5.3.1.1. Caderno de encargos

267. O projeto incluía os seguintes elementos:

- A. Infraestruturas a implantar:
- Um túnel em via dupla com 3.326 m;
  - Uma saída de um Ramal para Sacavém;
  - Cinco Troços – Oriente/Moscavide, Vias Simples Ascendente e Descendente, Encarnação/Aeroporto e Término Provisório do Aeroporto;
  - Cinco Postes de Ventilação;
  - Duas Extensões parciais.
- B. Principais Interferências:
- Interferência 9 – Fundações do Viaduto de Moscavide;
  - Canal Tejo – Condução de adução da EPAL;
  - Interferência 16 – Fundações do Viaduto localizada na Praça José Queiroz;
  - Interferência S1 – Fundações do Viaduto de Acesso ao Aeroporto de Lisboa
- C. Projeto da Estação Encarnação, nas fases de anteprojecto e projecto de execução.

268. O concurso tinha por objeto a execução da empreitada dividida em três partes:

1. Lote 1 – Troços 96 e 97 e Estação Moscavide;
2. Lote 2 – Estação Encarnação e Troço 98;
3. Lote 3 – Troço 99 Parcial e Estação Aeroporto.

269. A documentação respeitante ao concurso incluiu as seguintes peças escritas e desenhadas:

- A. Programa de concurso base – Estabelece as regras gerais do procedimento
- B. Programa de concurso específico – Incluía designadamente:
- i. Prazo de execução – 32 meses e 5 meses para o projeto da Estação Encarnação
  - ii. Regime misto da empreitada – A Estação Encarnação e respetivos projetos por “Preço global” e os restantes trabalhos por “Série de preços”
  - iii. Critério de adjudicação - O critério escolhido foi o da proposta economicamente mais vantajosa, tendo em contas os seguintes fatores: preço (50%); valia técnica e exequibilidade técnica da proposta (35%); e prazo global (15%).
  - iv. Valor da empreitada – 120 milhões €, acrescido de IVA
- C. Caderno de encargos geral - Estabelece as regras gerais aplicáveis às empreitadas
- D. Caderno de encargos específico
- v. Apresentação do projeto
  - vi. Prazos de execução
  - vii. Revisão de preços
  - viii. Especificações Técnicas para os lotes 1, 2 e 3, que integra os critérios gerais de medição e pagamento
- E. Peças desenhadas para os lotes 1, 2 e 3

<sup>55</sup> JOUE de 26 de maio de 2006, DR n.º 104, de 30 de maio de 2006, e jornais “Público”, “Semanário Económico” e “Diário Económico” em 30 de maio.

270. Esta empreitada assumiu uma grande complexidade, quer pela sua dimensão, quer por integrar no caderno de encargos, para além dos trabalhos de execução, trabalhos de conceção no caso da Estação Encarnação.
271. Relativamente à **Estação Encarnação**, constavam do processo do concurso os seguintes projetos na fase de Estudo Prévio: geologia; traçado; estrutura; arquitetura; ocupação do subsolo; redes de abastecimento de água e de serviço de incêndios; drenagem de águas residuais pluviais, lavagem e domésticas; desvios de trânsito; arquitetura paisagística; instalações elétricas; telecomunicações; e sistemas eletromecânicos. De notar que os Estudos Prévios da instalação elétrica, telecomunicações e sistemas eletromecânicos constam do processo do concurso apenas e para efeitos de compatibilização e consideração no projeto de estruturas, das necessárias passagens e coretes para as especialidades, bem como o de Arquitetura no que diz respeito à definição de áreas de alvenarias.

#### 5.3.1.2. Relatório de análise das propostas e adjudicação

272. Foram recebidas três propostas e uma delas foi excluída no momento da análise da capacidade financeira, económica e técnica dos concorrentes.
273. As propostas aceites foram:
- Concorrente nº 1 - MSF, Edifer, Opca, Alves Ribeiro e Sopol
  - Concorrente nº 2 – Zagope, Construtora do Tâmega, Soares da Costa, Teixeira Duarte, Odebrecht, Mota-Engil e SPIE Batignolles
274. No relatório final de análise das propostas<sup>56</sup>, a comissão de análise propõe a adjudicação da empreitada ao concorrente **nº 1 - MSF, Edifer, Opca, Alves Ribeiro e Sopol**, pelo **valor total de 107.461.026,86 €**, acrescido de IVA, pelo prazo de 32 meses a contar da consignação.
275. Em 29 de janeiro de 2007, o CG aprovou a adjudicação da empreitada ML 644/04, tendo sido comunicada ao concorrente nº 1 na mesma data. De acordo com a informação do CA do ML<sup>57</sup>, esta comunicação da adjudicação correspondeu à aprovação tácita da minuta do contrato pelo CG.
276. Aquela adjudicação foi incluída na Listagem nº 43/2008, relativa às adjudicações de empreitadas de obras públicas efetuadas pelo ML no ano de 2007<sup>58</sup>.
277. Ainda no contraditório, o CA alegou que *“para a análise do empreendimento, importa referir que a empresa foi confrontada com uma providência cautelar intentada pelo concorrente nº 2 (...). O ML veio a ter uma decisão favorável (...). Contudo a interposição da providência cautelar e do processo judicial vieram a provocar adicionais no empreendimento.”*<sup>59</sup>
278. O Tribunal entende relevar a existência deste processo e o seu impacto no arranque e no desenvolvimento da empreitada.

#### 5.3.2. Contrato de empreitada nº 12/2007 – ML com a Aerometro

##### 5.3.2.1. Contrato de empreitada

279. Em 2 de fevereiro de 2007, foi celebrado o contrato nº 12/2007-ML com as empresas MSF, Edifer, Opca, Alves Ribeiro e Sopol, que integrava os seguintes documentos:

1. Caderno de encargos base;
2. Caderno de encargos específico;

<sup>56</sup> Anexo à CS de 17 de novembro de 2006.

<sup>57</sup> Vide o ponto 5.2.3.

<sup>58</sup> Publicada no DR nº 32, de 14 de fevereiro de 2008.

<sup>59</sup> Sobre o impacto desta impugnação judicial nos prazos da empreitada, um dos membros do CA do ML em funções há data pronunciou-se no mesmo sentido.

3. Especificações Técnicas;
4. Plano de trabalhos;
5. Cronograma financeiro;
6. Lista de preços unitários e quantidades;
7. Peças escritas e desenhadas do projeto de execução dos Troços e das Estações Aeroporto e Moscovide e o estudo prévio da Estação Encarnação.

280. Destacam-se as principais cláusulas do contrato:

Cláusula 3ª – Prazo - *“32 meses contados da data da consignação, de acordo com o planeamento constante do Plano de Trabalhos”* (documento n.º 4).

*“Não poderão ser excedidos os prazos parciais vinculativos definidos no artigo 3.1 do Caderno de Encargos Específico”* (documento n.º 2).

Cláusula 4ª – Regime da empreitada - Institui-se um regime misto:

- Por série de preços: Estação Moscovide; Estação Aeroporto; Troço 96º (Parcial); Troço 97º (englobando Troço 110º Parcial); Troço 98º; Troço 99º Parcial (Término do Aeroporto)
- Por valor global: Estação Encarnação e respetivos projetos.

Cláusula 5ª – Preço - 107.461.026,86 €, acrescido de IVA, sendo discriminadas as várias parcelas.

Cláusula 6ª – Pagamento - No prazo de 44 dias úteis a contar da receção das faturas, com base em medições mensais, com obrigatoriedade de lavrar auto assinado pelos intervenientes, nos termos da lei.

Cláusula 7ª – Caução - 5% do valor de adjudicação.

Cláusula 8ª – Condições de execução da empreitada - Obrigação do empreiteiro em *“promover junto das concessionárias a atualização dos desenhos de ocupação do subsolo e infraestruturas patenteadas a concurso, bem como a elaboração dos desenhos de pormenor dos desvios de trânsito, para efeito de aprovação das entidades competentes”*, conforme previsto no caderno de encargos.

No caso da Estação Encarnação: Responsabilidade do empreiteiro, *“para além do desenvolvimento dos projetos de desvios de infraestruturas:*

- A obtenção da aprovação das respetivas concessionárias;
- O pagamento às concessionárias dos custos de fiscalização e outros encargos;
- Os custos de execução dos trabalhos mesmo que tenham que ser executados por subempreiteiros das concessionárias;
- O pagamento às concessionárias, no caso de serem estas a executar os trabalhos”.

*Desvios de trânsito: responsabilidade do empreiteiro, “para além da elaboração dos projetos e da execução dos trabalhos, a obtenção da aprovação pelas entidades competentes”.*

*Quanto à ocupação do terreno: responsabilidade do ML por “eventuais encargos com a instalação dos estaleiros definidos nos projetos patenteados a concurso”. São da responsabilidade do empreiteiro “a obtenção das áreas adicionais que entenderem necessárias para a implementação do estaleiro, incluindo negociações com proprietários, licenças e respetivos custos”.*

Cláusula 9ª – Prazos parciais vinculativos – previstos no Caderno de encargos específico

Cláusula 15ª – Multas – prevê-se o pagamento de:

- Multa diária estabelecida no art.º 201º do DL 59/99, de 2 de março - Por não conclusão da obra no prazo fixado;



- Multa diária nos termos do n.º 2 do art.º 201º do DL 59/99, de 2 de março - Por violação de prazo parcial vinculativo;
- Multa nos termos do art.º 162º do DL 59/99, de 2 de março- Por atraso no início de execução da empreitada.

Anexo 1 às Especificações Técnicas – Critérios gerais de medição e pagamento

“Trabalhos a Mais” com preços contratuais - *“Só após a contratualização dos trabalhos a mais de acordo com os autos emitidos, se processará a respetiva faturação”.*

“Trabalhos a Mais” com preços novos - *“(…) a realização destes eventuais trabalhos terão sempre de obter a aprovação prévia da empresa”.*

Quantidades realizadas mensalmente e respetivos autos de medição - *“(…) produzindo-se um mapa onde constarão todas as quantidades realizadas, e o respetivo valor. Os representantes das partes assinarão o respetivo mapa mensal (...)”*

Conta Corrente – Registo *“de todos os valores pagos ao empreiteiro, relativos aos preços e outros quaisquer itens necessários ao normal financiamento da obra”.*

**5.3.2.2. Adicionais nº 1 e 2**

281. Em 2 de março de 2007, foi celebrado o **Adicional nº 1**, onde as empresas outorgantes do contrato obrigaram-se a ceder todos os direitos e obrigações ao Agrupamento Complementar de Empresas constituído para o efeito, designado por “Aerometro – Agrupamento para a Construção da Linha Vermelha do ML para Ligação do Aeroporto/Estação do Oriente, ACE”.
282. Em 29 de maio de 2009, foi celebrado o **Adicional nº 2**, que previa o **valor negativo de 1.400.002,99 €**, o qual resultou de “Trabalhos a Menos” e “Trabalhos a Mais” realizados no decurso da empreitada até outubro de 2008, tal como se descreve na CS de 15 de dezembro de 2008, aprovada pelo CG em 12 de janeiro de 2009.
283. No decorrer da empreitada houve necessidade de efetuar trabalhos em quantidades suplementares ao previsto, nomeadamente por solicitação da ANA e da CML.
284. Analisados os “Trabalhos a Mais” identificados no doc. 1 anexo ao adicional nº 2, constata-se que os trabalhos TM005A, TM006A, TM007B, TM008B, TM011B, TM012B e TM014B, no valor total de 80.608,46€, acrescido de IVA, **não podiam ser considerados “Trabalhos a Mais”**, pois não resultaram de uma circunstância imprevista, nos termos do nº 1 do Artº 26º do Decreto-lei n.º 59/99, de 2 de março.
285. Contudo, apesar de terem sido efetuados trabalhos não subsumíveis no conceito de “Trabalhos a Mais”, os mesmos podiam ser contratualizados por ajuste direto, dado que o valor foi de 80.608,46 €, acrescido de IVA. Nos termos do regime específico previsto do Decreto-lei nº 223/2001, de 9 de agosto<sup>60</sup>, aplicável ao ML, os limiares de aplicação para a contratação por ajuste direto situavam-se, em 2009, abaixo do montante de 5.150 milhões de Euros para as empreitadas de obras públicas<sup>61</sup>.
286. Na sequência da celebração do “Acordo de Aceleração”<sup>62</sup>, o adicional nº 2 previu ainda a revisão do Plano de trabalhos. O novo Plano veio dilatar o prazo de execução da empreitada para 40 meses, ou seja, para o dia 21 de maio de 2010, vedando quaisquer pedidos de sobrecustos relacionados com o prazo de execução da empreitada<sup>63</sup>.

<sup>60</sup> Entretanto revogado pelo Código dos Contratos Públicos.

<sup>61</sup> Artº 7º - Limiares de Aplicação, os quais foram atualizados pela Diretiva 2004/17/CE, de 30 de abril, alterada pelo Regulamento (CE) nº 1422/2007, de 4 de dezembro.

<sup>62</sup> Este acordo foi celebrado uma semana antes, em 18 de maio de 2009, e será analisado mais à frente.

<sup>63</sup> De acordo com a cláusula 4ª e o documento nº 2 anexo ao adicional nº 2.



## 5.3.2.3. Adicional nº 3

287. Em 18 de junho de 2009, foi celebrado o **Adicional nº 3**, que previa o **saldo negativo de 2.019.036,44 €**, o qual resultou de “Trabalhos a Menos” e “Trabalhos a Mais” realizados no decurso da empreitada, tal como se descreve na CS de 11 de março de 2009 do GIO, aprovada pelo CG em 7 de abril de 2009.
288. Os trabalhos em referência eram os seguintes:
- Alteração do tratamento previsto para o Canal Tejo da EPAL;
  - Criação de uma nova frente de execução do Troço 98º, causada pela não autorização do Clube TAP para entrar em obra;
  - Ajuste do projeto do topo poente da Estação Aeroporto para libertar a execução das estruturas internas (novo poço de ataque localizado e independente do corpo da Estação);
  - Estações Moscavide e Aeroporto: Alteração dos escoramentos metálicos por ancoragens;
  - Adaptação ao projeto no PV 192;
  - Adaptação ao projeto na Interferência 16.
289. Neste adicional foram mantidos os prazos do PTA e foi decidido proceder ao pagamento de 1.009.518,22 € ao empreiteiro, correspondendo a 50% da menor valia existente (2.019.036,44 €), nos termos do n.º 3 do Art.º 30º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de março.
290. Por um lado, não havia evidência de que a Ferconsult tivesse aprovado os seguintes trabalhos:
- Alteração do tratamento previsto para o Canal Tejo da EPAL;
  - Criação de nova frente do Troço 98;
  - Ajuste do projeto do topo poente da estação Aeroporto.
291. Por outro lado, relativamente à alteração da consolidação dos terrenos na zona do Canal Tejo (alínea a) supra) de “jet-grouting” pela execução de estacas, tratou-se de uma obrigação da EPAL, uma vez que o Canal Tejo constitui uma infraestrutura crítica de abastecimento de água à cidade de Lisboa, decorrendo da solução de questões de segurança suscitadas pela EPAL<sup>64</sup>.
292. O mesmo se passa com a criação de nova frente do Troço 98 (alínea b) supra), cuja nova solução foi imposta pela atuação do Clube TAP que impediu o acesso à obra, tendo sido criada uma nova frente de obra que se revelou mais económica.
293. Finalmente, no que respeita à criação de um novo posto de ataque (alínea c) supra), foi imposto pela ANA, porque a mesma não tinha identificado anteriormente o túnel de “catering” no projeto da estação Aeroporto, bem como pela “complexidade das limitações à circulação na estação Aeroporto, ao acesso ao Aeroporto e à segurança da obra na zona do aeroporto (...)”<sup>65</sup>.
294. Estas situações obrigaram à elaboração de projetos variantes que deveriam ter sido solicitados pelo ML à Ferconsult como projetista, em vez de ser o empreiteiro a apresentar a sua proposta, como aconteceu.
295. Assim, a metodologia a adotar pelo ML deveria ter sido a seguinte: perante a impossibilidade de se implementar o projeto inicial, o projetista Ferconsult, que assinou o Termo de Responsabilidade pelo projeto, procederia às alterações necessárias, de modo a compatibilizá-lo com as exigências das entidades envolvidas.

<sup>64</sup> Tal como é referido na fase de contraditório apresentado por alguns membros do CA em funções na altura.

<sup>65</sup> Tal como é referido na fase de contraditório apresentado por um membro do CA em funções na altura.

296. Em sede de contraditório, o CA destacou que *“estamos perante uma proposta do empreiteiro, da qual resultaram economias para o dono da obra (...) encontrando-se preenchidos os requisitos para a integração destes trabalhos na previsão do artº 30º do DL 59/99, de 2 de março. Tenha-se em conta que todas as propostas de alterações foram apresentadas à empresa com esta fundamentação, especificando o cumprimento dos requisitos de qualidade e segurança estrutural das soluções propostas e identificando as reduções de custo e integrando ainda os pareceres positivos de entidades externas (...). A não aceitação pelo ML destas propostas de alteração ao projeto do empreiteiro, tal como foram apresentadas, poderia ser entendida como lesivas do interesse público na medida em que recusariam uma economia ainda assim significativa no custo da empreitada”*<sup>66</sup>.
297. O mesmo Conselho alegou também que *“O ML nas suas decisões limitou-se a dar estrito cumprimento às normas legais aplicáveis e às boas práticas reconhecidas na gestão de uma empreitada, aprovando alterações ao projeto que consubstanciavam economias para a empresa e um correspondente pagamento, proposto pelos técnicos de engenharia, que atestaram a existência de alterações ao projeto e a obrigatoriedade de proceder ao pagamento que foi realizado.”*
298. Finalmente, também em sede de contraditório, um dos membros do CA do ML<sup>67</sup> esclareceu que *“os pareceres dos serviços técnicos do ML (...), do revisor do projeto (Cenorgeo) e da fiscalização a empreitada (Fagipt) consideravam de forma unânime e pacífica (...) que as soluções propostas conformavam alterações ao projeto e conseqüentemente determinavam a aplicação do nº 3 do artº 30º do Decreto-Lei nº 59/99”*.
299. Face a estas alegações, o parecer do consultor externo do TC para a presente auditoria foi revisto no seguinte sentido:
- “Tendo em consideração as informações adicionais apresentadas pelo CA do ML, e assumindo que a Ferconsult aceitou informalmente as alterações aos projetos, tal como foi referido por um membro do CA do ML na fase de contraditório, é aceitável que o CA do ML tenha aprovado o pagamento ao empreiteiro de 50% da respetiva menor valia, nos termos do nº 3 do artº 30º do DL nº 59/99.”*
300. Com base nas alegações apresentadas em sede de contraditório e no novo parecer do consultor externo do TC, o Tribunal entendeu acolher as considerações do ML.

#### 5.3.2.4. Adicionais nº 4 e 5

301. Em 11 de julho de 2012, foram celebrados os Adicionais nº 4 e 5<sup>68</sup>, que visaram o acerto final dos montantes relativos a “Trabalhos a Menos” e “Trabalhos a Mais”, multas a aplicar e despesas a pagar no âmbito da empreitada.
302. Estes adicionais foram propostos pela CS de 9 de julho de 2012 e objeto de Deliberação do CA em 10 de julho de 2012<sup>69</sup>.
303. O **Adicional nº 4** previa o **saldo negativo de 4.200.227,52 €**, em resultado de “Trabalhos a Menos”, retirados da empreitada, tal como se descreve na CS.
304. O **Adicional nº 5** contemplou o pagamento de **626.307,84 €**, **acrescido de IVA**, resultante do saldo do ressarcimento de custos por permanência suplementar em obra, do pagamento de uma multa contratual e ainda do pagamento de trabalhos suplementares. Este montante ascendia a **um acréscimo de 5,8% em relação ao valor inicial**.

<sup>66</sup> No mesmo sentido se pronunciaram na fase de contraditório quatro dos membros do CA do ML que participaram na decisão.

<sup>67</sup> O qual participou e aprovou a celebração deste adicional nº 3.

<sup>68</sup> Na mesma data também foi celebrado o “Acordo final”, a que se fará referência mais à frente.

<sup>69</sup> Na mesma data de aprovação do “Acordo Final”.

305. No Adicional nº 5, ficou ainda estabelecido o seguinte:

Cláusula 2ª: Prorrogação de prazo da empreitada até 23 de agosto de 2012 e ressarcimento de custos para permanência suplementar em obra de 2.008.371,14€ + IVA.

Cláusula 3ª: Pagamento da multa de 4.692.068,11 €, acrescido de IVA, correspondendo 2.213.144,97 € à 1ª multa relativa à Estação Encarnação e 2.478.923,14 € à 2ª multa relativa ao conjunto da obra.

Como se verá mais à frente, o **valor da multa neste adicional ficou aquém do valor da multa aplicada em 2008.**

Cláusula 4ª: Receção provisória da obra, marcada para o dia de 14 de outubro de 2010, para efeitos de garantia de obra.

De acordo com as declarações do representante do ML, esta data correspondia à data de entrada em obra da empreitada de “Execução de Acabamentos entre a Estação Oriente e a Estação Aeroporto, da Linha Vermelha”, que tinha sido adjudicada às mesmas empresas que compunham a Aerometro por cerca de 26 milhões € e no prazo de 11 meses.

Como se verá mais à frente, só em 30 de novembro de 2011 o ML foi notificado da decisão da Comissão Europeia de prorrogação do prazo de execução do projeto para 31 de dezembro de 2012, pelo que também os trabalhos relativos à empreitada para a execução dos “Acabamentos” teriam de ser acelerados, com vista à apresentação atempada da faturação para efeitos de reembolso.

Clausula 5ª: Trabalhos suplementares que se realizaram para a execução completa da empreitada, no valor de 3.310.004,81 €, acrescido de IVA.

306. Analisados os “Trabalhos a Mais” identificados no anexo II ao adicional nº 5, relativos a Iluminação Pública e Posto de Transformação da Encarnação, no valor de 321.278,61 €, **não podiam ser considerados “Trabalhos a Mais”**, pois não se tornaram necessários na sequência de uma circunstância imprevista<sup>70</sup>.
307. Contudo, apesar de terem sido efetuados trabalhos não subsumíveis no conceito de “Trabalhos a Mais”, podiam ser contratualizados por ajuste direto na medida em que o valor foi de 321.278,61 €, acrescido de IVA. Nos termos do regime específico previsto do Decreto-lei nº 223/2001 de 9 de agosto<sup>71</sup>, aplicável ao ML, os limiares de aplicação para a contratação por ajuste direto situavam-se, em 2009, abaixo do montante de 5.150 milhões de Euros para as empreitadas de obras públicas<sup>72</sup>.
308. Concluindo, por um lado, os processos para a regularização de situações de “Trabalhos a Mais” não foram suficientemente céleres e, por outro lado, não se procedeu à emissão das respetivas ordens de execução<sup>73</sup>. Com efeito, estes partiram de constatações do empreiteiro após a realização dos mesmos, sem que tenha sido emitida a correspondente ordem de execução emitida pela Fagipt.

### 5.3.3. Consignação da obra

309. O primeiro Auto de Consignação Parcial foi assinado em 2 de fevereiro de 2007, data da celebração do contrato de empreitada, prevendo-se a conclusão da obra em 2 de outubro de 2009.
310. **Foram assinados mais nove autos de consignação parcial** entre 13 de abril de 2007 e 2 de junho de 2008, dado que existiam áreas que não se encontravam disponíveis para o empreiteiro iniciar os trabalhos da empreitada, o que se assinala.

<sup>70</sup> Nos termos do n.º 1 do Artº 26.º do Decreto-lei n.º 59/99, de 2 de Março.

<sup>71</sup> Entretanto revogado pelo Código dos Contratos Públicos.

<sup>72</sup> Artº 7º - Limiares de Aplicação, os quais foram atualizados pela Diretiva 2004/17/CE, de 30 de abril, alterada pelo Regulamento (CE) nº 1422/2007, de 4 de dezembro.

<sup>73</sup> Conforme previsto nos nº 4 e 6 do referido Art.º 26º.

311. Apresenta-se o quadro descritivo dos autos de consignação entre 2007 e 2008.

**QUADRO 8** AUTOS DE CONSIGNAÇÃO PARCIAL

DESIGNAÇÃO	DATA	DESCRIÇÃO
Auto de consignação nº 1	02/02/2007	Estação Moscavide, Estação Encarnação, PV190, PV192
Auto de consignação nº 2	13/04/2007	PV193
Auto de consignação nº 3	11/09/2007	Poço de Ataque 96º
Auto de consignação nº 4	14/09/2007	Poço de Ataque / Canal Tejo
Auto de consignação nº 5	30/11/2007	Troço 98 (parcial) e PV193
Auto de consignação nº 6	28/01/2008	Interferência S1
Auto de consignação nº 7	26/02/2008	PV191
Auto de consignação nº 8	14/04/2008	Área complementar à área consignada em nov-07
Auto de consignação nº 9	05/05/2008	PV194 e Galeria Técnica e Poço Ataque a ele associados
Auto de consignação nº 10	02/06/2008	Disponibilização das parcelas A, B e C para apoio à execução de trabalhos e implantação do estaleiro do PA do Troço 96º

**Fonte:** Documentação disponibilizada pelo ML ao TC.

312. Consta-se que entre a primeira e a última consignação mediaram 1 ano e 4 meses, o que representou um espaço temporal significativo.
313. Releva aqui o impacto da dilatação de tempo sobre os encargos incorridos pelo ML com a manutenção de estaleiros e a revisão de preços e, ainda, as consequências negativas para a execução do Plano de trabalhos por parte do empreiteiro.
314. Em sede de contraditório, tal responsabilidade é evidenciada pelos próprios membros do CA em funções naquela data, de acordo com as seguintes declarações: *“(…) apesar da validade dos fundamentos da multa, não subsistiam dúvidas que também o ML tinha responsabilidades no atraso da empreitada”*.
315. Nos termos do nº 1 do Artº 153º do Decreto-lei nº 59/99, de 2 de maio, previa-se a possibilidade de realização de consignações parciais em determinadas situações e justamente esta empreitada encontrava-se abrangida por este regime específico *“pela extensão e importância da obra”*. Porém, o mesmo nº 1 determinava que as consignações parciais poderiam ser feitas *“desde que esteja assegurada a posse dos restantes elementos em tempo que garanta a não interrupção da empreitada e o normal desenvolvimento do plano de trabalhos”*, o que não veio a acontecer.
316. Em sede de contraditório, o CA do ML teceu as seguintes considerações: *“(…) estas consignações se encontram plenamente justificadas por fatores externos que o ML não podia controlar, designadamente a não emissão de autorizações prévias de ocupação de espaços públicos pela CML, a falta de autorização da ANA para a ocupação do terreno do PV 194, o atraso na identificação do túnel de catering e o não fornecimento do cadastro dos serviços subterrâneos da EPAL.”*
317. Também em contraditório, um dos membros do CA do ML, em funções naquela altura, esclareceu que *“situações como a do Clube TAP, da ANA ou do Canal Tejo (...) geraram atrasos na execução da empreitada (por motivarem a consignação extemporânea de algumas frentes de obra), que por não serem imputáveis ao empreiteiro foram, conseqüentemente, imputadas ao ML, cuja ocorrência não se deveu a qualquer facto da responsabilidade do ML, mas sim de terceiros”*.
318. Também constituiu uma consequência gravosa para o ML o facto de a contagem do prazo para a empreitada ter começado logo desde a assinatura do contrato de empreitada e da primeira consignação.
319. Foram identificados os seguintes problemas que impediram que se assinasse um único auto de consignação:
- Ausência de plano de expropriações;
  - Impossibilidade de ocupação do terreno para execução dos trabalhos na Vila Gouveia (edifício com 2 ou 3 frações);

- Falta de autorização do Clube TAP para ocupação do terreno do PV193<sup>74</sup>;
- Demora da autorização da ANA Aeroportos, SA, para ocupação do terreno do PV194;
- Atraso na ocupação do terreno do PV191 por desacordo com a Congregação das Freiras de Nossa Senhora de Fátima;
- Existência de cadastro com deficiências aquando do levantamento do Canal Tejo da EPAL;
- Não identificação pela ANA do túnel de “catering” que provocou a alteração do projeto de ligação à estação Aeroporto e do poço de ventilação;
- Falta de autorizações prévias da CML;
- Demora nas autorizações da CML da ocupação do espaço público, nomeadamente dos estaleiros e sua configuração<sup>75</sup>.

320. O Plano de Expropriações deveria ter sido desenvolvido pela Ferconsult, na fase de elaboração do projeto base. Deste modo, o ML podia ter encetado logo negociações para tomar posse dos terrenos a consignar, nomeadamente com os proprietários da Vila Gouveia, Vivenda Júlia, Congregação das Servas de Nossa Senhora de Fátima, e com o Clube TAP, para permitir o acesso aos terrenos.
321. Em fase de contraditório, o CA do ML alegou que “a contratação de um Plano de Expropriações para a simples ocupação parcial de três terrenos revela-se destituída de fundamento, seja de um ponto de vista técnico ou jurídico e constituiria um desperdício de dinheiros públicos.”
322. Apesar das alegações atrás referidas, os problemas relativos ao Clube TAP, à Vila Gouveia e à Congregação das Freiras de Nossa Senhora de Fátima poderiam ter sido minimizados se tivessem sido equacionados e solucionados em fase de projeto. Só com os acordos entre as partes e consequente posse dos terrenos antes do início da obra, se evitaria a sucessão de consignações parciais e, posteriormente, as correspondentes prorrogações de prazo e respetivos encargos adicionais.
323. Apesar de não ter sido da responsabilidade direta do ML, é uma evidência que a empresa foi prejudicada por este longo processo.

#### 5.3.4. Financiamento comunitário

324. Já em 10 de agosto de 2004, Portugal apresentou um pedido de contribuição do Fundo de Coesão para o projeto de construção do prolongamento da Linha Vermelha do ML “Ligação entre a Gare Intermodal de Lisboa (GIL) e o Aeroporto da Portela em Portugal”, representando a sua aprovação um pressuposto essencial para a sua construção.
325. Este pedido abrangia o projeto completo, “constando da empreitada todas as instalações e equipamentos necessários previstos para o funcionamento normal deste troço da linha”<sup>76</sup>.

##### 5.3.4.1. Aprovação do financiamento

326. O pedido de Portugal foi objeto de decisão da Comissão Europeia de aprovação da contribuição até ao **montante máximo de 165.484.339 €** e as despesas a apresentar seriam elegíveis **até 31 de agosto de 2009**<sup>77</sup>.

2 Em 2006, esta Decisão foi alterada<sup>78</sup> na sequência de um pedido de redução da contribuição inicialmente prevista. Este pedido fundamentou-se na previsão de não conclusão do projeto no prazo inicial até 31 de agosto de 2009, em consequência dos atrasos verificados no início da obra.

<sup>74</sup> Alguns membros do CA do ML esclareceram em contraditório que “A decisão do Clube TAP motivou, aliás, a apresentação pelo ML de uma providência cautelar junto do Tribunal competente. Tal impedimento foi levantado já em Junho de 2010.”

<sup>75</sup> Neste caso, da responsabilidade do empreiteiro.

<sup>76</sup> Tal como consta do Anexo 1 da decisão de aprovação do financiamento.

<sup>77</sup> Decisão C(2004)5584, de 22 de dezembro, relativa à concessão da contribuição do Fundo de Coesão para o projeto de construção do prolongamento da Linha Vermelha do ML “Ligação entre a Gare Intermodal de Lisboa (GIL) e o Aeroporto da Portela em Portugal”.

<sup>78</sup> Decisão C(2006)7256, de 26 de dezembro, que altera a Decisão C(2004)5584.

328. Assim, a contribuição aprovada em 2004 foi reduzida para **148.935.959 € (menos 10% do valor inicialmente aprovado)**.
329. Em 24 de setembro de 2007, foi apresentado um segundo pedido de alteração da Decisão da Comissão, solicitando desta vez o prolongamento do prazo de execução para 31 de dezembro de 2010. Este pedido teve como fundamento novamente o atraso verificado no início dos trabalhos<sup>79</sup> e também a realização do estudo de impacto ambiental.
330. A nova decisão da Comissão<sup>80</sup> alterou o calendário da construção para o final de 2009 e o plano de financiamento para **o final de 2010**, conforme constava do pedido português.
331. Em 30 de novembro de 2010, foi apresentado o último pedido de prorrogação do prazo para a conclusão do projeto para 31 de dezembro de 2012.
332. A decisão da Comissão<sup>81</sup> só foi tomada em 21 de outubro de 2011 e alterou o calendário da construção e o plano de financiamento para **o final de 2012**. A comunicação desta decisão ao ML só foi efetuada em 30 de novembro de 2011.
333. Apresenta-se de seguida a sucessão de Decisões em relação ao projeto de construção do Prolongamento da Linha Vermelha.

**QUADRO 9** DECISÕES DA COMISSÃO EUROPEIA

Ano	Decisão	Valor da Contribuição (€) execução	Prazo de
2004	C(2004)5584 de 22-12	165.484.339	31 de agosto de 2009
2006	C(2006)7256 de 26-12	148.935.959	31 de agosto de 2009
2008	C(2008)2965 de 17-06	148.935.959	31 de dezembro de 2010
2011	C(2011)7758 de 21-10	148.935.959	31 de dezembro de 2012

Fonte: Documentação disponibilizada pelo ML ao TC.

**5.3.4.2. Execução do financiamento**

334. De acordo com o mapa de execução financeira do Fundo de Coesão, reportado a 30 de junho de 2010, a taxa de execução da contribuição era apenas de 2% após três anos do início da obra e as despesas eram elegíveis até 31 de dezembro de 2010.
335. Foram apresentados oito pedidos de pagamento e apenas um em momento anterior à celebração do “Acordo de Aceleração” em 2009, que se analisará mais à frente.
336. Em novembro de 2011, o relatório de auditoria da Sociedade de Revisores Oficiais de Contas PKF e Associados<sup>82</sup> referia que o investimento elegível realizado não ultrapassou o montante de 95.726.407 €, com uma taxa de execução de 55%.
337. Em 2012 foram apresentadas e reembolsadas novas despesas, designadamente relativas à “Execução de Acabamentos, Instalação da via e Equipamentos”, no montante de 18.687.197 €.

<sup>79</sup> O 1º auto de consignação da empreitada de construção só foi assinado em 2 de fevereiro de 2007, como já foi atrás relatado.

<sup>80</sup> Decisão C(2008)2965, de 17 de junho, que altera a Decisão C(2004)5584.

<sup>81</sup> Decisão C(2011)7758, de 21 de outubro, que altera a Decisão C(2004)5584.

<sup>82</sup> Sociedade encarregue do acompanhamento da execução do financiamento, nos termos dos regulamentos vigentes.



338. Na conclusão do projeto, as **despesas realizadas e reembolsadas pelo Fundo de Coesão ascenderam a 114.464.325 €**, com **uma taxa de execução de 76,9%**, conforme se apresenta no quadro seguinte.

**QUADRO 10 DESPESAS GLOBAIS FINANCIADAS PELO FUNDO DE COESÃO**

	Situação inicial	Situação final	Variação
<b>Despesas financiadas pelo fundo de Coesão<sup>83</sup></b>	148.935.959 €	114.464.325 €	- 23,1%

Fonte: *Dados disponibilizados pelo ML ao TC.*

**5.3.5. Acordo de 18 de maio de 2009, designado por “Acordo de aceleração”**

339. O “Acordo de Aceleração” constituiu o elemento central da denúncia recebida no TC sobre esta empreitada.
340. Este acordo representou o momento mais crítico na execução dos trabalhos da empreitada ML 644/04, com impacto sobre os trabalhos previstos para os anos seguintes, designadamente em relação a outros contratos relacionados com a empreitada.
341. O “Acordo de Aceleração” deve ser entendido como um adicional ao Contrato nº 12/2007-ML, na medida em que previu um novo plano de trabalhos, novas obrigações e novos direitos, complementares aos previstos no contrato base.
342. Vários factos determinaram o atraso significativo dos trabalhos em relação ao inicialmente programado, dos quais se destacam:
- A. Sujeição do projeto ao procedimento de Avaliação de Impacte Ambiental;
  - B. Interposição de procedimento cautelar no âmbito do concurso da empreitada e que impediu a adjudicação na data prevista;
  - C. Dilação do período de 16 meses entre a 1ª consignação e a 10ª consignação;
  - D. Acumulação de atrasos da Aerometro na apresentação dos documentos de sua responsabilidade, nomeadamente na entrega do projeto de execução da Estação Encarnação;
  - E. Atrasos da Aerometro no arranque dos trabalhos após as consignações, o que se tornou evidente na montagem dos estaleiros nas Estações, postos de ventilação e postos de arranque.
343. Como se viu anteriormente em relação ao financiamento pelo Fundo de Coesão, a decisão do ML foi condicionada pela necessidade de garantir a elegibilidade das despesas para efeitos de reembolso.
344. Com efeito, para efeitos do financiamento comunitário, o prazo de conclusão do empreendimento fixou-se até 31 de dezembro de 2009 e a data limite para elegibilidade da despesa até 31 de dezembro de 2010.
345. O ML considerou que apenas os trabalhos a executar até ao final do mês de outubro de 2010 seriam elegíveis, uma vez que o prazo de liquidação das faturas referentes ao investimento era de 60 dias.
346. Em conclusão, apesar do investimento global ser superior, o ML entendeu que a solução de aprovação de um Plano de Trabalhos de Aceleração (PTA) permitia à empresa reduzir a despesa a suportar com recursos próprios em 16,3 Milhões €.
347. Por solicitação do ML em 3 de março de 2008, a Aerometro entregou uma proposta preliminar de medidas para o PTA em abril de 2008, que permitiria a conclusão da empreitada em data mais próxima da data contratual<sup>84</sup>.

<sup>83</sup> Inclui o financiamento das várias fases da obra, designadamente a empreitada de construção, a empreitada de execução de acabamentos, instalação da via e instalação de equipamentos.

<sup>84</sup> Nos termos da cláusula 3ª do contrato, o prazo para a conclusão da empreitada era 32 meses a contar da consignação, ou seja, 2 de outubro de 2009.

348. Em 18 de julho de 2008, a Aerometro apresentou o PTA, que foi posteriormente complementado com o cronograma de mão-de-obra, o cronograma financeiro, a proposta de preço relativa aos novos poços de ataque e respetivos custos de estaleiro e sobrecustos associados às medidas de aceleração.
349. Com este novo plano de trabalhos, o empreiteiro garantia a conclusão da empreitada até 21 de maio de 2010, antecipando-a em 7 meses, em relação ao previsto, finais de 2010, e garantia ainda o cumprimento de novos prazos parciais vinculativos.
350. As medidas a implementar pela Aerometro foram discriminadas e foram apresentados os sobrecustos associados, no total de 22.472.385,08 €, acrescidos de IVA.
351. A análise da proposta da Aerometro pela Fagipt veio confirmar a necessidade de construir dois novos poços de ataque e de adequar o projeto da Estação Encarnação<sup>85</sup>, mas com o apuramento dos sobrecustos inferior à proposta inicial, propondo o montante de 15.140.511,76 €.
352. Após o parecer da Fagipt, foi considerado que o PTA tinha condições para ser aprovado com condicionantes, tendo o ML participado nas análises e na fixação dos sobrecustos decorrentes.

#### 5.3.5.1. Aprovação do Acordo

353. Pela CS de 16 de dezembro de 2008, o GIPO apresentou uma proposta de aprovação de um PTA e respetivos sobrecustos, com o parecer favorável do Departamento de Estudos, Planeamento e Controlo de Gestão (EPC) da mesma data.
354. Os principais fundamentos apresentados pelo GIPO e pelo EPC foram os seguintes:
- F. A falta de elegibilidade de despesas pelo Fundo de Coesão a partir de 31 de dezembro de 2010;
  - G. Não disponibilização atempada dos terrenos e áreas para as consignações parciais permissivas do cumprimento do Plano de Trabalhos inicial;
  - H. Atrasos da responsabilidade do empreiteiro, os quais já tinham originado a aplicação de multas;
  - I. Constatação de que *“com o atual Plano de Trabalhos da empreitada, e face aos atrasos existentes, estima-se a conclusão da empreitada para final de 2010 e abertura à exploração no final de 2011”*<sup>86</sup>.
355. Face aos atrasos existentes e com a previsão de conclusão da empreitada somente para finais de 2010, o ML considerou que parte do seu financiamento pelo Fundo de Coesão estaria posto em causa, perfazendo este valor estimado de 30,2 milhões €<sup>87</sup>.
356. No seu parecer, o EPC concluiu que, apesar da solução de aceleração representar um investimento adicional de 15 milhões €, permitiria ao ML reduzir a despesa e suportar 16,3 milhões € com recursos próprios (por comparação com o Plano de Trabalhos em vigor), concluindo que a solução de aceleração deveria ser aprovada.
357. Em sede de contraditório, um dos membros do CA do ML<sup>88</sup> alegou que *“o EPC afiançou, fundado nos contactos e na comunicação mantida com a entidade gestora do Fundo de Coesão, que aquela perda, a manter-se o plano de trabalhos em vigor, seria inequívoca (...)”*.
358. O parecer do EPC refere ainda que o pagamento da contrapartida ao empreiteiro deveria ficar condicionado ao rigoroso cumprimento das datas acordadas para a disponibilização das salas técnicas das Estações e da via.

<sup>85</sup> Constituindo os aspetos básicos do PTA.

<sup>86</sup> Tal como consta na introdução da CS de 16 de dezembro de 2008.

<sup>87</sup> Tal como está descrito na Informação do EPC, de 16 de dezembro de 2008, que serviu de suporte à decisão de aprovação do PTA.

<sup>88</sup> O qual participou na decisão de celebração do acordo de aceleração.

359. **A aprovação do PTA foi decidida pelo CG em 12 de janeiro de 2009.** Porém, não há evidência de que a celebração do acordo para a execução deste plano, bem como a aprovação da minuta, tenha sido objeto de aprovação.
360. Em 18 de maio de 2009, o Acordo foi assinado entre o ML e a Aerometro, prorrogando o prazo de execução da empreitada para o dia 21 de maio de 2010, mais 8 meses do que o prazo previsto inicialmente<sup>89</sup>.
361. Os elementos essenciais do Acordo foram os seguintes:
- Prazo - Prorrogação do prazo global, fixando-se o dia 21 de maio de 2010 como data limite para a conclusão dos trabalhos;
  - Remuneração - Pagamento de honorários no montante de **15.140.511,76 €**, que *“compensa o empreiteiro por todos os custos, prejuízos e encargos relativos à implementação e execução do PTA”*<sup>90</sup>, passando o valor total da adjudicação para **122.601.538,76 €**;
  - Plano de Trabalhos – Alteração do plano de trabalhos inicial e adoção do plano de trabalhos de aceleração;
  - Penalidades - Previsão de penalidades para o não cumprimento do prazo final e dos prazos parcelares fixados para cada um dos troços.
362. Regista-se que, contrariamente ao que era exigível, **no Acordo não constavam os seguintes elementos essenciais:**
- A. **Obrigação do empreiteiro na execução de determinadas quantidades de trabalho;**
  - B. **Identificação das atividades ou medidas a realizar;**
  - C. **Justificação objetiva do valor de 15.140.511,76 €**, com a apresentação de custos parcelares, quantidades de trabalho e custos unitários, que servisse de suporte, monitorização e de eventual revisão no futuro.
363. Em sede de contraditório, um dos membros do CA<sup>91</sup> alegou que a obrigação de execução de determinadas quantidades de trabalho bem como a identificação das atividades a realizar *“está evidentemente implícita no cumprimento do próprio PTA (...)”*.
364. O Tribunal entende não acolher esta alegação, na medida em que o contrato deveria ter incluído a informação acima referida, independentemente de estar prevista no PTA.
365. Ainda em sede de contraditório, o CA do ML referiu que *“a necessidade da celebração do PTA deriva fundamentalmente das vicissitudes ocorridas durante o período anterior à adjudicação da empreitada, conjuntamente com diversos fatores não imputáveis ao ML”*. No entanto, afirmou também que *“Subsistiria ainda uma terceira opção que se traduziria na resolução do contrato e na posse administrativa da empreitada, situação que, conforme refere o RA, não seria facilmente equacionável em virtude da existência de atrasos manifestamente imputáveis ao ML (...)”*
366. A celebração deste acordo assentou em duas premissas. Por um lado, as partes assumiram explicitamente o **não cumprimento dos prazos inicialmente definidos no Contrato nº 12/2007-ML** para a conclusão da empreitada. Independentemente da avaliação das responsabilidades de cada uma das partes, o incumprimento do contrato constituiu um dado inequívoco, que se deve registar.

<sup>89</sup> No Relatório e Contas de 2009 é feita referência ao PTA.

<sup>90</sup> Tal como consta do nº 2 da Cláusula 2ª do Acordo.

<sup>91</sup> O qual participou na decisão de celebração do acordo de aceleração.

367. No considerando (D) do Acordo, destaca-se a seguinte referência: *“O cumprimento do plano de trabalhos da empreitada (...) relega para finais de 2010 a conclusão dos trabalhos da empreitada”*. Ora, no contrato estava previsto que a empreitada terminaria em outubro de 2009, o que significa que neste Acordo previu-se que os trabalhos terminassem catorze meses depois da data inicialmente fixada.
368. Por outro lado, assumiu-se que a conclusão dos trabalhos no final de 2010 não servia os interesses do ML. Entendeu-se que a solução mais adequada residia na **antecipação deste prazo para 21 de maio de 2010**, tendo em vista a garantia do financiamento comunitário para a empreitada. Sem essa antecipação, correr-se-ia o risco da ineligibilidade das despesas realizadas a partir de 31 de dezembro de 2010.
369. Assim, tendo por base a assunção do atraso, de quase um ano, dos trabalhos da empreitada e a necessidade de minimizar os efeitos desse atraso, o ML propôs e o empreiteiro aceitou proceder à alteração do Plano de Trabalhos da empreitada para obter a redução do atraso de 14 meses para 8 meses. De salientar que a modificação do plano de trabalhos consubstancia uma das situações previstas na lei para a introdução de alterações ao contrato de empreitada<sup>92</sup>.
370. Porém, os encargos decorrentes da decisão tomada pelo ML foram significativos e devem ser assinalados. Efetivamente, a designada “antecipação do prazo” importou no **pagamento de mais de 15 milhões € ao empreiteiro**, ou seja, mais 14% do valor inicialmente previsto no contrato.
371. Em sede de contraditório, o CA do ML alegou que *“caso não tivesse outorgado o PTA e por efeito dos atrasos na execução da empreitada, da responsabilidade do ML, a empresa ficaria constituída no dever de indemnizar o empreiteiro pelos prejuízos sofridos, relacionados com os custos decorrentes de uma maior permanência em obra”*. Refere ainda que *“o PTA teve um âmbito mais alargado, resolvendo questões relacionadas com o atraso das consignações, alterações de projeto e/ou atraso de entrega de projetos ao empreiteiro, na medida em que estas tenham interferido no cumprimento do plano de trabalhos e/ou do prazo de execução (...) com a celebração do acordo do PTA pretendeu-se obter uma garantia extraordinária, relativamente à obtenção do financiamento comunitário”*.
372. Finalmente, o CA esclareceu que *“A forma encontrada de garantir essa segurança passou por estabelecer um regime de penalidades pecuniárias por incumprimento das datas previstas para executar a aceleração de tal forma graves que, se não fosse possível financiar o empreendimento através da subvenção do Fundo de Coesão seria “financiado” pelas penalidades aplicadas ao empreiteiro.”*
373. Também em sede de contraditório, um dos membros do CA do ML<sup>93</sup> alegou que *“o CA tomou a decisão de gestão possível, suportada em pareceres internos e externos à Empresa, que permitiu alterar um contrato no interesse do ML”*.
374. Evidencia-se ainda que os encargos assumidos pelo ML não se cingiram apenas a novos pagamentos à Aerometro. Com efeito, o ML incorreu ainda em encargos suplementares, designadamente com a contratação de novos serviços relativos ao projeto e à fiscalização.
375. Por causa do PTA, foram celebrados novos adicionais aos contratos com a Ferconsult e com a Fagipt, **acrescendo 2.206.048 € ao valor global dos encargos assumidos pelo ML**<sup>94</sup>.

#### 5.3.5.2. Execução do “Acordo de Aceleração”

376. Os sobrecustos pagos à Aerometro no valor de 15.140.511,76 € foram considerados excessivos no âmbito de uma auditoria técnica externa à empreitada, realizada em 2011<sup>95</sup>. Tendo em conta os valores apurados naquela auditoria, **os sobrecustos não deveriam ter ultrapassado o montante de 10.692.672 €**.

<sup>92</sup> Artº 160º do Decreto-lei nº 55/99, de 2 de março.

<sup>93</sup> O qual participou na decisão de celebração do acordo de aceleração.

<sup>94</sup> Mais 21% do valor inicial.

<sup>95</sup> Auditoria Técnica realizada pela empresa “Edgar Cardoso, Engenharia”, em junho de 2011, a pedido do ML.

377. No referido relatório apresenta-se um quadro dos sobrecustos da Auditoria e do Acordo PTA /Fiscalização, e é sublinhado que não se consideraram os sobrecustos para o troço 98º e que as verbas associadas às rúbricas de equipamentos, estaleiros, PA1 e PA2 poderiam eventualmente ser reduzidas. Foram apresentadas as principais causas da diferença negativa apurada.
378. Porém, a **diferença encontrada de 4.447.839 € foi validada posteriormente no Relatório Conclusivo**<sup>96</sup>, como se analisará mais à frente.
379. Com efeito, em sede de contraditório o CA do ML vem referir, quanto à intervenção da empresa “Edgar Cardoso, Engenharia”, que *“o valor fixado no PTA foi reanalisado, de acordo com o respetivo clausulado, em sede de Relatório Conclusivo, sendo que a Edgar Cardoso veio validar o montante pago, considerando-o perfeitamente justificado. (...) Resumidamente trata-se de compulsar os custos normais (não excecionais) decorrentes das medidas de aceleração, e considerar os custos com o estaleiro, relativos ao período de prorrogação previsto no PTA. De facto, e partindo do facto de o valor do PTA se encontrar já totalmente liquidado, a solução encontrada passou por imputar a verba remanescente aos custos incorridos pelo ACE durante o período de prorrogação de prazo incluído no PTA, os quais não se encontravam incluídos no preço acordado”*.
380. Na mesma resposta, o CA alega ainda que *“A conclusão a que chegaram (...) foi a de que o valor pago pelo ML foi efetivamente integrado na obra, ou resultou de direitos legais do empreiteiro, não tendo havido qualquer enriquecimento ilícito do empreiteiro ou prejuízo para o interesse público, resultante do acordo PTA. (...) “em simultâneo com a validação do valor pago no contexto do acordo do PTA, concluiu-se pela inexistência do direito do empreiteiro receber outras verbas decorrentes do mesmo, sendo aplicada e efetivamente cobrada uma multa contratual por atraso na conclusão da empreitada, com um valor bastante significativo.”*
381. Também em sede de contraditório, um dos membros do CA do ML<sup>97</sup> esclareceu que *“nesse mesmo Relatório Conclusivo conclui-se (...) após profunda análise técnica, que o referido montante de € 15 milhões foi incorporado na empreitada (...) e que conseqüentemente não se verificou qualquer prejuízo para o interesse público”*.
382. Para além disso, constatou-se que **as contrapartidas foram pagas na totalidade pelo ML sem que os objetivos do PTA tivessem sido atingidos**, aliás por factos imputáveis à Aerometro.
383. Relembra-se que o PTA se destinava a permitir a conclusão da empreitada até 21 de maio de 2010, para além do cumprimento dos prazos parciais vinculativos. **Ora, tal objetivo não foi alcançado, pois os trabalhos prolongaram-se até dezembro de 2010** em frentes relevantes da obra, as quais eram, em primeira linha, da responsabilidade da Aerometro depois de 22 de julho de 2010<sup>98</sup>.
384. As prestações da Aerometro deveriam ter sido identificadas, não sendo possível avaliar com rigor os custos reais em que o empreiteiro incorreu por via do PTA.
385. Conforme indicado no Relatório de Auditoria Técnica acima referido, **as medidas de aceleração dos túneis, justificados em agosto de 2008, foram baseadas em pressupostos e princípios que posteriormente se demonstraram inválidos em maio de 2009, à data da assinatura do Acordo PTA.**
386. Novamente fica evidenciado que o ML devia ter contratado aquela equipa de auditoria antes da contratação dos novos trabalhos e **não em momento posterior**, como aconteceu. Uma vez acordados os termos do plano de aceleração, apenas restava executar o acordo, mesmo que os seus pressupostos tivessem sido posteriormente postos em causa.

<sup>96</sup> O relatório conclusivo foi elaborado em junho de 2012, por um representante do ML, um representante da empresa “Edgar Cardoso” e um advogado externo.

<sup>97</sup> O qual participou na decisão de celebração do acordo de aceleração.

<sup>98</sup> Data que já integra a prorrogação geral da empreitada devido à interdição nos terrenos do Clube TAP.

387. O ML deveria ainda ter procedido à avaliação dos impactos do atraso da empreitada após 22 de Julho de 2010 na exploração da nova Linha, o que não aconteceu.
388. Finalmente, o ML deveria ter avaliado **o impacto temporal e financeiro do atraso da empreitada e da sua não conclusão até ao dia 22 de julho de 2010** no desenvolvimento da empreitada de “Acabamentos” das Estações, na instalação da Via e na instalação de Equipamentos.
389. Em sede de contraditório, os membros do CA em funções na altura alegaram que a celebração do adicional nº 1 ao contrato de empreitada de “Acabamentos” em 8 de julho de 2010 contraria a afirmação do Tribunal. Assim, este adicional *“dispunha o seguinte: Uma dilação sobre o prazo de consignação e seus efeitos; A concessão de uma prorrogação graciosa (...); A renúncia imposta ao empreiteiro quanto ao direito de ser indemnizado por sobrecustos, derivados da dilação em causa (...).”*
390. Em face dos elementos veiculados na fase de contraditório, entende o Tribunal acolher a posição aí exposta.
391. Em conclusão, a celebração e a execução do “Acordo de Aceleração” consubstanciaram atos de recurso para a defesa dos interesses do ML, incorrendo ainda assim no acréscimo de encargos em relação ao planeamento inicial, mas procurando obter uma garantia extraordinária relativamente ao financiamento comunitário.
392. Releva ainda o facto de que a alteração do Plano de Trabalhos e as respetivas consequências financeiras não terem sido precedidas de uma avaliação e eventual redefinição dos trabalhos que seriam efetivamente essenciais ao objetivo da “antecipação” do prazo da empreitada.
393. **A não revisão prévia dos trabalhos objeto no novo acordo colocou o ML numa posição de fragilidade** face ao controlo de execução dos trabalhos pelo empreiteiro. O ML não tomou todas as providências necessárias para assegurar que os sobrecustos apresentados pela Aerometro para a execução do novo plano de trabalhos correspondessem à real compensação por danos sofridos<sup>99</sup>.

### 5.3.6. Processos relativos às prorrogações de prazo

394. No decorrer da empreitada, a Aerometro propôs diversas revisões e prorrogações de prazo do Plano de Trabalhos de Conclusão da empreitada (PTC).
395. Quase todos os pedidos são posteriores à assinatura do Auto de Receção Provisória de 21 de maio de 2010, representando uma situação anormal no processo desta empreitada, que será analisada à frente.
396. Apresenta-se no quadro em anexo a sucessão de pedidos de prorrogação e a decisão do ML.

QUADRO 11 PEDIDOS DE PRORROGAÇÃO DE PRAZO

DATA DO PEDIDO	REVISÕES DO PTC	NOVO PRAZO	DECISÃO DO ML
20-04-2010	Inicial	26-08-2010	Indeferido
31-05-2010	A	26-08-2010	Sem efeito
06-08-2010	B	03-11-2010	Sem decisão
02-11-2010	C	15-12-2010	Indeferido
13-12-2010	D	31-12-2011	Não aprovado

Fonte: Documentação disponibilizada pelo ML ao TC.

397. Em relação a estes pedidos, a Fagipt emitiu os respetivos pareceres e em todos pronunciou-se favoravelmente.
398. A falta de acordo entre as partes em relação à prorrogação do prazo arrastou-se até à conclusão dos trabalhos da empreitada, apenas sendo ultrapassada em 11 de julho de 2012 com a assinatura do “Acordo Final”.

<sup>99</sup> Tal como se previa no Artº 160º do Decreto-Lei nº 55/99, de 2 de março.

399. Em 20 de abril de 2010<sup>100</sup>, a Aerometro enviou uma carta ao ML com uma Memória Descritiva e Justificativa, informando uma série de problemas de projeto e de pluviosidade elevada. Salienta-se que nem a pluviosidade elevada foi considerada um caso de força maior, nem foi requerida na altura própria, nos termos dos Art.º 195º e 197º do Decreto-lei nº 59/99, de 2 de março.
400. Nessa carta o empreiteiro apresenta alterações ao Plano de Trabalhos e solicita uma prorrogação de prazo de cerca de 3 meses, passando a data de conclusão da obra para 26 de agosto de 2010.
401. Por fax da RAO, de 20 de maio de 2010, o ML indeferiu o pedido, contrariando o parecer da Fiscalização.
402. Em 31 de maio de 2010<sup>101</sup>, a Aerometro apresentou uma nova versão do PTC (versão A), mantendo a data final de conclusão da empreitada de 26 de agosto de 2010. Esta versão foi enviada à Fiscalização, mas ficou sem efeito.
403. A 6 de agosto de 2010, o empreiteiro enviou nova carta ao ML com uma nova versão do PTC (revisão B) e um novo pedido de prorrogação legal de prazo da empreitada para 3 de novembro de 2010 e comunicou que apresentaria posteriormente os sobrecustos inerentes ao prolongamento da permanência em obra.
404. A 24 de setembro de 2010, a RAO solicitou à Fiscalização que lhe enviasse formalmente o parecer ao PTC – versão B, apresentado pelo empreiteiro a 6 de agosto de 2010, o que veio a suceder apenas em 27 de setembro de 2010.
405. A 4 de outubro de 2010, a RAO pediu à Fiscalização por fax para a “informar quais as démarches efetuadas no decorrer da análise que implicam a dilatação do prazo de resposta ao empreiteiro” e qual a “nova data limite de resposta”.
406. Por fax de 21 de outubro de 2010, a Fiscalização respondeu que o prazo legal de 22 dias de comunicação ao empreiteiro da não aceitação do Plano de Trabalhos só se aplicaria se a responsabilidade fosse do dono da obra, o que não era o caso. Posição incorreta, conforme disposto no n.º 3 do Art.º 160º do DL 59/99, de 2 de março. **De facto, o ML não respondeu ao empreiteiro dentro do prazo legal.**
407. Entretanto, a 13 de agosto de 2010, o empreiteiro enviou uma carta ao ML com os encargos associados à maior permanência em obra entre 22 de maio e 3 de novembro de 2010, no valor de 3.714.847,17 €. Porém, só decorridos **48 dias sobre a data de entrada no ML**, o documento chegou à RAO para apreciação e informação. A RAO enviou-o no dia seguinte à Fiscalização, que apresentou a sua análise e parecer ao ML a 12 de novembro de 2010, tendo entretanto passado mais **42 dias**.
408. As situações atrás descritas evidenciaram um funcionamento deficiente do ML, pondo em causa a sua atuação na gestão do empreendimento.
409. Como se constatou, o ML não se pronunciou sobre a Versão B do PTC. **No entanto, o ML não se encontrava vinculado a responder no prazo de 22 dias**, pois a modificação do plano de trabalhos não respeitava o cumprimento do prazo contratual, conforme estabelecido no Art.º 160º do DL 59/99, de 2 de março.
410. A 2 de novembro de 2010, o empreiteiro apresentou a Versão C do PTC que previa a conclusão da obra até 15 de dezembro de 2010 e este novo plano foi objeto de parecer da Fiscalização em 12 de novembro de 2010.
411. **Só em 2012**, com a celebração do Adicional nº 5 e do “Acordo final”, **foram concedidas duas prorrogações de prazo legais, para além de 21 de maio de 2010**, com o custo de 2.008.371,14 €<sup>102</sup>:

1. De 22 de maio de 2010 a 22 de julho de 2010;
2. De 23 de julho de 2010 a 23 de agosto de 2010.

<sup>100</sup> Um mês antes da data prevista para o término da empreitada.

<sup>101</sup> Passados 10 dias após o ARPP da obra.

<sup>102</sup> Conforme previsto na Cláusula 2ª do Adicional nº 5 e do Acordo.



### 5.3.7. Processo relativo a multas contratuais

412. A denúncia recebida no TC relativamente à empreitada ML 644/04 vem destacar, entre diversos factos, a não aplicação de multas contratuais ao empreiteiro.
413. Reportado ao dia 31 de março de 2008, foi lavrado o Auto de multa por violação dos prazos vinculativos parciais até a esta data, no valor global de 5.815.255,87 €, do qual se destaca de *seguida* “o quadro justificativo da estimativa das multas calculadas.

4.1 Troço 96º -Atraso de 146 dias do calendário, da responsabilidade do empreiteiro.

Multa = 585.916,77€

4.2 Estação Moscavide -Atraso de 188 dias do calendário, da responsabilidade do empreiteiro.

Multa = 555.035,51€

4.3 Estação Aeroporto - Atraso de 236 dias do calendário, da responsabilidade do empreiteiro.

Multa = 213.144,27€

4.4 Estação Encarnação - Atraso 310 dias do calendário, da responsabilidade do empreiteiro.

Multa = 2.213.144,97€

4.5 Troço 97º - Atraso de 290 dias do calendário, da responsabilidade do empreiteiro.

Multa = 2.247.330,35€”.

414. Em 18 de abril de 2008, é remetido ao ML o parecer da Fagipt relativamente ao ponto de situação da empreitada à data de 31 de março, no qual consta a fundamentação das multas contratuais a aplicar ao empreiteiro.
415. Em 24 de abril de 2008, na CS assinada pela RAO, com base no parecer da Fagipt, foi proposta a aplicação da multa contratual de 5.815.255,87 € ao empreiteiro por atraso na execução dos trabalhos. Aquela CS refere que o atraso atingia 312 dias, ou seja, quase 11 meses após o calendário fixado no contrato.
416. Tanto a Fagipt, a RAO e o então Diretor do GIPO, assumiram que a responsabilidade do atraso teria de ser repartida entre o ML e o empreiteiro, devido à consignação extemporânea de algumas frentes de obra.
417. A aplicação da referida multa contratual foi aprovada na reunião do CG de 9 de maio de 2008 e foi comunicada à Aerometro a 21 de maio de 2008.
418. Em 5 de junho de 2008, a Aerometro procedeu à impugnação da referida decisão, considerando existir em geral uma fundamentação insuficiente da decisão e indicando os seguintes fundamentos específicos: “*demonstração da não criticidade (originária e subsequente) das atividades em causa; inexistência de atrasos tendo em consideração novas realidades da obra; indicação genérica de razões poderosas, extrínsecas ao ACE, que justificam o diferimento do início ou demora na execução das atividades*”.
419. Considerando que, até 29 de abril de 2010, ainda não tinha sido cumprida a referida decisão, o presidente do CA determinou, nessa data, ao GI e à direção financeira a aplicação e a cobrança das multas ao empreiteiro conforme determinado anteriormente<sup>103</sup>.
420. No entanto, verificou-se que a situação manteve-se inalterada, ou seja, continuou a não ser cobrada qualquer multa ao empreiteiro, não cumprindo o responsável pelo GI e a direção financeira as ordens expressas do CA nesse sentido.
421. Com a entrada em funções do novo CA<sup>104</sup> e tendo sido detetada a não aplicação das multas contratuais à Aerometro, a direção do ML decidiu, em 30 de setembro de 2010, abrir um inquérito interno à Empreitada ML 644/04, tendo em vista o esclarecimento dos factos e o apuramento de eventuais responsabilidades disciplinares.

<sup>103</sup> Através da Ordem de Serviço nº 2/2010.

<sup>104</sup> Em 17 de junho de 2010.



422. Dois anos e meio depois, em 15 de dezembro de 2010, o ML respondeu à impugnação da Aerometro à aplicação das multas em 2008, nos termos que agora se expõem.
423. Considerou-se que, após a receção provisória parcial dos trabalhos, não poderia haver lugar a aplicação de multa correspondente a factos anteriores, nos termos da lei<sup>105</sup>, pelo que os trabalhos rececionados em 21 de maio de 2010 deveriam estar excluídos do âmbito da decisão final.
424. Contudo, o ML considerou que aquela norma não se aplicaria aos trabalhos da Estação Encarnação, dado que o auto de receção provisória não os abrangeu.
425. Em consequência, o ML informou a Aerometro do indeferimento da impugnação apresentada em junho de 2008 e da *“decisão definitiva de aplicar à Aerometro, com efeitos imediatos, a multa contratual de 2.213.144,97 € por incumprimento (atraso de 310 dias) do prazo estabelecido para a entrega dos projetos e consequente início dos trabalhos da Estação Encarnação e incumprimento de atividades que constituem caminho crítico do plano de trabalhos (prazos parciais vinculativos)”*.
426. Também em 15 de dezembro de 2010 foi lavrado um novo auto de multa por violação do prazo global de conclusão da empreitada, no valor de 18.537.322,94 €, de acordo com a Cláusula 4ª do “Acordo de Aceleração”, com o seguinte fundamento: *“violação do prazo previsto no Acordo (...) de 146 dias de calendário”*.
427. Para o cálculo da multa de 18.537.322,94 €, fixaram-se 2 períodos de multa:
- 1- Multas do 1º período (22 -07-2010 a 26-11-2010)  
Atraso de 127 dias do calendário, da responsabilidade do empreiteiro.  
Multa = 15.139.807,16€
  - 2- Multas do 2º período (27-11-2010 a 15-12-2010)  
Atraso de 19 dias do calendário, da responsabilidade do empreiteiro.  
Multa = 3.397.515,78€.
428. Em 28 de dezembro de 2010, a Aerometro vem impugnar a nova intenção de aplicação da multa pelo ML, com os seguintes fundamentos:
- Existência de erros nas análises e cálculos do ML, designadamente no que se refere aos trabalhos suprimidos pelo Adicional nº 3, ao valor total dos trabalhos suprimidos e à data final de execução do coletor TAP;
  - Não consideração de determinados factos relevantes pelo ML, tais como os 5 Planos de Trabalho posteriores a maio de 2009 e as prorrogações legais de prazo consequentes e, ainda, os “Trabalhos a Mais” ordenados depois de 22 de julho de 2010;
  - A base de incidência da multa considerou trabalhos recebidos em 21 de maio de 2010 e trabalhos objeto de vistoria em 29 e 30 de novembro de 2010, o que não era permitido por lei.
429. Em 28 de janeiro de 2011, o ML respondeu ao empreiteiro, com o indeferimento das alegações apresentadas, nos seguintes termos:
- Erros nos cálculos do valor das multas  
O ML mantém o seu entendimento tendo em conta que face ao disposto no DL 29/99, de 2 de março, e no acordo de aceleração não se encontrava obrigado a retirar ao valor base de cálculo da multa o montante correspondente aos trabalhos suprimidos.
  - Trabalhos de suspensão do coletor TAP  
O ML considerou que os trabalhos alegados pelo empreiteiro eram exclusivamente da responsabilidade deste e não podiam relevar para efeitos de eventual alteração do prazo contratual.

<sup>105</sup> N.º 4 do Art.º 233.º do Decreto-lei n.º 55/99, de 2 de março.

- Prorrogações legais de prazo decorrentes de Planos de Trabalho  
O ML considerou que não se verificou qualquer aprovação, tácita ou expressa, de qualquer prorrogação do prazo de execução da empreitada decorrente da mera apresentação de um novo programa de trabalhos.
- Execução de “Trabalhos a Mais” após 22 de julho de 2010  
O ML considerou que os “Trabalhos a Mais” alegados pelo empreiteiro corresponderam a meros trabalhos de correção de deficiências de execução, que se acomodariam dentro do prazo contratual, e pelo contrário não consubstanciavam “Trabalhos a Mais” incluídos no caminho crítico da empreitada, estes sim conduziram à prorrogação do prazo de execução da empreitada.
- Extinção do direito de aplicação de multas por efeito da receção provisória  
O ML considerou o ARPP de 21 de maio “*como totalmente nulo e inapto para produzir quaisquer efeitos jurídicos*”, pois não foi feita a convocatória, havia falta de poderes de representação do interveniente pelo ML e finalmente porque a obra “*pura e simplesmente não se encontrava em condições de ser recebida*”.

430. Como já referido anteriormente, só em 2012 com a celebração do Adicional nº 5 ao contrato de empreitada e do “Acordo Final”, os processos de aplicação de multas contratuais foram objeto de acordo com o empreiteiro, pondo termo às sucessivas tentativas falhadas de resolução do conflito entre as partes.

431. Aquele acordo previa a aplicação de duas multas contratuais por atraso no montante global de 4.692.068,11€:

“(…)

- Referente à Estação Encarnação, e definitivamente a 15 de dezembro de 2010<sup>106</sup>, no valor de 2.213.144, 97€;
- Referente ao conjunto da obra, no valor de €2.478.934,14 (…)

432. Ora, considerando o valor das multas aplicadas inicialmente ao empreiteiro pelo CG em 2008 no valor de 5.815.255,87 €, constata-se que o ML vem recuperar o montante de € 4.692.068,11 em 2012, representando ainda assim um decréscimo de 20% em relação ao valor inicial.

433. Em sede de contraditório, o CA do ML alegou que “*o empreiteiro aceitou desconsiderar a realização da receção de 21 de maio de 2010, para efeitos de reconstituição do planeamento, reconhecendo como corretas as diversas datas de conclusão reais que foram fixadas, renunciando expressamente ao direito de impugnação da multa contratual que lhe foi aplicada. (...) houve a cobrança de um montante a título de multa por atraso na conclusão da empreitada que, eventualmente, terá ido para além daquilo que a própria lei permitiria.*”

434. Ainda a propósito das multas contratuais, o CA reitera que “*Foi num quadro jurídico fortemente adverso que o ML veio a conseguir aplicar e cobrar uma multa no valor de € 4.692.068,11.*”

435. Com base nas alegações apresentadas em fase de contraditório, o consultor externo do TC procedeu à revisão do seu parecer nos seguintes termos:

“Com a celebração do “Acordo Final” da empreitada, o ACE aceitou desconsiderar a realização da receção provisória parcial de 21 de maio de 2010 e o ML conseguiu reconstituir o planeamento da empreitada. O empreiteiro reconheceu como corretas as várias datas de conclusão que foram fixadas, renunciando ao direito de impugnação da multa contratual que lhe foi aplicada. O ML veio a conseguir aplicar e cobrar a multa de 4.692.068,11 €, correspondente aos incumprimentos na Estação Encarnação (2.213.144,97 €) e incumprimentos posteriores a 23 de agosto de 2010, data de prorrogação legal do prazo de empreitada (2.478.923,14 €). A reconstrução da execução da empreitada, explicitada no contraditório do CA do ML permitiu calcular o valor da multa correto que o ACE aceitou durante as discussões com o ML.”

436. Em conclusão, com base nas alegações apresentadas em sede de contraditório e no novo parecer do consultor externo do TC, acima referidos, o Tribunal entendeu acolher as considerações do ML e considerar

<sup>106</sup> A mesma data da carta enviada pelo ML ao empreiteiro, já referida anteriormente.

que a aplicação da multa contratual de 4.692.068,11 € ao empreiteiro resultou das negociações tidas com o empreiteiro em 2012 com vista à celebração do Acordo Final.

### 5.3.8. Receção provisória da empreitada

437. Foram realizados sete autos de vistoria entre 4 de agosto de 2008 e 15 de julho de 2011.
438. Nesta empreitada não existiu qualquer distinção entre o auto de vistoria e o auto de receção. O ML utilizou a figura da Receção Provisória e da Vistoria indiferenciadamente, contrariando o disposto na lei.
439. Este procedimento evidencia a **atuação errada** do ML nesta empreitada no que respeita à emissão dos autos de vistoria de receção provisória.
440. De acordo com os Art.º 217º, 218º e 219º do Decreto-lei nº 59/99, de 2 de março, o auto de vistoria pode preceder obrigatoriamente o auto ou autos de receção, consoante as deficiências sejam ou não resolvidas. O dono da obra deve assegurar que, após o auto de vistoria, são corrigidos os erros detetados e só depois proceder à assinatura do auto de receção. Com a assinatura deste auto, existem consequências jurídicas relevantes para a gestão do contrato de empreitada, que protegem o empreiteiro relativamente a trabalhos passados e a eventual aplicação de multas.

#### 5.3.8.1. Auto de receção provisória parcial

441. No dia 21 de maio de 2010<sup>107</sup>, foi assinado o Auto de Receção Provisória Parcial (ARPP) com ressalvas. O empreiteiro foi notificado neste Auto para efetuar as reparações necessárias, constantes da listagem anexa ao Auto no prazo de um mês.
442. Conforme assinalado no Relatório de Auditoria Técnica já referido anteriormente<sup>108</sup>, os Troços 98º e 99º e as Estações Moscavide, Encarnação e Aeroporto não se encontravam concluídas à data de 21 de maio de 2010 e nas galerias 96º e 97º/110º verificou-se que existiam infiltrações que careciam de ser reparadas e não estavam em condições de ser recebidas.
443. **Para além da RAO, não foram convocados outros responsáveis do ML** para estarem presentes nesta ARPP, tal como exigia o Manual de Procedimentos Internos do ML<sup>109</sup>.
444. Em sede de contraditório, o CA do ML esclareceu que *“não existe qualquer deliberação do CA que determine a realização desta vistoria ou a receção da obra, nem sequer o Auto em causa foi levado ao conhecimento e visado pelo ML.”*
445. O CA informou também que *“Em consequência foi determinada a realização de um inquérito interno do qual resultaram dois processos disciplinares que culminaram no despedimento do responsável pela direção da área dos empreendimentos e do representante do ML na gestão do empreendimento.”*
446. Havia trabalhos significativos em falta, como a laje de cobertura da Estação Encarnação, e *“faltavam centenas de m2 de execução de alvenarias”*, conforme declaração do então Diretor do GIPO, no âmbito da ação de auditoria interna do ML<sup>110</sup>, pelo que não era tecnicamente viável a assinatura do ARPP. Assim, a assinatura deste auto constituiu um ato inválido.
447. Neste Auto não se evidenciaram as infraestruturas a que se referem os prazos parciais vinculativos estipulados no “Acordo de Aceleração”. Igualmente, não tinham sido cumpridos os prazos parciais aí previstos. Em consequência disso, não existe registo de que a aplicação de multas por incumprimento daqueles prazos tenha sido equacionada, o que se assinala.

<sup>107</sup> Data de conclusão da empreitada fixada no “Acordo de Aceleração”.

<sup>108</sup> Auditoria Técnica realizada pela empresa “Edgar Cardoso, Engenharia”, em junho de 2011, a pedido do ML.

<sup>109</sup> Tais como os do GIE (Gestão de Infraestruturas e Edificações), do EC (Exploração Comercial) e da AS (Autoridade de Segurança).

<sup>110</sup> Relatório de auditoria interna à empreitada, datado de 29 de novembro de 2010.



448. Cumprida a notificação no dia 21 de junho de 2010, deveria ter-se procedido a nova vistoria para o efeito de receção provisória, conforme se estabelece no nº 5 do Art.º 218º do Decreto-lei nº 59/99, de 2 de março.
449. Conclui-se que a obra não estava em condições de ser recebida no dia 21 de maio de 2010, o que é atestado pelo facto de o empreiteiro ter apresentado, ainda em 20 de abril, uma alteração ao PTC com pedido de prorrogação legal do prazo da empreitada de 96 dias, até 26 de agosto de 2010.
450. O Auto de Receção deveria ter sido um simples Auto de Vistoria para o efeito de receção provisória, de acordo com o regime estabelecido nos Artº 217º e 218º do Decreto-lei nº 59/99, de 2 de Março.
451. No nº 1 do Artº 217º, estabelece-se que *“Logo que a obra esteja concluída, proceder-se-á a pedido do empreiteiro ou por iniciativa do dono da obra, à sua vistoria para o efeito de receção provisória.”* e no n.º 4 que *“O fiscal da obra convocará, por escrito, o empreiteiro para a vistoria com antecedência mínima de cinco dias, e, se este não comparecer nem justificar a falta, realizar-se-á a diligência com a intervenção de duas testemunhas (...)”*.
452. **Não há evidência de que tenham sido cumpridos os preceitos legais relativos à conclusão da obra, ao pedido do empreiteiro para a receção ou por iniciativa do dono da obra e à convocação formal do empreiteiro pela fiscalização.**
453. Só com a celebração do *“Acordo Final”* em 2012 o empreiteiro aceitou desconsiderar os efeitos desta receção provisória parcial e aceitou a reconstrução do planeamento real da empreitada, com o pagamento das correspondentes multas pelos incumprimentos atrás descritos.
454. Por outro lado, ainda não tinha sido aprovado o pedido de prorrogação de prazo apresentado em 20 de abril de 2010, o que poderia eventualmente ter dado lugar à aplicação de multas ao empreiteiro.
455. Também o *“Acordo de Aceleração”* estabelecia prazos parcelares vinculativos que não foram cumpridos. Por esse incumprimento, o empreiteiro estava sujeito à aplicação de multas. Contudo, como não foram objeto de prévia notificação antes da receção provisória, o ML deixou de poder aplicar essas multas. No entanto, conforme referido anteriormente, o empreiteiro aceitou desconsiderar este auto de receção provisória parcial.
456. O nº 4 do Art.º 233º do Decreto-lei nº 59/99, de 2 de março, dispõe que *“Feita a receção provisória, não poderá haver lugar à aplicação de multas contratuais correspondentes a factos ou situações anteriores”*. O n.º 2 do mesmo artigo refere que *“As multas contratuais e os prémios concedidos posteriormente à receção provisória serão liquidados e pagos nos termos estabelecidos para as deduções ou pagamentos nesse período”*. Daqui decorre que a aplicação de multas contratuais até ao final da obra só poderia ser aplicada até à receção provisória, pelo que, após a receção, o dono da obra não podia aplicar multas por factos ocorridos anteriormente.
457. Acrescente-se, finalmente, que foram aplicadas multas ao empreiteiro pelo atraso de 37 dias da obra da Estação Encarnação.

#### 5.3.8.2. Auto de vistoria de 29 de novembro de 2010

458. A 29 de novembro de 2010, foi assinado um Auto de Vistoria, em que se detetaram diversas deficiências. Fixou-se a data de 15 de dezembro de 2010 para conclusão da resolução dos problemas, sem prejuízo das consequências legais e contratuais por incumprimento do prazo de conclusão da empreitada.
459. O CA do ML alegou em contraditório que *“o empreiteiro se recusou a assinar, tendo apresentado uma reclamação.”*



## 5.3.8.3. Autos de receção provisória de 1 e 2 de fevereiro de 2011

460. A 1 e 2 de fevereiro de 2011, foi feita nova vistoria e assinado um Auto de Receção Provisória com uma listagem anexa de deficiências<sup>111</sup> e marcou-se um prazo de 10 dias para se proceder às reparações necessárias.
461. Registou-se que os trabalhos relativos aos arranjos exteriores na Zona do Aeroporto, PV192, PV193, zonas do estaleiro da empreitada de Acabamentos de Moscavide e Encarnação (conforme plantas anexas ao Auto de Vistoria) não haviam sido recebidos, a pedido do dono da obra. Tal afirmação significa que afinal não haviam sido vistoriados nem provisoriamente recebidos esses trabalhos, o que se assinala.
462. Só em 23 de fevereiro de 2011, foi efetuada uma vistoria à totalidade dos trabalhos de reparação identificados no auto de vistoria do início de fevereiro e assinado o Auto de Receção Provisória, *“tendo-se verificado que os trabalhos vistoriados se encontravam em condições de serem recebidos provisoriamente, com exceção da lista anexa ao Auto de Vistoria que, pelas deficiências aí apontadas, não podiam ser recebidas provisoriamente.”* Na mesma data foi marcado um novo prazo de 30 dias para se proceder às novas reparações.
463. A 25 de março de 2011, foi assinado um Auto de Receção Provisória, após vistoria de todos os trabalhos de reparação identificados no Auto de 23 de fevereiro de 2011. Verificou-se que os trabalhos vistoriados se encontravam em condições de serem recebidos provisoriamente, à exceção dos constantes em lista anexa.
464. Registou-se ainda que as reparações a realizar deveriam ser resolvidas até 14 de junho de 2011, oitenta e um dias depois, o que foi um prazo excessivo. **Mesmo com este prazo longo para resolver as reparações, não foi efetuada qualquer vistoria no dia 15 de junho de 2011.**
465. Só em 15 de julho de 2011, um mês depois do prazo previsto, foi assinado o Auto de Vistoria, abrangendo os trabalhos de reparação identificados em 25 de março de 2011. Mais uma vez, foram listados trabalhos com deficiências e as reparações a efetuar. **Em relação aos trabalhos que se encontravam em condições de serem recebidos provisoriamente, não foi realizada a receção provisória.**
466. **Finalmente, não foi marcada nenhuma data para a conclusão das reparações, nem foi assinado mais nenhum Auto de Receção Provisória depois de 15 de julho de 2011.**
467. Em sede de contraditório, o CA do ML alegou que não foram efetuadas mais vistorias depois de 15 de julho de 2011 *“(…) porque havia sido contratada a já referida peritagem técnica à execução da obra e foi lavrado o acordo de 15 de Março, com o objetivo de as partes tentarem encontrar uma solução comum para todas as questões pendentes (…)”*.
468. Sucede ainda que, no Acordo de 14 de março de 2011<sup>112</sup>, que se analisa de seguida, assume-se que a obra tinha sido integralmente recebida através do Auto de Receção Provisória de 1 e 2 de fevereiro de 2011, subsistindo ainda sem resolução as questões pendentes. Ora, após 1 e 2 de fevereiro de 2011, ainda se realizaram mais duas vistorias, que deveriam ter prosseguido o seu curso normal até que todas as deficiências tivessem sido reparadas, o que não aconteceu.
469. Conclui-se ainda assim que, em relação ao Auto de Vistoria de 29 de novembro de 2010, ao Auto de Receção Provisória de 1 e 2 de fevereiro de 2011, ao Auto de Receção Provisória de 25 de março de 2011 e ao Auto de Vistoria de 15 de julho de 2011 não **foram efetuadas vistorias nas datas fixadas** para verificação se as reparações necessárias haviam sido realizadas para os efeitos de receção provisória<sup>113</sup>.

<sup>111</sup> Salienta-se que a listagem continha 39 páginas de deficiências.

<sup>112</sup> Alínea d) dos considerandos do Acordo refere que: *“(…) d) Tendo a Obra sido integralmente recebida, através de Auto de Receção Provisória lavrado na sequência de vistoria realizada nos dias 1 e 2 de fevereiro de 2011, subsistem ainda sem resolução as questões pendentes”*.

<sup>113</sup> Conforme se estabelece no n.º 5 do Art.º 218.º do Decreto-lei n.º 59/99, de 2 de março.

### 5.3.9. Acordo de 11 de julho de 2012, designado por “Acordo final”

#### 5.3.9.1. Antecedentes

470. Em 14 de março de 2011, foi celebrado um Acordo entre o ML e a Aerometro com vista à preparação das negociações para a resolução das questões pendentes e para o acerto final das obrigações das partes no âmbito da empreitada ML 644/04.
471. Nos considerando daquele Acordo reforça-se a intenção das partes na resolução das situações em conflito pela via consensual, nos seguintes termos: *“As Partes pretendem, durante um determinado prazo, aprofundar a análise de questões pendentes, e desenvolver um processo negocial entre si, para avaliar as possibilidades de resolução das mesmas por via consensual”*.
472. O acordo estipulava um prazo de três meses para que *“cada uma das Partes promova as análises internas que entende necessárias, para reavaliação das questões pendentes”*.
473. A Cláusula 3ª estabelecia que *“o ML suspende (...) todos os atos, decisões e deliberações por si praticados e que se refiram às questões pendentes, designadamente as seguintes:*
- a) *Aplicação de multas contratuais;*
  - b) *Indeferimentos de Planos de Trabalhos e de pretensões de prorrogações de prazos apresentadas pelo ACE;*
  - c) *Indeferimentos de pretensões indemnizatórias deduzidas pelo ACE;*
  - d) *Indeferimentos de pretensões do ACE relativas à remuneração de trabalhos (reconhecimento desse direito e/ou do respetivo valor).”*

474. Assim, na sequência deste Acordo, o ML suspendeu todas as vistorias para receção provisória, pelo que não foi marcada nenhuma data para a conclusão das reparações, nem foi assinado mais nenhum Auto de Receção Provisória depois de 15 de julho de 2011.

475. Foram celebrados seis adicionais ao Acordo para contemplar as sucessivas prorrogações do prazo até 11 de julho de 2012, data da assinatura do “Acordo Final”.

#### 5.3.9.2. “Relatório Conclusivo”

476. As negociações entre o ML e o ACE assentaram no prévio esclarecimento dos factos, assentando na reconstituição do planeamento real da empreitada e dos momentos de conclusão dos trabalhos.
477. Para tal esclarecimento, procedeu-se, em junho de 2012, à elaboração do “Relatório Conclusivo por um representante do ML<sup>114</sup>, um representante da empresa “Edgar Cardoso”, para a avaliação técnica, e o advogado externo do ML, para a avaliação jurídica.
478. Tal como se refere no “Relatório Conclusivo”, o objetivo deste documento residia na “reconstituição, na medida do possível, do que efetivamente ocorreu durante a realização da empreitada nº 644/04 (...) aquilo que foi verdadeiramente feito foi uma completa auditoria aos termos de execução da empreitada, de modo a que se identificassem quais os factos que tinham ocorrido (...) Não tivesse isso acontecido e jamais se teriam empreendido verdadeiras negociações para tentar fechar o contencioso presente”<sup>115</sup>.
479. Com este relatório ficam esclarecidos os contornos em que foi celebrado o acordo de aceleração e foram fixados os honorários daí decorrentes. Com efeito, está evidenciado que o empreiteiro “aceitou o preço que veio a constar do Acordo PTA não por este corresponder rigorosamente a uma avaliação técnica, mas porque

<sup>114</sup> O então Diretor de Gestão de Empreendimentos.

<sup>115</sup> Pontos 19 e 21 do Relatório Conclusivo (páginas 9/10).

lhe seria já suficientemente vantajosa a remuneração acordada para que ele se vinculasse a essa contrapartida. (...) seria para ele insustentável manter, em maio de 2009, a dúvida sobre a remuneração complementar, quando já estava a comportar-se em termos de execução dos trabalhos diferentemente do que constava da sua proposta. E que havia começado a produzir efeitos em Julho de 2008.”<sup>116</sup>

480. De qualquer modo, importa destacar as conclusões a que o ML chegou em relação aos honorários fixados no âmbito daquele acordo.
481. Após uma análise exaustiva dos custos acrescidos para cada troço da obra, conclui-se no Relatório que “O total que se estima poder ser imputado ao cumprimento das alterações (aceleração) atinge assim € 10.910024,15. Logo inferior ao previsto no PTA em € 4.230.487,61. (...) Chegados aqui, os subscritores deste Relatório conclusivo poderiam confirmar que aos € 15.140.511, 76 correspondeu um esforço suplementar do ACE Empreiteiro, sem que se identificasse prejuízo para o interesse público. Bastaria somar ao que foi apurado pela empresa Edgar Cardoso o valor dos custos normais incorridos pelo ACE no período entre outubro de 2009 e maio de 2010”<sup>117</sup>.
482. Diferentemente das conclusões constantes do relatório técnico da empresa “Edgar Cardoso” de junho de 2011<sup>118</sup>, o representante daquela empresa revê a sua avaliação técnica um ano depois, com a participação e subscrição deste Relatório Conclusivo. Com efeito, conclui-se que os valores pagos ao empreiteiro afinal se encontravam justificados. Refere-se ainda que a alteração da avaliação assentou em documentação que só naquela data foi disponibilizada pelo ML.
483. Em face desta reavaliação técnica em junho de 2012, a decisão da administração do ML ficou justificada à luz da salvaguarda dos interesses da empresa na finalização da empreitada.

#### 5.3.9.3. Celebração e execução do acordo

484. Pela CS de 7 de julho de 2012, o então Diretor do Departamento de Gestão de Empreendimentos propôs a celebração de um “Acordo Final” entre as partes, que teve os seus fundamentos no “Relatório Conclusivo” analisado anteriormente.
485. Por Deliberação do CA de 10 de julho de 2012, foi objeto de aprovação aquela proposta e também a “*minuta revista do acordo final a celebrar com o empreiteiro*”.
486. O acordo foi celebrado em 11 de julho de 2012 e previa **o saldo final de 2.248.910,93 € a favor do empreiteiro**, o que correspondia a cerca de 2% do valor inicial da empreitada.
487. O saldo final resultou do encontro de contas entre:
- **Créditos do empreiteiro, no valor global de 6.940.979,04 €**, correspondente às seguintes situações, decorrentes da aprovação do novo PTA em maio de 2010:
    - Indemnização por permanência em obra – 2.008.371,14 € (já previsto no Adicional nº 5)
    - Trabalhos não previstos no projeto – 3.310.004,81 € (já previsto no Adicional nº 5)
    - Despesas incorridas em taxas por ocupação de espaços públicos – 99.442,97 €;
    - Juros de mora – 1.523.160,12 €
  - **Créditos do ML, no valor global de 4.692.068,11 €**, correspondente à aplicação de multas contratuais por atraso (já previsto no Adicional nº 5)
    - Estação Encarnação – 2.213.144,97 €
    - Conjunto da obra – 2.478.934,14 €

<sup>116</sup> Ponto 33 do Relatório Conclusivo (páginas 15).

<sup>117</sup> Pontos 39 e 41 do Relatório Conclusivo (páginas 20/21).

<sup>118</sup> Este relatório partiu apenas dos termos de definição vertidos pela Fagipt, os quais dificultaram a identificação da realidade.



488. O valor fixado para os juros de mora a favor do empreiteiro foi elevado, correspondendo a cerca de 1,25% do valor de adjudicação, acrescido dos valores previstos nos adicionais e nos dois acordos.
489. As multas contratuais previstas neste acordo representaram a recuperação de parte das multas contratuais inicialmente aplicadas em 2008.
490. Na mesma data da celebração do acordo, em 11 de julho de 2012, foi emitida pelo ML uma nota de débito relativa à multa contratual aí prevista<sup>119</sup>.
491. Por este acordo<sup>120</sup>, foram ainda concedidas expressamente duas prorrogações legais e a indemnização por permanência suplementar em obra, no montante de 2.008.371,14 €, acrescido de IVA.
492. Nos termos da cláusula 4ª do “Acordo final”, **foi fixada a data de 14 de outubro de 2010 para a conclusão dos trabalhos**. Tal como já dito anteriormente em relação ao Adicional nº 5, esta data resultou da necessidade de ser iniciada a empreitada para a execução dos acabamentos, sob pena do processo global de construção do Prolongamento da Linha Vermelha ficar comprometido. O prazo de garantia da obra começou a contar a partir desta data.
493. Finalmente, estabeleceu-se a renúncia expressa à interposição de ações e impugnações por qualquer das partes, pondo fim às várias situações de conflito pendentes<sup>121</sup>.
494. O acordo foi executado na sua totalidade, tendo sido processados todos os pagamentos aí previstos e cumpridas as obrigações fixadas pelas partes para a resolução final das situações pendentes decorrentes da empreitada.

#### 5.4. Fiscalização

495. Ao abrigo dos Decretos-Lei nº 59/99, de 2 de março, nº 197/99, de 8 de junho, e nº 223/2001, de 9 de agosto<sup>122</sup>, o ML decidiu proceder à realização de um concurso público para a contratação dos “serviços de coordenação, fiscalização e gestão da qualidade, segurança e ambiente da empreitada ML 644/04 de execução dos toscos entre Oriente/Aeroporto da Linha Vermelha”.
496. O primeiro concurso foi anulado com a exclusão de todos os concorrentes, por falta de comprovação da capacidade técnica exigida no âmbito do concurso, pelo que foi necessário proceder ao lançamento de novo concurso.

##### 5.4.1. Contrato nº 34/2007-ML com a Ferconsult

497. Pela demora nos procedimentos de contratação dos serviços de coordenação e fiscalização da empreitada, foi necessário assegurar que os mesmos fossem prestados desde o início da empreitada, em fevereiro de 2007.
498. O ML decidiu então proceder a uma consulta informal à Ferconsult para a sua contratação para o período entre fevereiro e outubro de 2007, data prevista para a contratação dos serviços ao abrigo do concurso público em curso. Em 4 de abril de 2007, a Ferconsult apresentou **uma proposta no valor de 1.157.630 €, acrescido de IVA**, para um período de 8 meses.
499. Contrariamente ao que deveria ter acontecido, o ML optou por uma contratação “*in house*”, não se assegurando a escolha entre várias propostas. Porém, considerou-se justificada esta contratação pela urgência em assegurar a fiscalização no início da obra.
500. Ainda assim, não há evidência de que o ML tenha elaborado o Caderno de encargos de suporte à contratação ou que a proposta desta tenha sido objeto de análise com vista à adjudicação dos serviços.

<sup>119</sup> Nota de Débito nº 288/2012, no valor de 4.692.068,11 Euros.

<sup>120</sup> Tal como consta nos nº 2 e 3 da Cláusula 2ª do Acordo.

<sup>121</sup> Tal como consta na Cláusula 10ª do Acordo.

<sup>122</sup> Entretanto revogados pelo Código dos Contratos Públicos.



501. Pela CS do GIPO de 19 de abril de 2007, foi proposta a adjudicação à Ferconsult, tendo sido aprovada pelo CG em 30 de abril de 2007. Não há registo de aprovação da minuta do contrato pelo CG, o que se regista.
502. Em 29 de junho de 2007, foi celebrado o Contrato nº 34/2007-ML, contendo os seguintes elementos essenciais:
- A. Cláusula 2ª – O objeto do contrato abrange a execução de todas as ações de fiscalização e ainda de todos os serviços adequados a assegurar a transição para a empresa a quem será adjudicada a fiscalização, na sequência de concurso público;
  - B. Cláusula 4ª - Execução dos trabalhos em duas fases:  
Fase 1 – Organização e mobilização (até março de 2007);  
Fase 2 - Fiscalização da execução da obra (Até setembro de 2007).
503. Na cláusula 14ª menciona-se que *“Os trabalhos correspondentes à Fase 1 encontram-se integralmente executados”*. Constata-se, assim, novamente, a contratação de serviços já prestados, o que se regista.
504. Relativamente à execução do contrato, não foi posta à disposição do Tribunal qualquer ata de reunião ou relatório mensal de acompanhamento da obra, bem como outros documentos emitidos pela Ferconsult para o controlo de qualidade e de planeamento da obra. Assim, não foi possível verificar se a empresa efetuou o controlo mensal das quantidades de trabalho executadas e se foi efetuado de forma rigorosa e correta<sup>123</sup>.
505. A falta da documentação acima referida representa uma falha do ML relativamente ao controlo da obra.

#### 5.4.2. Concurso público

506. Através da CS de 15 de março de 2007, foi proposto um novo programa de concurso público para a “contratação dos serviços de coordenação, fiscalização e gestão da qualidade, segurança e ambiente da empreitada ML 644/04 de execução dos toscos entre Oriente/Aeroporto da Linha Vermelha” e o respetivo caderno de encargos, tendo sido objeto de aprovação pelo CG em 16 de março de 2007.
507. O anúncio do concurso foi publicado em DR<sup>124</sup> e, de acordo com o aviso de abertura, a duração prevista para a execução dos trabalhos seria de 32 meses a contar da adjudicação.
508. Foram recebidas cinco propostas, tendo sido todas admitidas após a análise da capacidade financeira, económica e técnica dos concorrentes.
509. A avaliação das propostas foi feita segundo a ponderação dos seguintes critérios:
- A. Equipa técnica e meios materiais a afetar à prestação de serviços- 40%;
  - B. Preço - 30%;
  - C. Metodologia e organização proposta para a prestação de serviços - 30%.
510. No relatório final de análise das propostas de 23 de julho de 2007, o júri do concurso propôs a adjudicação da fiscalização ao **concorrente nº 3 – Fase/Gibb Portugal/Prointec/Tecnoplano**, pelo valor total de **4.558.636 €**, acrescido de IVA, no prazo de 32 meses a contar da consignação.
511. Em 25 de julho de 2007, o CG aprovou a adjudicação, contudo não há registo de aprovação da minuta do contrato pelo CG.

<sup>123</sup> Recaindo sobre a RAO toda a responsabilidade de acompanhamento da elaboração dos autos de medição e da sua aprovação.

<sup>124</sup> DR nº 66, de 3 de abril de 2007.





#### 5.4.3. Contrato nº 46/2007-ML com a Fagipt

512. Em 1 de agosto de 2007, foi celebrado o Contrato nº 46/2007-ML, com os seguintes elementos essenciais:
- A. Objeto: Prestação de Serviços de Coordenação, Fiscalização, Gestão da Qualidade, Segurança e Ambiente, quanto ao projeto de execução, à obra, ao sistema de informação e à assistência técnica ao ML durante o prazo de garantia;
  - B. Prazo: Desde a assinatura do contrato e até 5 meses após conclusão de trabalhos;
  - C. **Preço: 4.558.636,00€**, acrescido de IVA, sujeito a revisão de preços.
513. Foram celebrados quatro adicionais a este contrato entre 20 de agosto de 2007 e 28 de julho de 2011, ascendendo os honorários aí previstos a **2.087.666,45 €**.
514. O montante global dos honorários previstos no contrato e nos adicionais ascendeu a **6.646.302,45€**, **representando um acréscimo de 45,8% em relação ao valor inicial**, o que significou que o ML não acautelou os interesses da empresa.

##### 5.4.3.1. Adicionais nº 1 e 2

515. Em 20 de agosto de 2007, foi celebrado o **Adicional nº 1**, onde as empresas outorgantes do contrato obrigaram-se a ceder todos os direitos e obrigações à Fase/Gibb Portugal/Prointec/Tecnoplano, ACE, denominada por Fagipt, o agrupamento complementar de empresas constituído para o efeito.
516. A celebração do **Adicional nº 2** foi proposta pelo GIO, pela CS de 20 de outubro de 2009, implicando o pagamento de **772.984,67 €**. Esta proposta foi objeto de aprovação pelo CG em 5 de novembro de 2009.
517. Em 22 de dezembro de 2009, foi celebrado este adicional que previa:
- A. Extensão do prazo para a realização dos serviços por mais 8 meses, desde 2 de outubro de 2009 até 21 de maio de 2010, decorrente da aprovação do PTA e da prorrogação legal do prazo da empreitada pelos atrasos nas consignações<sup>125</sup>;
  - B. Pagamento da verba de 448.361,06€, acrescida de IVA, para serviços de horas extraordinárias já realizados ou a realizar decorrentes da implementação do PTA e para obter a redução de prazo.
518. Assinala-se, mais uma vez, que o ML recorreu à contratação de serviços já prestados.

##### 5.4.3.2. Adicionais nº 3 e 4

519. Pela CS de 30 de setembro de 2010, o GIO propõe a celebração do **Adicional nº 3**, contemplando um novo pagamento, **no valor de 897.034,95 €**. Esta proposta obteve parecer jurídico favorável e foi aprovada pelo CG no dia 16 de dezembro de 2010.
520. A 29 de dezembro de 2010 foi celebrado aquele adicional, com a previsão de uma nova extensão do prazo até 31 de dezembro de 2010.
521. Finalmente, pela CS de 14 de junho de 2011, foi proposta a celebração do **Adicional nº 4**, com vista ao acerto final dos honorários e onde se previa um novo pagamento **no valor de 417.646,83 €**. Esta proposta obteve a aprovação do CA em 16 de junho de 2011.
522. Em 28 de julho de 2011, foi celebrado o Adicional nº 4, que definiu novamente uma prorrogação do prazo, desta vez até 31 de julho de 2011.

<sup>125</sup> Como ficou descrito atrás, as consignações estenderam-se durante 16 meses.



523. Releva-se aqui o facto deste adicional ter sido celebrado após a realização dos trabalhos aí previstos, demonstrando uma falha de gestão por parte do ML, que se assinala novamente.
524. Uma parte dos honorários previstos neste adicional, no valor de **203.727,24 €**, dizia respeito ao **pagamento de horas “prestadas pelo adjudicatário entre 1 de junho e 31 de dezembro de 2010, e que excederam as previstas no Adicional n.º 3”**<sup>126</sup>.
525. Também a proposta da Fagipt para a formalização do adicional n.º 4<sup>127</sup> faz referência à inclusão de “valores com necessidade de correção no que concerne ao adicional n.º 3”.
526. Importa reter o disposto no n.º 2 da Cláusula 3ª do Adicional n.º 3: “Os honorários definidos no n.º anterior remuneram o adjudicatário por todos os encargos por todos os serviços prestados no período em referência, (...), nada podendo mais reclamar o Adjudicatário, seja a que título for, salvo exclusivamente o disposto no Art.º 26º do Caderno de Encargos”<sup>128</sup>.
527. Ora, como o Art.º 26º do Caderno de Encargos se referia à revisão de preços, conclui-se que **foi indevido o acerto de horas, no valor de 203.727,24 €, pago à Fagipt.**
528. Também foi previsto no adicional n.º 4 o pagamento do montante de 213.919,59 €, relativo ao período de 1 de janeiro a 31 de julho de 2011, para a resolução de assuntos pendentes até ao fecho da empreitada. De acordo com o parecer do consultor externo do TC para a presente auditoria, “Esta importância correspondeu a mais de 30.000 €/mês, o que foi muito caro para os serviços prestados, os quais careciam de discriminação pormenorizada”.
529. De um modo geral, as variações de preços dos meios humanos utilizados nas equipas de fiscalização foram muito significativas<sup>129</sup>, **não havendo evidência de que o ML tenha controlado a utilização destes meios humanos, bem como da sua imprescindibilidade para a boa execução da prestação de serviços.**

#### 5.4.4. Ações de fiscalização, coordenação, controlo e gestão da construção e sistemas de controlo de segurança, higiene e ambiente na obra

530. No âmbito dos trabalhos de fiscalização, a Fagipt foi responsável pelas seguintes tarefas:
- (1) Verificação e análise do projeto;
  - (2) Gestão administrativa;
  - (3) Controlo de planeamento e de quantidades e custos e de qualidade e de segurança;
  - (4) Proteção do ambiente e registo fotográfico;
  - (5) Processo de fecho da empreitada.
531. No exercício das suas funções de fiscalização, a Fagipt elaborou os seguintes documentos:
- A. Relatórios mensais sobre a situação da obra, a situação financeira da empreitada, as condições de segurança e o controlo dos programas de trabalho;
  - B. Atas de reuniões semanais com o dono da obra, o empreiteiro e demais elementos para coordenação de trabalhos;
  - C. Atas de reunião com outras entidades envolvidas nas empreitadas;
  - D. Informações sobre planos de trabalho, estudos e projetos das empreitadas, processos de construção propostos, qualificação do pessoal, planos de estaleiro, “Trabalhos a Mais” e “Trabalhos a Menos”, boletins para aprovação de materiais e equipamentos;

<sup>126</sup> De acordo com o disposto na Cláusula 3ª do adicional.

<sup>127</sup> Enviada pela carta de 13 de junho de 2011.

<sup>128</sup> Sublinhado nosso.

<sup>129</sup> Destacando-se os meses de outubro 2010 +63%; Novembro 2010: +102%; e Dezembro 2010: +275%.



- E. Autos de medições de trabalhos;
  - F. Registos diários de atividades desenvolvidas, resultados de verificações e ensaios de controlo mensais dos trabalhos realizados, das faturas emitidas e dos pagamentos realizados, correspondência diversa; desenhos/catálogos/amostras; boletins para Aprovação de Materiais e Equipamentos;
  - G. Relatório de Auditoria de Segurança pelo Coordenador de Segurança em Obra, com Lista de Inspeção Mensal de Segurança.
532. Como se viu atrás, existiu uma articulação deficiente entre o ML e a Fagipt, que se pode comprovar pelos sucessivos atrasos de resposta do ML ao empreiteiro e vice-versa.
533. A RAO não assumiu a diligência que era exigida em face da dimensão dos problemas e questões a resolver entre os vários intervenientes.
534. A Fagipt não cumpriu as suas obrigações no exercício da fiscalização, conforme estabelecido nos Art.º 180º e 182º do Decreto-lei nº 59/99, de 2 de março<sup>130</sup>.
535. Em sede de contraditório, o CA do ML reiterou que *“a fiscalização da empreitada e a gestão do empreendimento contribuíram de forma decisiva para a verificação de todos os principais problemas que ocorreram durante a execução da empreitada”* e ainda que *“o ML entende que se verificaram diversas situações de incumprimento ou cumprimento defeituoso de diversas obrigações legais e contratuais que recaíam sobre a fiscalização”*. Finalmente, o CA do ML acrescentou que *“Na ausência de uma atempada aplicação de penalizações contratuais, o ML decidiu suspender os pagamentos ao ACE, tendo neste momento retido pagamento de faturas no valor de €583.586,13 cujo pagamento não pretende efetuar, com vista ao ressarcimento dos prejuízos sofridos.”*
536. Assinala-se, por um lado, que **não foram disponibilizadas ao TC as Ordens de Execução de “Trabalhos a Mais” emitidas pela Fiscalização**, acompanhadas de projetos de alteração ou das espécies e quantidades de trabalho a executar. O empreiteiro devia ter apresentado a sua proposta conforme se estabelece no n.º 4 a 6 do Art.º 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de março.
537. **Não há evidência, também, de que a Fagipt tenha efetuado o fecho da empreitada**, porque o Relatório Geral da Empreitada de fevereiro de 2011 (Relatório Final) estava desatualizado no respeitante à evolução de prazos e dados financeiros da empreitada.
538. **Foi elaborada apenas a Conta Provisória da empreitada, não tendo sido elaborada a respetiva Conta Final**, a qual deveria ter sido elaborada no prazo de 44 dias após a receção provisória, e remetida ao empreiteiro para, no prazo de 15 dias, assinar ou deduzir a sua reclamação fundamentada<sup>131</sup>.
539. **Não há evidência de que tenha sido efetuado o Inquérito Administrativo pelo ML**, nos termos do Art.º 223º do Decreto-lei nº 59/99, de 2 de março. No prazo de 22 dias contados da receção provisória, o ML deveria ter comunicado aos Presidentes das Câmaras Municipais de Lisboa e de Loures que os trabalhos da empreitada tinham sido concluídos.
540. Em sede de contraditório, os membros do CA em exercício entre 2010 e 2012 contrariaram aquela evidência, alegando que o Inquérito Administrativo tinha sido efetuado e comunicado pelo ML *“conforme se comprova da carta ao Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, que consta da ficha DMS 016-798963”*, entendendo o Tribunal dar acolhimento a esta justificação.
541. **A Fagipt foi corresponsável por ter sido lavrado um Auto de Receção Provisória Parcial completamente extemporâneo no dia 21 de maio de 2010**. Com efeito, para além de trabalhos significativos em falta, como a laje de cobertura da Estação Encarnação e centenas de metros quadrados de execução de alvenarias em falta,

<sup>130</sup> Artº 180º - Funções da Fiscalização e Artº 182º - Modos de atuação da Fiscalização.

<sup>131</sup> Conforme estabelecido nos Artº 220º a 222º do Decreto-lei nº 59/99, de 2 de março.



a assinatura daquele Auto de receção teve implicações graves na salvaguarda da aplicação da multa contratual de 5.815.255,87 €<sup>132</sup>.

542. Nesta medida, o ML deveria ter aplicado uma multa à Fagipt, para além de comunicar os factos à entidade de certificação da qualidade da empresa.
543. **A Fagipt também foi corresponsável pela não aplicação de multas ao empreiteiro por incumprimento dos prazos parcelares vinculativos, estabelecidos no “Acordo de Aceleração” de 18 de Maio de 2009.**
544. Com efeito, tais prazos nunca foram objeto de prévia notificação de intenção antes da receção provisória, tendo o ML ficado prejudicado por esta receção provisória intempestiva.
545. Como ainda não tinha sido aprovado o pedido de prorrogação de prazo, apresentado pelo empreiteiro a 20 de abril de 2010, **a assinatura daquele Auto de receção impediu o ML de aplicar as devidas multas ao empreiteiro, facto que é imputável à Fagipt.**
546. Cumpridas as notificações nos autos de receção provisória ou de vistoria para conclusão das reparações, **o ML e a Fagipt deveriam ter, logo no dia seguinte, procedido a nova vistoria para o efeito de receção provisória**<sup>133</sup>.
547. No caso do ARPP de 21 de maio de 2010, a nova vistoria não foi efetuada a 22 de junho de 2010, mas só em 29 de novembro daquele ano. Foi lavrado um auto com uma lista de deficiências e não foram aplicadas multas por incumprimento do prazo de conclusão de 21 de junho de 2010, o que se assinala como falha da Fiscalização.
548. A Fagipt não marcou a nova vistoria para 22 de junho de 2010, pelo que incorreu numa infração em face da legislação em vigor<sup>134</sup>.
549. **Não há evidência de que a Fagipt tenha cumprido o disposto no Art.º 217º do Decreto-lei nº 59/99, de 2 de março, no que respeita à convocatória por escrito para a vistoria, a pedido do empreiteiro ou por iniciativa do dono da obra.**
550. Só em 27 de setembro de 2010 é que a Fagipt apresentou formalmente o seu parecer ao PTC – versão B, apresentado pelo empreiteiro no dia 6 de agosto de 2010, informando que o prazo legal de 22 dias de comunicação ao Empreiteiro de não aceitação do Plano de Trabalhos só se aplicaria se a responsabilidade fosse do Dono da Obra, o que não era verdade.
551. **O ML não respondeu dentro do prazo legal ao empreiteiro por culpa da Fagipt. Ora, a empresa poderia ter ficado sujeita à aceitação tácita do Plano de Trabalhos**<sup>135</sup> se não tivesse sido a prorrogação legal do prazo da empreitada.
552. **Quarenta e dois dias depois de ter recebido o documento da RAO, a Fagipt apresentou, em 12 de novembro de 2010, o seu parecer ao ML sobre os encargos associados à maior permanência em obra do empreiteiro, entre 22 de maio e 3 de novembro de 2010, no valor de 3.714.847,17 €.**
553. **As ações, atrasos ou omissões da Fagipt acima referidas comprometeram a boa execução da prestação de serviços, tal como se tinha obrigado contratualmente, com reflexos negativos sobre o desenvolvimento da obra.**

<sup>132</sup> A aplicação da multa havia sido aprovada pelo CA, mas não foi cumprida pelo GI.

<sup>133</sup> De acordo com o Artº 219º do DL 55/99, de 2 de março.

<sup>134</sup> Conforme previsto no nº 5 do Artº 218º do DL 55/99, de 2 de março.

<sup>135</sup> Nos termos do Artº 160 do DL 55/99, de 2 de março.

## 5.5. Impacto financeiro dos desvios ao programa inicial da obra

554. Importa agora proceder à análise dos pagamentos efetuados às várias empresas contratadas pelo ML para a realização da empreitada, com relevância para os desvios detetados em relação à programação financeira inicial.

### 5.5.1. Execução financeira do Contrato nº 132/2005-ML com a Ferconsult

555. Descrevem-se a seguir os pagamentos efetuados à Ferconsult na vigência do contrato base celebrado em 2005, os quais não atingiram o valor contratual (5.700.000 €).

#### QUADRO 12 PAGAMENTOS EFETUADOS NO ÂMBITO DO CONTRATO Nº 132/2005-ML

Ano	Data	Descrição	Valor dos pagamentos
2005	11/02/2005	Assinatura contrato 10% e Estudo Prévio 25%	1.995.000,00€
	30/12/2005	Anteprojeto (25%)	1.425.000,00€
2006	24/03/2006	Correção	- 251.548,45€
	12/05/2006	Anteprojeto Arquitetura 80% e Inst. Eléct. 90%	146.236,73€
	31/12/2006	Fundações e Estruturas	1.119.700,85€
2009	31/12/2009	Anteprojeto	105.311,72€
	31/12/2009	Projeto de execução	590.299,15€
2010	29/06/2010	Honorários	396.077,14€
	31/12/2010	Honorários	33.055,12€
2011	30/12/2011	Honorários	68.827,36€
Total acumulado			5.627.959,62 €

Fonte: Dados de faturação do ML fornecidos ao TC.

556. **Atendendo aos valores pagos no âmbito do contrato (5.627.959,62 €) e dos seis adicionais (1.908.040 €), os montantes das faturas emitidas e pagas pelo ML à Ferconsult ascenderam a 7.535.999,66€.**
557. Consta-se que existiu um desvio superior a 30%, entre o valor inicialmente programado no contrato base (5.700.000 €) e o valor pago a final (7.535.999,66 €).
558. Este desvio decorreu de várias situações, destacando-se o atraso das consignações, os ajustamentos decorrentes da DIA e a aprovação do PTA.

### 5.5.2. Execução financeira dos contratos com a Cenorgeo

559. Apresentam-se, nos dois quadros seguintes, os pagamentos efetuados à Cenorgeo na vigência do contrato base (385.000 €) e dos contratos subsequentes.

#### QUADRO 13 PAGAMENTOS EFETUADOS NO ÂMBITO DO CONTRATO Nº 158/2004-ML

Ano	Data	Descrição	Valor dos honorários (€)
2004	21/06/2004	Adjudicação do contrato - 10%	38.500,00 €
	02/12/2004	Conclusão do estudo geológico do túnel -10%	38.500,00 €
2005	04/03/2005	Conclusão do dimensionamento do túnel -10%	38.500,00 €
	04/04/2005	Conclusão revisão projeto contenção/estações- 30%	115.500,00 €
	30/06/2005	Conclusão revisão projeto estruturas internas/estações-30%	115.500,00 €
	04/07/2005	Conclusão da revisão das medições - 10%	38.500,00 €
2006	18/09/2006	Conclusão da revisão do projeto Tr.97 -50%	33.184,78 €
	02/10/2006	Conclusão da revisão do projeto Tr.98 -50%	33.184,78 €
Total acumulado			451.369,56 €

Fonte: Dados de faturação do ML fornecidos ao TC

**QUADRO 14 PAGAMENTOS EFETUADOS À CENORGEO NO ÂMBITO DE TODOS OS CONTRATOS**

DESIGNAÇÃO	DATA <sup>136</sup>	DESCRIÇÃO	HONORÁRIOS S/ IVA(€)
Contrato n.º 158/2004 -ML	04/07/05	Revisão do projeto do túnel e estações do prolongamento da Linha Vermelha	385.000,00€
Adicional n.º 1	02/10/06	Revisão novo projeto de execução, por rebaixamento do traçado entre o Troço 97º e 98º	66.369,56 €
Contrato n.º 29/2007 – ML	09/11/07	Revisão do projeto de instrumentação/monitorização	3.880,00 €
Contrato n.º 30/2007 – ML	03/11/08	Revisão do projeto de execução da Estação Encarnação	34.304,00 €
Contrato n.º 09/2008 - ML	14/04/08	Revisão do projeto de execução de estruturas alternativo para Estação Aeroporto	43.074,05 €
Contrato n.º 14/2008 - ML	03/11/08	Revisão do projeto de execução de estruturas alternativo para Estação Moscavide	39.236,91 €
Contrato n.º 30/2008- ML	14/04/08	Revisão do projeto de execução de estruturas alternativo para PV192	9.117,93 €
Contrato n.º 31/2008- ML	03/11/08	Revisão do projeto de execução de estruturas alternativo para Interferência 16	10.793,19 €
<b>TOTAL</b>			<b>591.775,67€</b>

**Fonte:** Dados de faturação disponibilizada pelo ML ao TC.

**560. No final, os montantes das faturas emitidas e pagas pelo ML à Cenorgeo ascenderam a 591.775,67 €, ou seja, mais 53,7% do valor previsto no contrato base.**

**5.5.3. Conta final do Contrato n.º 12/2007-ML com a Aerometro**

**561. De acordo com o quadro seguinte, a conta final do contrato n.º 12/2007-ML foi de 128.376.210,17 €. O valor total dos pagamentos efetuados ao abrigo do contrato e dos adicionais, excluindo o montante relativo à revisão de preços, ascendeu a 121.409.608,78 €, correspondendo a mais 12,9% do valor previsto no contrato base.**

**QUADRO 15 PAGAMENTOS EFETUADOS AO ABRIGO DO CONTRATO N.º 12/2007-ML**

DESIGNAÇÃO	DATA	VALOR SEM IVA (€)	% CONTRATO BASE
Contrato n.º 12/2007 – ML	02/02/2007	107.461.026,86 €	
Adicional n.º 1	01/03/2007		
“Acordo de aceleração”	18/05/2009	15.140.511,76 €	11,8
Adicional n.º 2	29/05/2009	-1.400.002,99 €	- 1,3
Adicional n.º 3	18/06/2009	-1.009.518,22 €	- 0,9
Adicional n.º 4	11/07/2012	-4.200.227,52 €	- 3,9
Adicional n.º 5	11/07/2012	3.310.004,81 €	3,0
“Acordo final”	11/07/2012	2.107.814,11 €	1,96
Subtotal		121.409.608,78 €	12,9
Revisão de preços (prevista no contrato)		6.035.225,44 €	....
Revisão de preços (prevista no “Acordo de Aceleração”)		931.375,95 €	....
<b>TOTAL</b>		<b>128.376.210,17 €</b>	

**Fonte:** Mapas de faturação da Aerometro até 5 de setembro de 2012.

**562. De notar que o pagamento da revisão de preços foi feito de acordo com a cláusula 6ª do contrato, que determinava: “A revisão de preços será efetuada nos termos previstos no Art.º 3.5 do Caderno de Encargos Base e Art.º 15º do Caderno de Encargos Específico”.**

**563. No prazo de 44 dias após a receção provisória<sup>137</sup>, ou seja, em 27 de novembro de 2010, o ML deveria ter procedido à elaboração da conta final da empreitada, nos termos dos Art.º 220º e 221º do Decreto-lei nº 59/99, de 2 de Março.**

**564. A conta final provisória elaborada pela Fagipt não contemplou os valores finais previstos nos Adicionais nº 4 e 5 e no Acordo de 11 de julho de 2012.**

<sup>136</sup> Indicação da data do último pagamento.

<sup>137</sup> A receção provisória realizou-se em 14 de outubro de 2010.

565. Uma vez elaborada a conta, ela deveria ter sido enviada ao empreiteiro no prazo máximo de 8 dias e este notificado para, no prazo máximo de 15 dias, assinar ou deduzir a sua reclamação fundamentada, conforme determinava o Artº 222º do Decreto-lei nº 59/99, de 2 de março. Não foi encontrada evidência de que tal tenha acontecido.

#### 5.5.4. Execução financeira do Contrato nº 46/2007-ML com a Fagipt

566. Apresentam-se de seguida os pagamentos efetuados à Fagipt ao abrigo do contrato e dos respetivos adicionais.

#### QUADRO 16 HONORÁRIOS PAGOS À FAGIPT

DESIGNAÇÃO	DATA	VALOR SEM IVA (€)	% CONTRATO BASE
Contrato nº 46/2007 – ML	01/08/2007	4.558.636,00 €	
Adicional n.º 1	20/08/2007		
Adicional n.º 2	22/12/2009	772.984,67 €	16,9
Adicional n.º 3	29/12/2009	897.034,95 €	19,7
Adicional n.º 4	28/07/2011	417.646,83 €	9,1
Subtotal		6.646.302,45 €	45,8
Revisão de preços (prevista no contrato)		169.352,19 €	
TOTAL		6.815.654,64 €	

Fonte: Mapas de faturação da Fagipt até 11 de novembro de 2011, disponibilizados pelo ML ao TC.

567. Não foram disponibilizados os documentos do ML donde constem as aprovações dos pagamentos efetuados à Fagipt.
568. O valor total dos pagamentos efetuados no âmbito do contrato e dos adicionais, excluindo o montante relativo à revisão de preços, ascendeu a **6.646.302,45 €**, ou seja, **mais 45,8% do valor previsto no contrato base (4.558.636 €)**. O acréscimo de quase metade do valor inicial é revelador dos encargos adicionais que o ML teve de assumir com as sucessivas alterações do plano de trabalho.
569. O desvio referido reflete, de alguma forma, a debilidade da gestão do empreendimento pelo ML.
570. O montante global relativo à Fiscalização da obra ascendeu aproximadamente a 7.804 Milhares de euros<sup>138</sup>, correspondendo a 6,6% do valor total da empreitada<sup>139</sup>. O peso relativo dos honorários da fiscalização em relação ao valor global da empreitada é elevado, tendo em conta a dimensão da mesma.
571. **Sublinha-se ainda que as despesas relativas à fiscalização ultrapassaram as despesas relativas à elaboração do projeto, as quais totalizaram 7.615.818 €, o que manifestamente foi resultado de uma gestão que não acautelou os interesses do ML.**

#### 5.5.5. Execução financeira global da empreitada

572. Apresentam-se de seguida os desvios detetados entre o início e o fim da empreitada, com destaque para o desvio médio de 15,3%. Na maioria dos casos, foi ultrapassado mais de 30% do valor inicial e em dois deles ultrapassou-se 40% desse valor.

<sup>138</sup> Englobando os contratos com a Ferconsult e a Fagipt.

<sup>139</sup> O valor total da empreitada ascendeu a cerca de 118.105 milhares de euros.

## QUADRO 17 DESVIOS NA EMPREITADA ML 644/04

UNIDADE: MILHARES DE EUROS

DESTINO	VALOR CONTRATUAL INICIAL	VALOR PAGO FINAL	DESVIO
Projeto	5.700	7.536	32,2%
Revisão do projeto	385	592	53,7%
Empreitada	107.461	121.410	12,9%
Fiscalização	4559	6.646	45,8%
<b>Total</b>	<b>118.105</b>	<b>136.183</b>	<b>15,3%</b>

Fonte: Dados de faturação disponibilizados pelo ML ao TC.

573. As vicissitudes do desenvolvimento dos trabalhos da Empreitada ML 644/04 demonstraram que o ML não deteve a capacidade para gerir as situações e obter as respostas adequadas à salvaguarda dos interesses do ML.
574. Mais se reafirma que a falta de planeamento inicial e a falta de articulação entre os intervenientes na obra, tais como o dono da obra, RAO, projetista, revisor de projeto e empreiteiro, foram determinantes para os desvios detetados na execução física e financeira do projeto, com prejuízos significativos para o ML, como dono da obra.

## 5.6. Inauguração do Prolongamento da Linha Vermelha

575. Após longos meses e uma vez terminados todos os trabalhos subsequentes à empreitada ML 644/04, designadamente a empreitada de acabamentos, instalação da via e instalação de equipamentos, o Prolongamento da Linha Vermelha foi inaugurada em 16 de julho de 2012.
576. Identificou-se **um atraso superior a dois anos em relação à data inicialmente prevista para a entrada em funcionamento das novas Estações**, demonstrando um desvio significativo em relação ao planeamento geral do empreendimento.
577. A duração prevista para a obra global situava-se em 4 anos e ultrapassou os 6 anos. Este atraso foi fruto da complexidade do empreendimento, bem como de um conjunto de situações decorrentes do planeamento e gestão deficiente da obra em geral por parte do ML.

## 6. EMPREITADA ML 676/08 - MANUTENÇÃO E REABILITAÇÃO ESTRUTURAL DA GALERIA DO TROÇO 2 (JARDIM ZOOLOGICO/PRAÇA DE ESPANHA) DA LINHA AZUL

### 6.1. Antecedentes

578. A denúncia recebida pelo TC em relação à empreitada ML 676/08 destacava determinados factos, designadamente o favorecimento de um dos concorrentes e a realização de trabalhos fora do objeto do contrato, os quais são relevantes quanto à aferição da responsabilidade na gestão de dinheiros públicos.
579. Nesta empreitada, a função de RAO foi desempenhada por um técnico do GI, mas não existe evidência de que o CG tenha procedido à sua nomeação formal.

580. De uma forma geral, em todas as fases da empreitada, constatou-se a falta de documentação de suporte, o que representou uma falha do ML relativamente ao controlo da obra.
581. Porém, eventualmente, tal aconteceu nesta empreitada devido à atuação deficiente do RAO, do diretor do GI e demais intervenientes da fiscalização, como se verá mais à frente.
582. Foram celebrados diversos contratos para a execução da empreitada e que se sintetizam no quadro seguinte.

**QUADRO 18** CONTRATOS CELEBRADOS NO ÂMBITO DA EMPREITADA ML 676/08.

Serviços adquiridos	Número do Contrato	Adjudicatário	Valor sem IVA (Euros)	Base legal	Tipo de adjudicação	Adicionais ao contrato	Valor total dos contratos e adicionais	Obs.
Projeto	76/2005-ML	LISCONCEBE, SA	31.390,00 €	DL n.º 55/99 de 2-3 DL n.º 223/2001 de 9-8 e DL n.º 197/99 de 08-06	Consulta prévia	0	31.390,00 €	
Fiscalização	21/2010-ML	Ferconsult, SA	85.763,20 €	DL n.º 55/99 de 2-3 DL n.º 223/2001 de 9-8 e DL n.º 197/99 de 08-06	Ajuste direto	0	85.763,20 €	
Segurança	20/2010-ML		1		47.587,20 €			
Empreitada	116/2008-ML	SPIE Batignolles Europe, SA	285.890,95 €	DL n.º 55/99 de 2-3 DL n.º 223/2001 de 9-8 e DL n.º 197/99 de 08-06	Concurso público	0	285.890,95 €	(a)
<b>TOTAL</b>			<b>429.204,15 €</b>				<b>450.631,35 €</b>	

Fonte: Elaboração pelo TC com base nos contratos públicos da empresa.

**Legenda:**

(a) O anúncio de concurso foi publicado no Diário da República e no Jornal Oficial da União Europeia.

## 6.2. Projeto

583. No que concerne ao Projeto de execução da obra, o ML não elaborou um programa preliminar para esta empreitada, como era responsabilidade do dono da obra.

### 6.2.1. Procedimento de consulta prévia

584. Nos termos previstos nos Decretos-lei n.º 59/99, de 2 de março, n.º 223/2001, de 9 de agosto, e n.º 197/99, de 8 de junho<sup>140</sup>, o CG aprovou, em 25 de fevereiro de 2005, o procedimento de consulta prévia para a “Prestação de serviços de inspeção, avaliação e projeto de recuperação de patologias de fissuração e fendilhação existentes no troço 2 da galeria entre a Estação Jardim Zoológico e a Estação Praça de Espanha, da Linha Azul do ML, EP”.

585. Em 9 de março de 2005 foram convidadas cinco empresas e no convite constavam os seguintes elementos:

- Objeto:  
“O concorrente será responsável pela definição do nível de desenvolvimento e complementaridade dos estudos a efetuar, por forma a obter a informação mais completa e qualificada, garantindo a melhor execução do projeto adequado à recuperação da situação. Face aos resultados da avaliação técnica efetuada, o concorrente deverá fazer referência, na proposta a efetuar, à eventual necessidade de instrumentação do túnel.”
- Trabalhos fundamentais:
  - Inspeção do túnel
  - Avaliação da situação do túnel
  - Elaboração de projeto para a recuperação das patologias do túnel
  - Elaboração de processo de concurso para execução dos trabalhos a realizar, abrangendo o caderno de encargos, lista de preços e quantidades, planeamento dos trabalhos, especificações técnicas e Plano de Segurança e Saúde
  - Elaboração de Relatório da Inspeção realizada

<sup>140</sup> Entretanto revogados pelo Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

- Prazo de execução:  
“2 meses, contados da data de assinatura do contrato.”
- Honorários:  
“(…) serão firmes e deverão incluir todos os encargos diretos e indiretos relativos à mesma, com exceção, porém, e apenas do IVA”.
- Critério de avaliação comparativa das propostas, por ordem decrescente:
  - Valor global da proposta – 50%
  - Qualidade e mérito técnico da proposta – 40%
  - Prazo proposto para a conclusão da prestação de serviços - 10%

586. De notar que, de acordo com o convite, o projetista seria responsável pela elaboração do projeto de execução para recuperação das patologias do túnel, bem como pela elaboração do processo do concurso para a execução dos trabalhos e ainda do relatório de inspeção realizada.

587. A proposta de constituição do júri de concurso pelo GI foi aprovada pelo CG em 21 de abril de 2005.

588. Das cinco empresas convidadas, só três apresentaram propostas: Instituto de Soldadura e Qualidade (ISQ), ESTRUTOVIA e LISCONCEBE.

589. As propostas de preço, prazo e classificação final apresentam-se no quadro seguinte.

QUADRO 19 QUADRO COMPARATIVO DAS PROPOSTAS APRESENTADAS

CONCORRENTES	PREÇO (€)	PRAZO (DIAS)	CLASSIFICAÇÃO
ISQ	55.400 €	60 dias	10,96
ESTRUTOVIA	49.943 €	60 dias	12,03
LISCONCEBE	31.390 €	45 dias	15,00

Fonte: Documentação disponibilizada pelo ML ao TC.

590. Em 11 de maio de 2005, o júri de concurso apresentou o relatório de análise das propostas e propôs a adjudicação ao **concorrente nº 3: Lisconcebe – Consultadoria de Projetos de Engenharia, SA**, pelo **valor global de 31.390,00 €**, acrescido de IVA, no prazo de 45 dias.

591. A proposta foi aprovada pelo CG em 19 de maio de 2005 e não há registo de aprovação da minuta do contrato pelo CG.

#### 6.2.2. Contrato n.º 76/2005-ML com a Lisconcebe

592. No dia 1 de julho de 2005, foi celebrado o contrato com a empresa Lisconcebe – Consultadoria de Projetos de Engenharia, SA, com o valor dos honorários de 31.390,00 €, acrescido de IVA, e com o prazo de execução de 45 dias.

593. Entre as diversas matérias reguladas no contrato, destacam-se as seguintes:

- O trabalho de inspeção decorreria em horário noturno, entre as 02h00 e as 05h00;
- A aplicação de multas de 1 por mil por dia nos primeiros 30 dias de atraso e 2 por mil por cada dia adicional.

594. Quanto à forma de pagamento, acordou-se uma forma de pagamentos faseada:

- 30%, na assinatura do contrato;
- 60%, após a entrega do relatório de inspeção;
- 10%, após a entrega do projeto e das peças integrantes do processo do concurso e a respetiva aprovação do ML.



595. A forma de pagamento fixada no contrato não defendeu os interesses do ML de forma equilibrada e racional. Com efeito, o ML obrigou-se a pagar 90% do valor total do contrato com a entrega do relatório de inspeção, ficando os restantes 10% dependentes da entrega do projeto e das peças do processo do concurso, com a respetiva aprovação pelo ML, ou seja, os elementos essenciais da prestação.
596. Constatou-se que a Lisconcebe recebeu a 1ª prestação em outubro de 2005 e as restantes prestações em fevereiro de 2006, após a entrega do relatório de inspeção, do projeto de execução<sup>141</sup> e das peças do concurso. Contudo, estes documentos **não foram disponibilizados ao TC**. A falta desta documentação representa uma falha do ML no controlo de gestão da obra.

### 6.2.3. Revisão do projeto

597. O então Ministro de Equipamento Social, por despacho de 16 de agosto de 2000, determinou que, previamente ao lançamento do procedimento de obras de construção, todos os projetos técnicos fossem revistos por entidade diferente daquela que executou o projeto.
598. No entanto, não há evidência de que o projeto de execução e o relatório de inspeção elaborados pela Lisconcebe tenham sido revistos. A falta de revisão do projeto por uma entidade externa representou uma falha do ML na gestão desta obra.
599. Em sede de contraditório, o CA do ML alegou que “estamos assim perante uma atividade em que as quantidades têm necessariamente apenas uma natureza de estimativa (...). Acrescenta ainda que “a simplicidade do projeto e a natureza dos trabalhos a executar, a contratação de uma revisão do projeto poderia não ser uma boa decisão de gestão e uma ato de boa gestão de dinheiros públicos.”
600. Como se verá mais à frente, apesar da dificuldade na realização de estimativas de quantidades de trabalho aplicadas ao tratamento de juntas de betonagem e em fissuras, como alegou o CA do ML, **o erro foi superior a 48% no cálculo do valor global da empreitada**. Ora, considera-se que este erro poderia ter sido detetado por um revisor do projeto.

## 6.3. Empreitada

601. Tendo em conta o regime jurídico então em vigor para a contratação de empreitadas no setor dos transportes<sup>142</sup>, o ML procedeu à abertura de um concurso limitado para a contratação da empreitada de “Manutenção e reabilitação estrutural da galeria do Troço 2 (JZ/PE) da Linha Azul do ML”, no valor de 100.000€.
602. Em 19 de dezembro de 2007, após a abertura das propostas, o júri constatou que a proposta de valor mais baixo representava um montante acima do valor base do concurso. Em consequência, em 24 de abril de 2008, o CG aprovou a anulação daquele concurso e o lançamento de um concurso público, agora no valor de 250.000 €.

### 6.3.1. Concurso público

603. Pela CS de 14 de abril de 2008<sup>143</sup>, o GI propôs o lançamento de um concurso público com uma nova estimativa e um prazo de execução de 110 dias, bem como a aprovação do respetivo caderno de encargos. Em 11 de junho de 2008, o CG aprovou o lançamento do concurso, o programa de concurso específico e o caderno de encargos específico e procedeu à nomeação da Comissão de Abertura e de Análise das Propostas.

<sup>141</sup> Não se encontrou qualquer registo de aprovação do projeto de execução por parte do ML, condição necessária para o pagamento dos respetivos honorários.

<sup>142</sup> Decretos-Lei n.º 59/99, de 2 de março, n.º 197/99, de 8 de junho, e n.º 223/2001, de 9 de agosto.

<sup>143</sup> Regista-se que esta comunicação não se encontrava assinada.



604. O anúncio do concurso foi publicado<sup>144</sup> e, de acordo com os dados constantes do aviso de abertura, o encargo estimado do contrato ascendia a 250.000 € (acrescido de IVA) e a duração prevista para a execução dos trabalhos era de 110 dias a contar da adjudicação.

#### 6.3.1.1. Peças constituintes do concurso

605. O processo do concurso foi instruído mediante apresentação das seguintes peças:

- ✓ Programa de Concurso Base (versão maio 2006);
- ✓ Programa de Concurso Específico;
- ✓ Caderno de Encargos Base (versão maio 2006);
- ✓ Caderno de Encargos Específico;
- ✓ Elementos de projeto:
  - Anexo 1 - Memória Descritiva e Justificativa;
  - Anexo 2 - Especificações Técnicas;
  - Anexo 3 - Lista de Desenhos;
  - Anexo 4 - Lista de Preços Unitários e Quantidades;
  - Anexo 5 - Plano de Trabalhos;
  - Anexo 6 - Plano de Segurança e Saúde de Projeto;
  - Anexo 7 - Memória Descritiva de Impacte Ambiental.

606. No Programa de Concurso Específico destacam-se as seguintes disposições:

- A. Preço para efeito de concurso: 250.000 €;
- B. Tipo de empreitada: série de preços;
- C. Horário: obrigatoriamente em período noturno entre as 02h00 e as 05h00.

607. Os critérios de avaliação comparativa das propostas eram os seguintes:

- A. Preço - 50%;
- B. Valia e exequibilidade técnica da proposta - 40%;
  - i. Memória descritiva e justificativa - 80%;
  - ii. Sistema de segurança e saúde - 20%;
- C. Prazo global da empreitada - 10%.

608. Os critérios de avaliação das propostas relevam o fator preço em relação à valia e exequibilidade técnica da proposta, dando uma ligeira valorização ao preço, o que se considera correto.

#### 6.3.1.2. Relatório de análise das propostas e adjudicação

609. Foram recebidas três propostas, tendo sido excluídas duas delas<sup>145</sup>, por não se encontrarem instruídas de acordo com o programa do concurso, designadamente por não apresentarem “*organigrama da equipa técnica (...) até ao nível de encarregado, com descrição de atribuições e responsabilidades*”<sup>146</sup>.

610. Foi aceite apenas a proposta do concorrente nº 2 - SPIE Batignolles Europe, adiante designada por Spie.

<sup>144</sup> No DR nº 133, de 11 de julho de 2008, nos jornais Diário de Notícias e Correio da Manhã, de 7 de julho de 2008, e no JOUE, de 9 de julho de 2008.

<sup>145</sup> Concorrente nº 1 – Alvenobra e nº 3 – STAP.

<sup>146</sup> Tal como era exigido pelo Artº 14º do Programa de Concurso Específico.



611. No relatório final de análise das propostas, de 25 de setembro de 2008, anexo à CS da mesma data, a comissão de análise propôs a adjudicação da empreitada de “Manutenção e reabilitação estrutural da galeria do Troço 2 (JZ/PE) da Linha Azul do ML” ao **concorrente nº 2 – SPIE Batignolles Europe** (Spie), no **valor total de 285.890,95 €**, acrescido de IVA, no prazo de 107 dias a contar da consignação.
612. Assinala-se que o valor proposto pela comissão foi 14% superior em relação ao preço base do concurso<sup>147</sup> com a seguinte referência no relatório: “*Após análise e conferência da lista de preços unitários apresentada pelo concorrente, concluiu-se que o valor da proposta está coerente com a mesma*”.
613. Em 6 de outubro de 2008, o **CG aprovou a adjudicação da empreitada ML 676/08** à empresa Spie por 285.890,95 €, acrescido de IVA, no prazo de 107 dias, e procedeu à aprovação tácita da minuta do contrato pelo CG, tal como foi esclarecido em fase de contraditório<sup>148</sup>.
614. A 30 de outubro de 2008, o ML comunicou à Spie a intenção de adjudicação e foi enviada a minuta do contrato para aprovação, determinando-se que a caução fosse regularizada no prazo de 6 dias.
615. Aquela adjudicação constou da Listagem nº 52/2009, relativa às adjudicações de empreitadas de obras públicas efetuadas pelo ML no ano de 2008<sup>149</sup>.
616. Conclui-se que a realização do procedimento do concurso decorreu de forma correta e transparente, não levantando dúvidas quanto à legalidade do ato de adjudicação à empresa Spie.

### 6.3.2. Contrato de empreitada nº 116/2008 – ML com a SPIE Batignolles Europe

617. Em 13 de novembro de 2008, foi celebrado o contrato nº 116/2008-ML entre o ML e a Spie, no qual se previu o seguinte objeto: “*a execução da empreitada ML 676/08 – Manutenção e Reabilitação Estrutural da Galeria do Troço 2 (JZ/PE) da Linha Azul do ML*”<sup>150</sup>.
618. Destacam-se as seguintes disposições do contrato e seus anexos:
- ✓ Preço: 285.890,95 € + IVA;
  - ✓ Prazo de execução: 107 dias;
  - ✓ Revisão de preços de acordo com a fórmula prevista no Caderno de Encargos Específico;
  - ✓ Regime por série de preços;
  - ✓ Especificações Técnicas: Consolidação estrutural e reparação de infiltrações, tratamento de fissuras e injeção de resinas e utilização de bandas elásticas; pinturas de sinalização; limpeza de drenagem de via.

### 6.3.3. Consignação da obra

619. A empreitada foi consignada em 15 de janeiro de 2009, na presença dos representantes do ML, da Ferconsult e da Spie.
620. Como o prazo contratual da empreitada foi fixado em 107 dias, a data de conclusão da obra seria no dia 3 de maio de 2009, ainda que o Plano de trabalhos apontasse a desmobilização e desmontagem do estaleiro (fim da empreitada) para o dia 27 de abril de 2009.
621. Como se constatará mais à frente, a conclusão dos trabalhos deu-se muitos meses depois e já fora do objeto da empreitada.

<sup>147</sup> Valor estimado de 250.000 €.

<sup>148</sup> Vide o ponto 5.2.3.

<sup>149</sup> DR nº 33, de 17 de fevereiro de 2008.

<sup>150</sup> Cláusula 1ª do contrato.



622. Destacam-se no quadro seguinte as diversas fases da empreitada.

QUADRO 20 FASES DA EMPREITADA ML 676/08

DATA	FASES DA EMPREITADA
13/11/2008	Assinatura do contrato
15/01/2009	Auto de consignação
05/05/2009	Pedido de prorrogação do prazo e execução de trabalhos
18/05/2009	Validação pela Fiscalização do pedido de prorrogação
29/05/2009	Vistoria para a Receção Provisória e Receção Provisória Parcial (Tr.2)
21/01/2010	Auto de Receção Provisória (Troço 3)

*Fonte: Documentação disponibilizada pelo ML ao TC.*

#### 6.3.4. Execução dos trabalhos da empreitada no Troço 2

623. A empreitada iniciou-se em 15 de janeiro de 2009 e logo nos primeiros meses os trabalhos na galeria do Troço 2 apresentavam um atraso significativo.

624. Aquele atraso foi evidenciado pela análise dos autos de medição do Troço 2 e também pela evolução dos pagamentos previstos e efetuados, em comparação com o valor total de adjudicação, tal como se observa no quadro seguinte.

QUADRO 21 MAPA COMPARATIVO DOS PAGAMENTOS PREVISTOS E EFETUADOS NO TROÇO 2

DATA	% Pagamentos Previstos	% Pagamentos Efetuados
Janeiro de 2009	23,01%	5,46%
Fevereiro de 2009	29,27%	2,29%
Março de 2009	32,42%	17,67%
Abril de 2009	15,30%	-
Maio de 2009	25,77%	
<b>TOTAL</b>	<b>100,00%</b>	<b>51,21%</b>

*Fonte: Documentação disponibilizada pelo ML ao TC.*

625. Infere-se que os trabalhos previstos no Troço 2 foram sobreavaliados na fase de projeto. Ora, esta sobreavaliação decorreu, por um lado, da dificuldade em estimar trabalhos de reparação de fissuras e respetivos custos<sup>151</sup> e, por outro lado, da grande variabilidade apresentada pelo consumo de resina em função da porosidade da parede de betão em que a fissura se localiza.

626. **Porém, a situação de sobreavaliação atingiu um desvio de cerca de 48,8%, o que revela a existência de um erro no projeto.**

627. Os atrasos na execução da empreitada foram causados por problemas que surgiram em obra e de que se destacam os seguintes:

- ✓ Entrega atrasada de documentos pela Spie, nomeadamente o Plano de Qualidade e Especificações Técnicas dos produtos, a qual condicionou o início dos trabalhos;
- ✓ Paragem dos trabalhos por via em tensão, pelo ML, para formação dos maquinistas;
- ✓ Passagem de equipamento circulante de serviço do ML;
- ✓ Retirada de equipamentos pelo ML, destinados à obra e passagem contínua de materiais para outra obra.

<sup>151</sup> Devido à imprevisibilidade dos consumos reais de resina calculados a partir das características das fissuras (comprimento, largura e profundidade das paredes de betão).

628. No Relatório Mensal de Progresso n.º 01, de 4 de março de 2009 a Ferconsult reconheceu que as dificuldades do empreiteiro na apresentação das Especificações Técnicas dos produtos em língua portuguesa estavam a causar atrasos na obra.
629. O “Registo do Progresso Mensal e Acumulado da Empreitada”, de 28 de fevereiro de 2009, revelou a existência de atrasos de cerca de um mês no início dos trabalhos de injeção de resinas epóxi e poliuretano e na execução de carotes de validação no Troço da Praça de Espanha, e atrasos de cerca de 15 dias no Troço do desenho ML n.º 98350.

#### 6.3.4.1. Processo relativo à prorrogação do prazo

630. A 6 de abril e a 6 de maio de 2009, a Spie apresentou um pedido de prorrogação de prazo da empreitada de um mês, de 27 de abril para 28 de maio de 2009. A justificação apresentada pelo empreiteiro centrou-se na definição de um trabalho de espécie diferente<sup>152</sup>, no aumento das quantidades de trabalhos da mesma espécie<sup>153</sup> e nas paragens dos trabalhos por via em tensão para formação de maquinistas do ML.
631. Na sequência deste pedido, a Ferconsult enviou um fax ao RAO, a 18 de maio de 2009, propondo uma prorrogação legal de 15 dias e uma prorrogação graciosa de 16 dias.
632. Porém, aquele pedido não obteve decisão superior por parte do CA do ML.

#### 6.3.4.2. Processo relativo a “Trabalhos a Mais” e “Trabalhos a Menos”

633. Em 15 de abril de 2009, a Ferconsult, através do seu representante, enviou ao RAO o parecer sobre “Trabalhos a Mais” apresentados pela Spie<sup>154</sup>, e sobre os “Trabalhos a Menos” que se havia acordado não realizar por serem desnecessários<sup>155</sup>.
634. Sublinha-se que os “Trabalhos a Menos” em questão se referiam à execução de banda elástica que se decidira não executar na totalidade, no valor de 9.001,01 €.
635. **Não há evidência de que estes “Trabalhos a Mais” e “Trabalhos a Menos” tenham sido aprovados pelo ML** e sublinha-se que as estimativas de “Trabalhos a Mais” referiam-se a trabalhos que deveriam ter sido posteriormente sujeitos a medição realizada em obra.
636. A 14 de janeiro de 2010, a CS do RAO, sobre o **Adicional n.º 1 ao Contrato da Empreitada**, no valor global de 67.098,02 €, apresentava um mapa, onde constavam, por um lado, “Trabalhos a Mais” de Espécie Diferente (preço unitário novo), referentes a tratamento de juntas com bueiros, e, por outro lado, “Trabalhos a Mais” da Mesma Espécie (preços unitários contratuais)<sup>156</sup>.
637. **Não há evidência de que aquele Adicional n.º 1 ao Contrato tenha sido aprovado pelo CA do ML.**
638. Comparando os “Trabalhos a Mais” referidos em 14 de janeiro de 2010 com os referidos em 14 de abril de 2009, verificou-se que os “Trabalhos a Mais” de espécie diferente (preço unitário novo) têm exatamente o mesmo valor; quanto aos trabalhos da mesma espécie (preços unitários contratuais), verificou-se que o tratamento de fissuras e juntas de betonagem têm valores diferentes, e a limpeza e desobstrução da rede de drenagem da via não havia sido considerada anteriormente.
639. Entende-se que a explicação para esta discrepância residia no facto de **o primeiro mapa de “Trabalhos a Mais” e “Trabalhos a Menos” (2009) se referir ao Troço 2, enquanto o segundo mapa (2010) respeitava ao Troço 2 e ao Troço 3.**

<sup>152</sup> Tratamento das juntas de betonagem com bueiro.

<sup>153</sup> Identificação de novas juntas de betonagem transversais e fissuras longitudinais.

<sup>154</sup> Sujeitos a medição em obra validada pela Fiscalização.

<sup>155</sup> No valor global de 26.638,98 € (9,3% do valor de adjudicação).

<sup>156</sup> Totalizando 23.711,38 € e 43.386,64 €, respetivamente.

640. Assim sendo, determinou-se que **o valor dos “Trabalhos a Mais” da mesma espécie no Troço 2 totalizasse o montante de 11.933,39 € e no Troço 3 o montante de 31.453,25 € (43.386,64 € - 11.933,39€)**. Os “Trabalhos a Menos” no Troço 2, no valor de 9.001,01 €, que se consideraram ser desnecessários em 2009, foram omitidos em 2010. O TC pediu explicações em relação a esta omissão e não obteve respostas por parte do ML.

#### 6.3.4.3. Auto de receção provisória parcial

641. A vistoria para a receção provisória do Troço 2 teve lugar a **29 de maio de 2009** e, no mesmo dia, foi também assinado o **Auto de Receção Provisória Parcial**, no qual é expressamente referido que “tendo-se verificado que todos os trabalhos estão concluídos”.

642. Assim, apesar da referência expressa de que todos **os trabalhos no Troço 2 se encontravam concluídos, lavrou-se um auto de receção provisória parcial**. Ora, este Auto não deveria ter sido parcial, pois a empreitada só contemplava reparações no Troço 2 e essas estavam concluídas. Assim, deveria ter sido lavrado um Auto de Receção Provisória.

643. Nesta data, **o saldo remanescente** do valor a pagar no âmbito da empreitada ML 676/08 **ascendia a 139.477,66 €, representando cerca de 49% do valor da empreitada**.

644. **Os autos de medição nº 1, 2, 3 e 4<sup>157</sup>** atingiam **o montante de 146.413,29 €**, o que representava apenas 51,2% do valor contratual.

645. A Spie teria direito a uma indemnização correspondente a 10% do valor não faturado<sup>158</sup>, pelo facto de ter executado “*um volume total de trabalhos de valor inferior em mais de 20% aos que foram objeto do contrato*”, em conformidade com o Art.º 35º do DL 59/99, de 2 de março.

646. **Porém, o ML não procedeu ao pagamento da indemnização a que o empreiteiro tinha direito e também não efetuou o fecho de contas da empreitada ML 676/08.**

#### 6.3.5. Continuidade dos trabalhos da empreitada no Troço 3

##### 6.3.5.1. Processo de decisão

647. A primeira referência encontrada relativa à continuidade dos trabalhos da empreitada ML 676/08 no Troço 3 reporta-se a setembro de 2009.

648. No dia 2 de setembro de 2009, **o RAO assumiu, por mensagem eletrónica enviada internamente, que os trabalhos da empreitada ML 676/08 não tinham terminado e que iriam continuar no Troço 3**, nos seguintes termos: “*Vão ter seguimento os trabalhos de continuidade da empreitada em epígrafe, dando continuidade para o Troço 3 (...) Prevê-se que estes trabalhos durem cerca de 2 meses, ou seja, até finais de outubro/2009.*”

649. Em mensagem enviada ao representante da Spie, em 16 de setembro de 2009<sup>159</sup>, o RAO assumiu novamente a continuidade dos trabalhos, nos seguintes termos: “*No seguimento das conversações que temos tido sobre a continuidade dos trabalhos para o troço 3, vimos solicitar uma reunião (...)*”.

650. Em 16 de setembro de 2009, a Ferconsult envia ao GI uma proposta de adicional ao contrato nº 21/2010-ML, no valor de 85.431,25 €, acrescido de IVA, em consequência das seguintes situações:

- Prolongamento dos trabalhos no Troço 2;
- Fecho de contas;
- **Apoio às negociações para o Troço 3;**
- **Fiscalização dos trabalhos no Troço 3.**

<sup>157</sup> Relativos a todos os trabalhos realizados até à assinatura do ARPP em maio de 2009.

<sup>158</sup> No valor de 13.947,76 €.

<sup>159</sup> Com conhecimento ao então Diretor do GI e ao representante da Ferconsult.



651. Aquela proposta foi enviada pelo então Diretor do GI no dia 16 de outubro de 2009 para a aprovação do CA, e respetiva autorização da despesa, em moldes diferentes dos anteriormente aprovados, mas não obteve qualquer decisão.
652. **Mesmo assim, o então Diretor do GI assumiu indevidamente uma competência que não detinha e aprovou o Adicional n.º 1, por fax enviado à Ferconsult, em 19 de outubro de 2009, nos seguintes termos: “(...) vimos comunicar que, por parte do GI, foi aprovado o Adicional nº 1 no valor de 84.581,25+IVA, aguardando-se a sua ratificação por parte do CA do ML”.**
653. Porém, aquela proposta nunca foi objeto de ratificação por nenhum membro do CA.
654. **Relativamente à Spie, não se encontrou qualquer evidência sobre o processo da nova contratação com vista à realização dos trabalhos no Troço 3.**
655. **O então Diretor do GI decidiu, autonomamente, dar início aos trabalhos no Troço 3, e autorizou a realização da respetiva despesa, ultrapassando as regras vigentes de delegação de competências no ML.**
656. **Tal decisão pressupôs, por um lado, a utilização do saldo remanescente de 114.356,40 €, resultante do fecho da conta dos trabalhos no Troço 2, e, por outro lado, a utilização do valor correspondente aos “Trabalhos a Mais” que poderiam chegar a mais 71.472,66 €<sup>160</sup>.**
657. **Esta situação consubstanciou um caso de desvio de dinheiros públicos para fim diferente do então decidido superiormente pelo CA do ML.**
658. **Importa realçar que o então Diretor do GI decidiu dar continuidade à empreitada ML 676/08 no Troço 3 da Linha Azul nos termos atrás descritos, contando com a convicção dos representantes da Ferconsult e do empreiteiro.**
659. As seguintes declarações do representante da Ferconsult confirmaram o seu envolvimento no processo<sup>161</sup>: “O declarante deu ordem verbal ao empreiteiro para começar a trabalhar no Troço 3”. Constatou-se ainda que a Ferconsult só ordenou a paragem dos trabalhos no Troço 3 quando estes totalizaram 23,47% do valor global da empreitada, ou seja, 67.098,00 €.
660. Para além de ser ilegal, a autorização de realização dos trabalhos no Troço 3 **não foi precedida da elaboração e aprovação das peças essenciais para a realização da obra**, tal como aconteceu em relação ao Troço 2, de acordo com o regime jurídico das empreitadas públicas então em vigor<sup>162</sup>, e que eram as seguintes:
- A. Relatório de avaliação;
  - B. Projeto – incluindo, designadamente, a memória descritiva, as condições técnicas de execução, as Especificações Técnicas e os mapas de quantidades de trabalhos;
  - C. Caderno de encargos – incluindo o Programa de trabalhos e o cronograma financeiro.
661. De acordo com o parecer do consultor externo do TC para a presente auditoria, “todos os trabalhos no Troço 3 só poderiam ser realizados mediante adoção do procedimento exigido pelos Art.º 47º e 48º do D.L. 59/99, de 2 de março. Em conformidade com o Art.º 35º do DL 59/99, de 2 de março, o RAO e a Fiscalização deveriam ter efetuado o fecho de contas da empreitada, e proposto o pagamento de indemnização ao empreiteiro de 10% do saldo da empreitada de 139.477,66 €, ou seja, 13.947,77 €, pelo facto de a faturação total da empreitada ter ficado mais de 20% abaixo do valor contratualizado. É importante sublinhar que não são só os “Trabalhos a Mais” no Troço 3 que consideramos nulos, mas todos os trabalhos que foram executados no Troço 3, ou seja, o saldo da empreitada do Troço 2 de 139.477,66 €, acrescido dos “Trabalhos a Mais” estimados em 40.459,02 €.”<sup>163</sup>.

<sup>160</sup> Este valor correspondia a 25% do valor da empreitada.

<sup>161</sup> No âmbito de uma auditoria interna a esta empreitada, em novembro de 2010.

<sup>162</sup> Em cumprimento do disposto nos Artº 10º e 62º e seguintes do Decreto-lei nº 55/99, de 2 de março.

<sup>163</sup> Parecer constante da página 14 do “Relatório na área de engenharia à empreitada ML 676/08”, de dezembro de 2012.



662. **É pois uma evidência que a continuidade dos trabalhos no Troço 3 da Linha Azul foi ilegal, com a inerente responsabilização dos intervenientes do ML, ou seja, o RAO e o Diretor do GI, pela prática de um ato ilegal de autorização de despesas.**
663. Em fase de contraditório, o CA do ML reafirmou que *“a irregularidade essencial na gestão do contrato traduziu-se na execução de trabalhos claramente fora do objeto contratual, facto que ocorreu com o total desconhecimento da empresa e do seu CA”*.
664. Os novos trabalhos no valor de 139.477 €, acrescido de IVA, foram adjudicados à Spie por órgão incompetente e a falta de aprovação pelo CA era conhecida e foi assumida pelos responsáveis.
665. O procedimento a adotar pelo então Diretor do GI e pelo RAO seria aguardar pela decisão do CA ou do membro do CA, competentes para o ato, de acordo com o regime decorrente da conjugação dos Artº 7º (Competências do CA) e 8º (Delegação de poderes) dos Estatutos do ML<sup>164</sup> e do ponto 8 da Ordem de Serviço nº 14/97, de 24 de novembro.
666. Assim, a adjudicação dos novos serviços à Spie foi efetuada em violação das regras de autorização da despesa, decorrentes das regras vigentes no ML, configurando uma situação passível de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto<sup>165</sup>.
667. A utilização dos dinheiros públicos para fins diversos aos previstos poderá ainda ser passível de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea i) nº 1 do artº 65º da Lei 98/97, de 26 de agosto<sup>166</sup>.
668. Embora tenham sido violadas as regras de autorização de despesa e tenham sido utilizadas verbas para fim diverso do previsto, não ficou demonstrado ter existido lesão do interesse público ou prejuízo para o erário público.
669. Assim, apesar da infração referida ser suscetível de ser sancionada, nos termos das alínea b) e i) do n.º 1 do artigo 65º, da Lei n.º 98/97, não existem indícios de que os factos possam ser imputadas aos seus autores a título de dolo, não existe registo de recomendação anterior do Tribunal ou de órgão de controlo interno para a correção desta ilegalidade, pelo que se releva a responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, por se considerarem preenchidos os pressupostos das alíneas a) a c).

#### 6.3.5.2. Autos de Medição

670. Na sequência da execução dos trabalhos no Troço 3, foram emitidos os Autos de Medição nº 5, 6, 7 e 8<sup>167</sup>. A emissão destes autos violou o disposto no Art.º 202º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de março, pois reportaram-se a trabalhos medidos fora do local da obra, constante no contrato de empreitada. Como ficou atrás demonstrado, os trabalhos no Troço 2 já tinham sido rececionados em maio de 2009.
671. **Aqueles quatro autos foram omissos quanto aos trabalhos no Troço 3 e considera-se que esta omissão foi consciente e deliberada por parte dos intervenientes.**
672. **É uma evidência que a emissão dos Autos de Medição nº 5, 6, 7 e 8 consubstanciou a prestação de falsas declarações por parte do representante do Ferconsult e do representante do SPIE.**

<sup>164</sup> Aprovados pelo DL n.º 148-A/2009, de 26 de junho.

<sup>165</sup> Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, e alterada pelas Leis n.º 35/2007, de 13 de agosto, n.º 3-B/2010, de 28 de abril, n.º 61/2011, de 7 de dezembro, e n.º 2/2012, de 6 de janeiro.

<sup>166</sup> Idem.

<sup>167</sup> Em setembro, outubro, novembro e dezembro de 2009.



673. **Salienta-se ainda que o Auto de Medição nº 8, no valor de 9.001,01 €, referia-se à execução da banda elástica, quando tinha sido decidido que seria um “Trabalho a Menos”<sup>168</sup>.**
674. As declarações do RAO<sup>169</sup>, que a seguir se transcrevem, vêm confirmar mais uma vez que os trabalhos descritos no Auto de Medição nº 8 eram falsos: *“Perguntado que tipo de trabalhos haviam sido considerados no 8º Auto de medição, o declarante respondeu que o auto correspondia a trabalhos efetivamente executados de colmatação de fissuras, mas não correspondia à utilização da banda elástica (...) pois esta não foi utilizada em nenhum dos troços”.*
675. Não existe evidência de que tenham sido efetuadas medições na obra pela Ferconsult para aprovação dos autos de medição mensais, em violação do disposto no referido Artº 202º. Ora, sendo a empreitada por regime de série de preços, o valor a pagar ao empreiteiro seria o que resultasse das medições efetuadas em obra.
676. Do mesmo modo, as faturas correspondentes aos autos de medição acima referidos, que ascendem a 139.477,66 €, reportavam-se, de facto, ao pagamento dos trabalhos realizados no Troço 3, sem nunca se referirem a este.
677. As contas correntes que serviram de suporte às autorizações de pagamento daquelas faturas foram visadas pelo então Diretor do GI, pelo RAO e pelo representante da fiscalização.
678. As autorizações de pagamento foram dadas pelo Diretor Financeiro, competente para o efeito nos termos do ponto 13 da Ordem de Serviço acima referida. De salientar que a ordem de pagamento fundou-se na competente autorização de pagamento inicial por parte do CA, não constando no processo de despesa qualquer referência à alteração do objeto da empreitada. Assim, o diretor financeiro ficou isento de qualquer responsabilidade relativamente às ordens de pagamento efetuadas a partir de maio de 2009.

#### 6.3.5.3. Processo relativo a “Trabalhos a Mais” e “Trabalhos a Menos”

679. Tal como já se referiu anteriormente, o RAO propôs a aprovação do Adicional nº 1 e, no enquadramento desta proposta, vem descrever de forma evidente os termos que serviram de fundamentação da decisão de continuidade dos trabalhos no Troço 3. **Porém, não existe evidência de que o Adicional nº 1 tenha sido aprovado pelo CA.**
680. Na CS o RAO afirma que o objetivo da empreitada *“foi atingido, mas o valor pago ao empreiteiro ficou aquém do contratual, tendo sido gasto apenas cerca de 55% do previsto contratualmente. Deste modo, restavam duas posições ao ML, o pagamento de indemnização por redução do valor dos trabalhos (Art.º 39º do D.L. 59/99, de 2 de março), ou, com o valor remanescente e considerado o pagamento de trabalhos a mais até ao limite de 25% (que não se atingiu), dar continuidade à empreitada, prolongando-a, e fazer a manutenção e reabilitação estrutural do troço 3, mantendo o objeto e os preços unitários do contrato inicial. Superiormente foi considerado mais útil o prolongamento da empreitada para o Troço 3, uma vez que o objeto da empreitada se mantinha, assim como os preços unitários, podendo ser aproveitadas as sinergias já criadas e a verba existente de forma positiva, evitando novos custos.”*
681. As razões aduzidas pelo RAO na CS não se podem considerar válidas e revelaram uma falha grave por parte daquele responsável do ML, enquanto gestor operacional da empreitada.

<sup>168</sup> Tal como foi referido pela Ferconsult no fax de 15 de abril de 2009 enviado ao ML.

<sup>169</sup> No âmbito de uma auditoria interna a esta empreitada, em novembro de 2010.



682. O mapa em anexo à referida CS, intitulado “Trabalhos Mais e a Menos do Adicional nº 1”, apresentava os seguintes valores:

A - “Trabalhos a Mais” de Espécie Diferente	
TMEDO1 – Tratamento de juntas com bueiros .....	23.711,38€
B - “Trabalhos a Mais” da Mesma Espécie	
3.1– Injeção de fissuras e de juntas de betonagem secas e húmidas, com resina epóxica .....	37.488,51€
3.2– Injeção de fissuras e juntas de betonagem húmidas, com resina de poliuretano rígido....	2.962,96€
6.1 – Limpeza e desobstrução da rede de drenagem da via, desde a Estação Praça de Espanha até à Estação Jardim Zoológico .....	02.935,17€
<b>TOTAL - ADICIONAL nº 1 .....</b>	<b>67.098,02 €</b>

683. Concluindo, os “Trabalhos a Mais e os “Trabalhos a Menos” acima referidos nunca foram pagos pelo ML, nunca se esclarecendo em definitivo a que troço se reportavam.

#### 6.3.5.4. Pedido de indemnização compensatória

684. A Spie apresentou, para além dos “Trabalhos a Mais”, um pedido de indemnização no valor de 182.952,13 €, tendo em conta os custos de estaleiro e 60 dias de paragem/interrupção da empreitada, por facto imputável ao dono da obra.

685. O pagamento de indemnização decorrente de paragens na obra estava previsto no Art.º 190º do Decreto-lei nº 59/99, de 2 de Março. Porém, estas paragens deveriam ter sido ordenadas pela Ferconsult, autorizadas pelo ML e deveriam constar num auto de suspensão de trabalhos, onde ficariam exaradas as causas determinantes da suspensão<sup>170</sup>. Não há evidência de que tal auto tenha sido emitido.

686. A Ferconsult procedeu à seguinte validação<sup>171</sup>:

- 15 dias de paragem no Troço 2, justificados pela impossibilidade de execução, motivada pelo facto do equipamento do ML afeto à empreitada ter passado a ser utilizado para a desconexão de S. Sebastião, deixando de estar ao serviço desta empreitada;
- 18 dias de paragem no Troço 3, justificados pelas interdições constantes da via, pelo facto de ter ocorrido em fase de formação de manobreadores e condutores do ML, o que impediu a descida à via para execução dos trabalhos.

687. Embora os períodos de paragem ou interrupção tivessem sido aceites, o valor reclamado foi considerado exagerado e o então Diretor do GI apresentou ao empreiteiro uma contraproposta no valor de 55.000 €.

688. Mais uma vez, de forma indevida, foram ultrapassadas as regras vigentes de delegação de competências quando o então Diretor do GI decidiu e atuou em nome do ML na apresentação da proposta ao empreiteiro, sem conhecimento prévio e sem mandato do CA, órgão competente para o efeito.

689. Após aceitação pela Spie da contraproposta do ML, o RAO propôs superiormente, em 20 de outubro de 2010, a aprovação da verba de 55.000 €, acrescida de IVA, considerando-a adequada no momento do fecho de contas da empreitada.

690. **Tal proposta deu origem à abertura e realização de um procedimento de inquérito à empreitada ML 676/08**, que levou à instauração de dois processos disciplinares ao então Diretor do GI e ao RAO<sup>172</sup>.

<sup>170</sup> Tal como previsto nos Artº 186º e 187º do mesmo decreto-lei.

<sup>171</sup> Mensagem eletrónica enviada pelo Engº José Reis da Ferconsult ao RAO em 9 de março de 2010.

<sup>172</sup> Será analisado mais à frente o relatório da comissão de inquérito.



691. Mais tarde, o CA deliberou não aprovar a proposta do RAO, como se verá mais à frente, relativamente ao fecho de contas. Não obstante o direito à indemnização previsto na lei <sup>173</sup>, o valor proposto ao CA deveria ter sido justificado e fundamentado, o que não aconteceu, pelo que a decisão do CA de não aprovação foi correta.

#### 6.3.5.5. Auto de receção provisória e conta final

692. A 21 de janeiro de 2010 foi assinado o **Auto de Receção Provisória**, com ressalvas, tendo-se concedido o prazo de 30 dias para a resolução das mesmas. Este auto foi assinado pelos representantes do ML, da Ferconsult e da Spie.
693. Neste Auto, foi feita a referência expressa ao Troço 3 nos seguintes termos: “*Procedeu-se, de harmonia com o Art.º 12.1 do Caderno de Encargos, à Vistoria dos locais de trabalho, para efeitos de Receção Provisória da Emp. 676/08 – Manutenção e Reabilitação do Troço 2 (JZ/PE) da Linha Azul, do M, tendo-se verificado que todos os trabalhos estão concluídos. Neste ato foi reconhecido pelos intervenientes que estavam reunidas as condições necessárias para a Receção Provisória do Troço 3 (PE/SSI) excetuando* <sup>174</sup>: *A remoção de injetores sobrantes e colmatação dos respetivos furos; Colmatação e injeção das zonas com infiltrações (cerca de 5 (cinco) zonas). O SBE tem 30 dias a partir desta data para a resolução destes problemas.*”
694. Não existe evidência de que se tenha procedido posteriormente a uma vistoria no dia 21 de fevereiro de 2010 para verificação da regularização das ressalvas detetadas em janeiro de 2010.
695. **O Auto de Receção Provisória deveria ter sido um Auto de Vistoria para efeitos de Receção Provisória**, conforme estabelecido no Art.º 217º do Decreto-lei nº 59/99, de 2 de março.
696. **Não existe evidência de que tenha sido elaborada a Conta Final da empreitada** com todos os elementos exigidos, incluindo revisão de preços, nos termos dos artigos 220º, 221º e 222º do Decreto-lei nº 59/99, de 2 de março. A elaboração da conta deveria ter sido efetuada no prazo de 44 dias após a receção provisória, o que não aconteceu.

#### 6.3.6. Fecho de contas

697. A 10 de maio de 2010, o então Diretor do GI enviou uma carta à Spie, sob a epígrafe “EMP. 676/08 –Troço 2- Fecho de contas”, a informar que: “(...) *acordaram-se os seguintes valores:*

- <i>Trabalhos a mais da mesma espécie:</i>	<i>43.386,64€</i>
- <i>Trabalhos a mais de espécie diferente:</i>	<i>23.711,36€</i>
- <i>Indemnizações compensatórias:</i>	<i>55.500,00€</i>
- <i>TOTAL:</i>	<i>122.598,00€</i>

*Deste modo, o ML considera para valor final dos trabalhos a mais e indemnizações, o valor de 122.598 €, que, adicionado ao valor de adjudicação, resultará um valor final para a empreitada de 408.488,95€.*”

698. Nota-se que esta carta só se podia referir a intervenções efetuadas no Troço 2 e no Troço 3.
699. Na CS de 20 de outubro de 2010 para o então Diretor do GI sobre “Trabalhos a Mais” – Fecho de Contas, o RAO referiu os contornos do processo de decisão da continuidade da obra no Troço 3 e as razões que estiveram na sua origem. Pela importância desta CS, transcreve-se de seguida os principais trechos:

*“Os trabalhos foram todos executados de acordo com o Contrato, mas, no final, verificou-se que a verba pela qual foi adjudicada tinha ficado aquém do valor previsto, tendo sido faturado cerca de 60% (171.534,57 €) do valor de adjudicação. Perante esta situação e de acordo com a legislação em vigor (DL*

<sup>173</sup> Art.º 190º do Decreto-lei nº 59/99, de 2 de março, relativo à suspensão parcial dos trabalhos.

<sup>174</sup> Sublinhado nosso.



59/99, de 2 de março – Art. 35º) havia lugar ao pagamento de indemnização ao Empreiteiro no valor de 11.435,64 €  $((285.890,95-171.534,37) \times 0,10)$  pelo facto de a faturação ter atingido um valor total inferior em mais de 20% do valor contratualizado.

Considerando este facto e o valor da verba ainda restante, foi considerada pela Fiscalização e pelo ML oportuno dar continuidade aos trabalhos de reabilitação estrutural e colmatação de infiltrações<sup>175</sup>, com recurso a injeção de resinas e poliuretanos, ou seja, mantendo-se o mesmo objeto da empreitada do Troço 2, sem alteração ao articulado ou aos preços.

Em reunião havida para o efeito com o Empreiteiro, foi acordado que os trabalhos a executar seriam da mesma espécie, até esgotar a verba remanescente da empreitada, e mais um valor que não poderia ultrapassar 25% do valor da empreitada.

Com base nestes pressupostos, deu-se seguimento aos trabalhos e reabilitou-se mais um troço da galeria. Excluiu-se a atividade de pintura de segurança, pelo facto da verba prevista já não ser suficiente para a realização desta tarefa. Deste modo, conseguiu-se reabilitar mais um troço de galeria pelo valor de 67.098,00 €, correspondente a 23,47 % do valor contratual.

(...)

Por último e tendo o Empreiteiro aceite a proposta em reunião efetuada para o efeito, venho propor a aprovação da verba por nós considerada adequada aos trabalhos efetuados para fecho de contas da empreitada:

- Valor inicial de adjudicação:	285.890,95 € + IVA
- Valor de trabalhos a mais:	67.098,00 € + IVA, sendo:
-da mesma espécie:	41.386,64 € + IVA e
- de espécie diferente:	21.711,36 € + IVA
- Valor da indemnização imputada ao Dono da Obra:	55.500,00 € + IVA

Deste modo, e de acordo com a Fiscalização, o valor dos trabalhos a mais corresponde a cerca de 23,47 % do valor de adjudicação, não considerando o valor da indemnização.

Pelo indicado venho propor superiormente a aprovação dos trabalhos a mais no valor de 67.098,00 € + IVA e do valor de indemnização correspondente a 55.500,00 € + IVA.

Assim, o ML considera para valor final de trabalhos a mais e indemnizações, o valor de 122.598,00 €, que, adicionado ao valor de adjudicação, resultará num valor final para a empreitada e fecho de contas, de 408.488,95 €.”

700. Pela CS de 3 de novembro de 2010, o GJC emite um parecer desfavorável à proposta formulada pelo RAO para o fecho de contas nos seguintes termos:

“(…)

- No que se refere aos trabalhos em causa, **estes não podem ser considerados trabalhos a mais**, nos termos previsto no artigo 26º do D.L. 59/99, pelo que a sua execução deveria ter sido precedida de um procedimento autónomo, o qual poderia ter sido o ajuste direto.
- Não havendo enquadramento legal, ao abrigo da legislação da contratação pública, para o pagamento destes trabalhos enquanto trabalhos a mais e como forma de evitar uma inevitável ação judicial do empreiteiro para receber o pagamento a que tem direito, a única solução que se afigura viável é o pagamento dos trabalhos a título indemnizatório ao abrigo da figura do enriquecimento sem causa.
- No que se refere ao **pagamento da indemnização** decorrente das perturbações / suspensões dos trabalhos da empreitada, o empreiteiro tem o direito a ser indemnizado, nos termos do artigo 190º do D.L. 59/99.
- Não obstante o direito à indemnização, **o valor proposto ao CA deverá ser devidamente justificado e fundamentado.**”

701. Sete meses depois da receção da carta do ML de 10 de maio de 2010, a Spie enviou, a 16 de novembro de 2010, uma fatura correspondente ao fecho de conta, no montante de 122.598,00 €. Porém, esta fatura foi devolvida em 10 de dezembro de 2010, com a seguinte menção: “os valores debitados só devem ser faturados após aprovação do CA”.

<sup>175</sup> Sublinhado nosso.

702. Relativamente à indemnização, já em 1 de Fevereiro de 2011, a Ferconsult voltou a pronunciar-se nos seguintes termos:

(...)  
a) (...)  
b) (...)  
c) *Verificou-se ao longo da obra do T2 (troço 2) e do T3 (troço 3), várias paragens e redução do tempo de trabalho da EE, proveniente de várias situações ligadas à Exploração (Corte de Corrente) que foram contabilizadas para efeitos de indemnização (Ver Quadros 1 e 3).*  
d) *Considerando os valores indicados pela EE, chegaríamos ao valor do Quadro 1 (169.134,83 €). No entanto, a EF não concordou com os valores da EE e calculou um valor que está indicado no Quadro 3 (86.807,25 €).*  
e) *Por fim em negociação chegou-se ao valor final de indemnização (55.500,00 €).<sup>176</sup>*

703. O GJC volta a pronunciar-se sobre o “Fecho de Contas”, pela CS de 15 de junho de 2011, da seguinte forma:

*“(...) todo este processo enferma de irregularidades que inquinam o processo de invalidades, as quais no caso correspondem à nulidade. De facto, constatámos que foram dadas indicações para o empreiteiro executar trabalhos que não correspondem a trabalhos a mais e sem que a ordem do ML tenha sido precedida de qualquer procedimento adjudicatário.  
Refira-se mesmo que não foi possível confirmar que a execução destes trabalhos estivesse superiormente autorizada. Do Despacho do CA/ Eng<sup>o</sup> Carlos Nunes resulta clara a possibilidade de responsabilização dos intervenientes deste processo. Contudo, devemos acrescentar que esta responsabilização designadamente à luz da responsabilização financeira do Tribunal de Contas, pode ultrapassar os responsáveis materiais por estas irregularidades e abranger outros intervenientes, sejam juristas que emitem pareceres sobre a matéria, sejam administradores que tomam decisões finais sobre pagamentos.”<sup>177</sup>*

704. Em 22 de junho de 2011, o CA aprovou a seguinte Deliberação em relação à proposta do RAO de “Fecho de Contas”:

*“ Analisado detalhadamente o Doc. 014-774344, relativo ao assunto em referência, bem como o parecer jurídico do JSC<sup>178</sup> constante do Doc. 014-827399, o Conselho de Administração deliberou não aprovar a proposta veiculada<sup>179</sup> tendo em conta que, como se refere no parecer do JSC, o procedimento que levou à contratação dos trabalhos adicionais realizados é nulo, por violação expressa das regras de contratação pública aplicáveis, não se encontrando também suficientemente fundamentado o valor proposto a título de indemnização por paralisação dos trabalhos por facto imputável ao dono da obra.  
É entendimento do Conselho de Administração que eventuais pretensões indemnizatórias a que o Empreiteiro se julgue com direito, decorrentes da situação em apreço, deverão ser dirimidas e eventualmente fixadas em sede própria. O Conselho de Administração deliberou ainda determinar a realização de um procedimento interno de inquérito á matéria objeto do Doc. 014-774344, tendo em vista o apuramento de responsabilidades e a formulação de conclusões e recomendações, nomeando para o efeito uma Comissão constituída pelo Diretor da ARC<sup>180</sup>, que coordenará e por um elemento do JSC<sup>181</sup> e um elemento da CPC<sup>182</sup>, a indicar pelos respetivos Diretores.”*

705. Na sequência daquela Deliberação foi aberto um procedimento de inquérito à Emp. ML 676/08 e apresentado um Relatório<sup>183</sup> que apontou as seguintes recomendações:

<sup>176</sup> A saber: EE – empresa adjudicatária; EF – empresa de fiscalização.

<sup>177</sup> Sublinhado nosso

<sup>178</sup> Serviços Jurídicos e Contencioso.

<sup>179</sup> Sublinhado nosso.

<sup>180</sup> Auditoria e Gestão de Risco.

<sup>181</sup> Serviços Jurídicos e Contencioso.

<sup>182</sup> Contratação Pública.

<sup>183</sup> Relatório de 10 de agosto de 2011.

**“ (...) 1) Relativamente ao Troço 3:**

As reparações no Troço 3 não se encontram plasmadas em quaisquer Autos de Medição que estejam identificados como dizendo respeito ao Troço 3. Todos os Autos de Medição foram elaborados como se respeitassem a trabalhos efetuados no Troço 2. Foram disponibilizados elementos vários, nomeadamente Diários de Obra, Atas de Reuniões e as Telas Finais em suporte informático (Desenho n.º 81964). Nos elementos reunidos, a presente Comissão, que não integra valências de engenharia relativas a esta matéria, não consegue retirar conclusões sobre a correspondência entre os valores em causa (trabalhos já pagos e valores reclamados) e os trabalhos efetivamente executados no Troço 3. Assim, e tendo em conta ainda que recomenda-se que seja realizada uma vistoria/auditoria técnica ao referido Troço 3, com vista a esclarecer e quantificar claramente que intervenções foram efetuadas.

**2) Relativamente ao Sr. Eng.º Monteiro Correia:**

Os factos provados são suficientes para se concluir que o Eng.º Monteiro Correia praticou irregularidades que seriam suscetíveis de ser averiguadas em sede de procedimento disciplinar. Atendendo a que foi aplicada ao Eng.º Monteiro Correia a sanção de despedimento com justa causa, mas que a mesma se encontra impugnada judicialmente com pedido de integração, recomenda-se a devida apreciação das circunstâncias em causa pelo SJC. A Comissão considera ainda que, caso o Empreiteiro venha a demandar o ML em Tribunal, deverá ser ponderado o chamamento do Eng.º Monteiro Correia a intervir no Processo como responsável (ou co-responsável) pela situação em causa.

**3) Relativamente ao Sr. Eng.º Vítor Ferreira:**

Os factos provados no presente inquérito indicam a prática de factos suscetíveis de integrar matéria disciplinar, pelo que esta Comissão recomenda a realização de processo disciplinar como procedimento adequado ao apuramento do nível de intervenção do Sr. Eng. Vítor Ferreira e respetiva responsabilidade pelos factos supra descritos, ponderadas as atenuantes de que se reveste a sua atuação.

**4) Relativamente ao Sr. Eng.º José Reis:**

Considerando que o mesmo não é colaborador do ML, recomenda a Comissão que seja dado a conhecer à Ferconsult o teor do presente inquérito, por forma a que a referida empresa adote as medidas que tiver por convenientes.”

706. Na Deliberação do CA de 1 de março de 2012 sobre a “Proposta de fecho de contas”, o CA reitera a deliberação aprovada a 22 de junho de 2011 de não aprovação do fecho de contas.

### 6.3.7. Conclusões

707. O ritmo de realização da obra foi o seguinte:

**QUADRO 22** EVOLUÇÃO DA REALIZAÇÃO DA OBRA NO TROÇO 2 E TROÇO 3

AUTO MEDIÇÃO	DATA	REALIZAÇÃO FÍSICA(€)	REALIZAÇÃO ACUMULADA(€)	VARIAÇÃO (%)
<b>TROÇO 2</b>				
01	Jan. 09	15.629 €	15.629 €	
02	Fev. 09	6.572 €	22.201 €	
03	Mar. 09	50.536 €	72.737 €	
	Abr. 09	-	72.737 €	
04	Mai. 09	73.677 €	146.414 €	51,21%
<b>TROÇO 3</b>				
05	Set. 09	30.009 €	176.423 €	
06	Out. 09	34.578 €	211.001 €	
07	Nov. 09	65.889 €	276.890 €	96,85%

**Fonte:** Dados constantes do Relatório Mensal n.º 05 de setembro 2009, disponibilizado pelo ML ao TC.

708. Este quadro evidencia a distância entre a execução da empreitada e o plano de trabalhos inicial, o qual previa a conclusão em maio de 2009. Efetivamente, após esta data, o desvio em relação ao plano de trabalhos foi total, quer em termos temporais, quer em termos físicos.

709. Após análise dos factos, destacam-se as seguintes conclusões:

- Após o Auto de Medição n.º 4, de maio de 2009, o qual “fecha” a medição dos trabalhos contratados para o Troço 2, **todos os pagamentos feitos à Spie são inválidos**. Tais pagamentos diziam respeito a trabalhos que se encontravam fora do objeto da empreitada, **pois a empreitada aprovada pelo CA respeitava exclusivamente ao Troço 2**;
- Totalizando os autos de medição n.º 1, 2, 3 e 4 o montante de 146.413,29 €, **o pagamento do saldo remanescente de 139.477,66 € à Spie foi ilegal**, por violação das regras de delegação de competências para a autorização de despesas;
- **Os trabalhos no Troço 3 só poderiam ser realizados após a tomada de nova decisão de adjudicação pelo órgão competente**, de acordo com as regras de competência em vigor no ML;
- Os “Trabalhos a Mais” no Troço 3 não são “Trabalhos a Mais” de acordo com a lei<sup>184</sup>, pois não existiu nenhuma circunstância imprevista, nem o desvio de um projeto inicialmente aprovado;
- **São considerados inválidos** não só os “Trabalhos a Mais” no Troço 3, mas **todos os trabalhos que foram executados no Troço 3**;
- **Os autos de medição nº 5, 6, 7 e 8 não corresponderam à realidade**, na medida em que omitiram o Troço a que se reportam os trabalhos objeto de medição;
- **O auto de medição nº 8 não correspondeu a qualquer medição efetuada em obra** e a sua aprovação foi inválida;
- Não há evidência de que exista documentação da Ferconsult ou do ML que tenha estabelecido a separação entre os “Trabalhos a Mais” e “Trabalhos a Menos” nos dois Troços;
- Não há evidência de que tenham sido efetuadas as medições necessárias na obra pela Ferconsult para aprovação dos autos de medição mensal;
- **A coincidência até ao cêntimo** entre a estimativa e a medição em obra revela que o pagamento ao empreiteiro não resultou de qualquer medição em obra.

## 6.4. Fiscalização, segurança em obra e gestão ambiental

### 6.4.1. Consulta à Ferconsult e adjudicação

710. A 30 de outubro de 2008, o GI solicitou à Ferconsult propostas para o acompanhamento da empreitada ML 676/08 nas diferentes vertentes de Fiscalização, Coordenação de Segurança em Obra e Sistema de Gestão Ambiental.
711. Nessa consulta, indica-se que *“os trabalhos serão realizados à noite, das 02h00 às 05h00, durante os dias úteis, de acordo com o Caderno de Encargos e Especificações Técnicas já fornecidos pelo ML.” Também refere que os elementos “deverão estar familiarizados com os trabalhos na via, na relação de pedidos de credenciais para estabelecimento das zonas de trabalho (...)”*.

#### 6.4.1.1. Prestação de serviços de fiscalização

712. Em 30 de novembro de 2008, a Ferconsult apresenta ao ML uma Proposta Técnica e uma Proposta Comercial para a prestação de serviços de Fiscalização, no valor total de 85.763,20 €, acrescido de IVA, para o prazo de 110 dias.
713. Na Proposta Técnica estava referida uma equipa de técnicos e respetivas cargas de trabalho.
714. Na análise da proposta em 12 de dezembro de 2008, o RAO afirma o seguinte: “Analisada a proposta da Fiscalização agora enviada, verifica-se que se encontra de acordo com o resultado da reunião havida na

<sup>184</sup> O Art.º 26.º do Decreto-lei n.º 59/99, de 2 de março, estabelece que “consideram-se trabalhos a mais aqueles cuja espécie ou quantidade não hajam sido previstos ou incluídos no contrato, nomeadamente no respetivo projeto, se destinem à realização da mesma empreitada e se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista”.

Ferconsult para análise deste assunto.(...) De acordo com esta proposta, o valor final do contrato será o realmente gasto para acompanhamento da obra, com o que se está de acordo. Proponho seguimento para autorização superior e formalização do contrato.”

715. Assinalam-se as seguintes deficiências no processo de contratação da Ferconsult pelo ML:

- A. **A falta de um Caderno de Encargos específico**, elemento essencial para se exigir da Ferconsult o cumprimento das obrigações que decorrem da ação de fiscalização duma empreitada;
- B. **A análise da proposta da Ferconsult foi destituída de qualquer fundamentação técnica ou económica.**

#### 6.4.1.2. Prestação de serviços de segurança em obra e de gestão ambiental

716. A 3 de dezembro de 2008, a Ferconsult apresentou uma proposta para a coordenação da segurança em obra, no valor de 26.160 €, acrescido de IVA, no prazo de 5 meses - 4 meses para preparação e 1 mês para conclusão de documentos a entregar ao ML.

717. Os honorários foram fixados por preço global para horário laboral diurno (reuniões de obra, análise de documentos, etc.) e suplementarmente por hora para horário noturno em dias úteis, aplicando-se um coeficiente de 1,5.

718. Também em 3 de dezembro de 2008, a Ferconsult apresentou uma “Proposta para Prestação de Serviços de Acompanhamento Ambiental” pelo preço global de 4.960,00 €, acrescido de IVA, no prazo de 5 meses, proposta esta que nunca chegou a ser adjudicada. Porém, existe evidência de que o acompanhamento ambiental foi efetuado pela Ferconsult.

#### 6.4.1.3. Adjudicação

719. Pela CS de 19 de dezembro de 2008, entre diversas propostas de adjudicação à Ferconsult, o GI propõe a adjudicação das seguintes prestações de serviços para a empreitada ML 676/08:

- **Fiscalização, pelo valor total de 85.763 €**, acrescido de IVA;
- **Segurança em obra, pelo valor de 26.160,00 €**, acrescido de IVA.

720. Em 23 de dezembro de 2008, o CG aprovou a adjudicação daquelas prestações de serviço e existiu aprovação da minuta do contrato, de acordo com as informações prestadas em fase de contraditório.

#### 6.4.2. Contrato n.º 21/2010-ML com a Ferconsult para a fiscalização

721. Mais de um ano após a adjudicação, em 18 de fevereiro de 2010, o ML celebrou o contrato com a Ferconsult para os serviços de Fiscalização, conforme proposta da mesma. Não se encontrou qualquer justificação para esta dilação do tempo, o que se regista.

722. **A Cláusula 2ª do contrato referia que os serviços ficaram concluídos em maio de 2009, reportando o contrato os respetivos efeitos a janeiro de 2009**, evidenciando a retroação dos efeitos do contrato a data anterior à sua celebração.

723. Os honorários a pagar ao abrigo do contrato foram de 85.763,20 €, acrescidos de IVA, e foram pagos numa única prestação em março de 2010.

724. Como já foi relatado, em 16 de setembro de 2009, a Ferconsult apresentou uma proposta de adicional a este contrato no valor de 85.431,25 €, acrescido de IVA. Aquela proposta foi enviada pelo então Diretor do GI para aprovação do CA, no dia 16 de outubro de 2009, mas nunca obteve qualquer decisão.

#### 6.4.3. Contrato n.º 20/2010-ML com a Ferconsult para a segurança em obra

725. Novamente, mais de um ano depois da adjudicação, em 24 de fevereiro de 2010, foi celebrado o Contrato n.º 20/2010-ML com a Ferconsult para os serviços de coordenação de segurança em obra, conforme proposta da mesma.
726. Tal como no contrato anterior, este contrato também contemplou a produção de efeitos retroativos. **A Cláusula 3ª referia que os serviços ficaram concluídos em maio de 2009, reportando o contrato os seus efeitos a janeiro de 2009.**
727. A Cláusula 2ª enumerou os diversos documentos que seriam emitidos pela Ferconsult no âmbito da prestação de serviços, designadamente:
- Manual de Gestão de Segurança em Obra;
  - Validação do Desenvolvimento do Plano de Segurança e Saúde;
  - Atas de reunião;
  - Registo de Informação e Formação à Fiscalização;
  - Controlo de Máquinas, Equipamentos e Materiais;
  - Registo de Não Conformidades, Ações Corretivas e Preventivas;
  - Relatórios de Acidentes e Incidentes;
  - Índice de Sinistralidade;
  - Inspeções de Segurança;
  - Relatório Mensal de Segurança e Compilação Técnica.
728. **No dia seguinte à assinatura do contrato**, a 25 de fevereiro de 2010, **foi assinado o Adicional n.º 1**, no valor de **21.427,20 €, acrescido de IVA**, correspondendo a 82% do valor contratual inicial, o que se assinala.
729. A proposta da Ferconsult, que fazia parte integrante do Adicional, foi aprovada pelo CA em 23 de outubro de 2009.
730. De acordo com aquela proposta, o objeto deste Adicional correspondia ao acompanhamento dos trabalhos:
- ✓ Um mês de atraso na execução da empreitada no Troço 2;
  - ✓ Dois meses no Troço 3, que não estava abrangido pelo contrato de empreitada<sup>185</sup>;
  - ✓ Um mês para conclusão e preparação do processo.
731. **De novo, o Adicional referia que os serviços estavam concluídos em dezembro de 2009, reportando os seus efeitos a junho de 2009**<sup>186</sup>. Mais uma vez, é uma evidência a retroação dos efeitos do Adicional a data anterior à sua celebração e, para além disso, a data anterior à decisão de aprovação do CA.
732. O pagamento dos honorários à Ferconsult relativos ao Contrato e ao Adicional foi efetuado na mesma data, em maio de 2010.

#### 6.4.4. Fiscalização, coordenação, controlo e gestão da construção e sistemas de controlo de segurança, higiene e ambiente na obra

733. Foram elaborados os seguintes documentos relativos a ações de fiscalização:
- A. Ata de reunião de arranque da obra de janeiro de 2009, que fixou o calendário de emissão dos vários relatórios:

<sup>185</sup> Como vimos atrás no ponto 6.3.5.

<sup>186</sup> Cláusula 2ª do Adicional.

- Relatórios de Ambiente em 3 momentos: em 10/3, em 10/4 e o Relatório Final de Obra em maio de 2009;
- Relatórios da Fiscalização pela Ferconsult: relativos a janeiro/fevereiro – até 6 de maio; relativo a março – até 9 de abril; relativo a abril – até 8 de maio; relativo a maio - final da obra com fecho de contas.

- B. Atas de reunião de obra, onde constam registos do progresso mensal e acumulado da empreitada, acompanhamento do cronograma de execução física da empreitada. Na ata de reunião n.º 29 de dezembro de 2009, referiu-se que o relatório mensal n.º 05 seria o relatório final.
- C. Extratos da conta corrente, ambiente, plano de trabalhos, segurança e qualidade.
- D. Relatório mensal n.º 01, de 3 de março, que abrangeu o período entre 15 de janeiro de 2009 e 28 de fevereiro.
- E. Relatório mensal n.º 02, de 3 de abril, que abrangeu o período entre 1 de março de 2009 e 31 de março.
- F. Relatórios mensais n.º 03 e 04, que não foram disponibilizados. A falta destes documentos representa uma falha do ML no controlo da gestão da obra.
- G. Relatório mensal n.º 05, de 21 de janeiro de 2010, abrangeu o período entre setembro de 2009 e 21 de janeiro de 2010 e que respeitava ao relatório Final do Troço 3. Este relatório foi acompanhado por Fichas de Controlo de Execução da Spie, assinadas pelo Diretor da Obra, Encarregado da Obra e Chefe de Equipa, **mas não pela Ferconsult**. Neste relatório refere-se ainda que o mapa das Patologias foi elaborado pela Spie.

734. Para além dos documentos atrás referidos, existem mapas de execução física da empreitada, cronogramas de execução física e fichas de acompanhamento.

735. Relativamente ao desempenho da Ferconsult no âmbito da Emp. ML 676/08, constatou-se que a ação de fiscalização por parte da Ferconsult foi deficiente e, em algumas situações, ilegal. Com efeito, por causa das falsas declarações prestadas pelo representante da Ferconsult, o ML procedeu a pagamentos ilegais, o que representou uma atuação lesiva dos interesses da empresa.

736. Destacam-se as seguintes considerações:

- **A Ferconsult foi co-responsável pelo prosseguimento dos trabalhos no Troço 3.**
- **A Ferconsult aprovou autos de medição de trabalhos no Troço 3, com omissão desse facto nos registos, o que consubstanciou a prestação de falsas declarações;**
- A Ferconsult aprovou o auto de medição n.º 8, relativo a um trabalho não executado.
- **Não há evidência de terem sido efetuadas medições em obra para efeitos de pagamento ao empreiteiro.**
- **Não há evidência de que a Ferconsult tenha produzido as partes diárias da obra** para justificar a imobilização do estaleiro e respetivos valores de enquadramento para avaliação do valor de indemnização.

737. Concluindo, a ação de fiscalização por parte da Ferconsult foi deficiente e, em algumas situações, ilegal. De salientar que a prestação de falsas declarações pelo representante da Ferconsult em relação aos trabalhos no Troço 3 contribuiu para que tenham sido efetuados pagamentos irregulares à Spie, o que representou uma atuação lesiva para os interesses do ML.

## 6.5. Impacto financeiro dos desvios ao programa inicial da obra

738. Importa agora fazer a análise dos pagamentos efetuados às várias empresas contratadas pelo ML para a realização da empreitada, com relevância para os desvios detetados em relação à programação financeira inicial.

### 6.5.1. Execução financeira do Contrato nº 116/2008-ML com a Spie Batignolles Europe

739. Descrevem-se a seguir os pagamentos efetuados à Spie na vigência do contrato e a sua relação com a programação inicial.

#### QUADRO 23 DESVIO ENTRE VERBAS AUTORIZADAS E VERBAS PAGAS À SPIE

DESTINO	VERBAS AUTORIZADAS (€)	VERBAS REALIZADAS (€)	DESVIO (%)
Troço 2	285.890	146.413	- 49%
Troço 3	0	139.477	100%
Total	285.890	285.890	0%

Fonte: Dados de faturação disponibilizados pelo ML ao TC.

740. É uma evidência que, apesar de não ter existido qualquer desvio em relação ao valor aprovado, a utilização das verbas remanescentes do Troço 2 em trabalhos no Troço 3 representou uma atuação ilegal por parte dos serviços do ML, com relevância para efeitos de responsabilidade na gestão de dinheiros públicos.
741. Conclui-se que o ML efetuou, **de forma ilegal, pagamentos à Spie no montante de 139.477 €, por se reportarem a trabalhos do Troço 3, não abrangidos no objeto da Empreitada**, nos termos do n.º 1 do artº 19º do Decreto-lei nº 59/99, de 2 de março.

### 6.5.2. Execução financeira do Contrato nº 76/2005-ML com a Lisconcebe

742. Descrevem-se de seguida os pagamentos efetuados na vigência do contrato, não se assinalando qualquer irregularidade.

#### QUADRO 24 PAGAMENTOS EFETUADOS NO ÂMBITO DO CONTRATO Nº 76/2005-ML

ANO	DATA	DESCRIÇÃO	VALOR DOS PAGAMENTOS
2005	06/10/2005	Assinatura do contrato - 30%	6.537,00 €
2006	01/02/2006	Entrega relatório de inspeção e projeto – 70%	15.253,00 €
TOTAL			21.790,00 €

Fonte: Dados de faturação disponibilizados pelo ML ao TC.

### 6.5.3. Execução financeira dos Contratos nº 20/2008-ML e 21/2008-ML com a Ferconsult

743. Descrevem-se a seguir os pagamentos efetuados na vigência dos contratos com a Ferconsult, os quais, como se pode observar, se processaram logo após a sua assinatura.

#### QUADRO 25 PAGAMENTOS EFETUADOS NO ÂMBITO DOS CONTRATOS COM A FERCONSULT

DESIGNAÇÃO	DATA DO CONTRATO/ADICIONAL	DATA DO PAGAMENTO	VALOR SEM IVA (€)
Contrato nº 21/2010 – ML	18/02/2010	19/03/2010	85.763,20 €
Contrato nº 20/2010-ML	24/02/2010	06/05/2010	26.160,00 €
Adicional n.º 1 do Contrato nº 20/2010	25/02/2010	06/05/2010	21.427,20 €
TOTAL			133.350,40 €

Fonte: Dados de faturação disponibilizados pelo ML ao TC.

744. Como já foi analisado no presente Relatório, a proximidade entre as datas de celebração dos contratos e dos pagamentos deveu-se ao facto das prestações de serviço se terem iniciado e terminado antes da formalização contratual.
745. Os contratos foram considerados pelo ML como documentos de suporte ao pagamento dos honorários, revelando a inversão de conceitos quanto ao papel essencial daqueles contratos no controlo das obrigações contratuais na execução da prestação.

## 7. GESTÃO DOS EMPREENDIMENTOS

746. Apresentam-se de seguida a estrutura de suporte criada pelo ML para a gestão dos empreendimentos, bem como as competências atribuídas aos seus responsáveis diretos.
747. Tal como decorre de anterior recomendação proferida em 2009<sup>187</sup>, o Tribunal considera que a organização e o estabelecimento claro das responsabilidades e dos circuitos de decisão na gestão dos empreendimentos são essenciais para o sucesso dos projetos desenvolvidos e para a sua concretização de uma forma económica, eficiente e eficaz.

### 7.1. Estrutura orgânica de suporte

748. Na sequência dos resultados da auditoria efetuada pelo TC em 2004<sup>188</sup>, o CG do ML reconheceu que a estrutura existente para a gestão de empreendimentos era deficiente e inadequada para o cumprimento eficiente das suas funções como Dono de Obra.
749. Para tal, efetuou uma reestruturação e criou o GIP e o GI (Gabinete de Infraestruturas) com novas atribuições, definindo claramente as funções dos novos serviços e a forma de articulação com a direção e restantes serviços de apoio do ML.
750. Pela Ordem de Serviços de 7 de dezembro de 2006, o CG deliberou ainda:
- Proceder a ajustamentos no organigrama e atribuições do GI e nas atribuições do EPC – Estudos, Planeamento, Organização e Controlo de Custos,
  - Coordenar e articular entre as equipas projetistas internas, da Ferconsult e externas, no estrito cumprimento dos planeamentos aprovados pelos órgãos responsáveis em matéria de desenvolvimento e/ou apreciação dos projetos multidisciplinares que integram os diversos empreendimentos.

### 7.2. Delegado e responsável de apoio à obra

751. De acordo com a CS remetida ao CG<sup>189</sup>, foi criada a função de Delegado do ML para cada Empreendimento, “desempenhado a tempo inteiro por quadro técnico do GI/GIC (Controlo de Empreendimento) com as seguintes atribuições principais:
- 752.
- *Acompanhamento da realização física;*
  - *Acompanhamento de projetos das especialidades, em ligação com a Ferconsult;*
  - *Preparação de processos, visando aprovação de projetos e eventuais trabalhos a mais e a menos;*
  - *Controlo orçamental macro do empreendimento.”*
753. Posteriormente, os Delegados do ML foram designados por “Responsáveis de Apoio à Obra” (RAO) com atribuições mais alargadas, correspondendo na prática, ao “Gestor do Empreendimento”.

<sup>187</sup> Relatório de auditoria nº 17/2009-2ªSecção.

<sup>188</sup> Relatório de auditoria nº 5/2004-2ªSecção.

<sup>189</sup> CS de 18 de novembro de 2003.

754. No âmbito do GIP, os RAO atuam como representantes do ML e seriam diretamente responsáveis, perante a estrutura da empresa, por:
- Gestão de empreitadas,
  - Gestão de segurança no trabalho;
  - Controlo dos serviços prestados pela Fiscalização;
  - Participação nas reuniões de obra.
755. Ao RAO caberia a coordenação geral dos empreendimentos, nomeadamente no que respeita a:
- Proceder à gestão dos contratos, contas correntes, controlo de prazos e custos, e revisões de preços;
  - Decidir sobre alterações à programação da obra, ao projeto, custos e “Trabalhos a Mais”;
  - Proceder à discussão e aprovação de novos preços unitários, alteração de critérios de medição;
  - Proceder ao acompanhamento da realização das medições com vista à elaboração da faturação mensal do(s) adjudicatário(s), que deverão conferir e subscrever antes do seu envio para processamento;
  - Zelar pela atualização das contas das empreitadas;
  - Exigir que a empresa responsável pela fiscalização apresente até ao dia 10 de cada mês, um relatório mensal relativo à atividade no mês anterior;
  - Analisar os desvios em relação à programação física e financeira da obra aprovadas e em vigor.

### 7.3. Gestor do Empreendimento

756. Segundo o representante do ML, a figura do Gestor do Empreendimento substituiu entretanto o RAO e foi criado um Sistema de Gestão do Empreendimento, faltando ainda as Instruções de Trabalho.
757. Foi também preparado um Sistema de Gestão de Qualidade que cumpriria a norma de certificação de qualidade, na qual se exigia a “Avaliação do Empreendimento” *a posteriori*.



## III VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO, RECOMENDAÇÃO FINAL, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

### 8. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

758. Do projeto de relatório foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do art.º 29 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (Lei de Organização e do Processo do Tribunal de Contas), que emitiu o respetivo parecer.

### 9. RECOMENDAÇÃO FINAL

759. Tendo em conta o conteúdo do presente relatório e, em especial, as suas Recomendações, deve o Governo, enquanto entidade de tutela, através dos Ministros das Finanças e da Economia, bem como o Presidente do Conselho de Administração do Metropolitano de Lisboa, EPE **transmitir ao Tribunal, por escrito e no prazo de seis meses**, as medidas adotadas e seu estado de desenvolvimento, acompanhadas dos competentes



comprovativos, tendentes a dar seguimento às Recomendações deste relatório. Existindo Recomendações não implementadas, no final daquele prazo deverá explicar, detalhadamente e por escrito, ao Tribunal, as razões que a isso conduziram.

## 10. DESTINATÁRIOS

760. Deste Relatório e dos seus anexos (contendo as respostas remetidas em sede de contraditório) são remetidos exemplares:

- À Presidência da República.
- À Assembleia da República, com a seguinte distribuição:
  - Presidente da Assembleia da República;
  - Comissão de Economia e Obras Públicas;
  - Líderes dos Grupos Parlamentares.
- Ao Governo e, especificamente, a:
  - Primeiro-Ministro;
  - Ministra de Estado e das Finanças;
  - Ministro da Economia.
- Ao Conselho de Administração do Metropolitano de Lisboa, EPE.
- Ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 29.º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de agosto.

## 11. PUBLICIDADE

761. Este relatório e seus anexos, contendo os ofícios enviados em sede de contraditório, será inserido no sítio do Tribunal de Contas na Internet ([www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)) e divulgado pelos diversos meios de Comunicação Social, após a sua entrega às entidades acima enumeradas.

## 12. EMOLUMENTOS

762. Nos termos do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio<sup>190</sup> e de acordo com os cálculos feitos pelos Serviços de Apoio do Tribunal de Contas, são devidos emolumentos pelo Metropolitano de Lisboa, EPE no montante de **28.849,00 € (vinte e oito mil oitocentos e quarenta e nove euros)**.

<sup>190</sup> Com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril.



Tribunal de Contas, em 10 de abril de 2014

O Conselheiro Relator

(José Manuel Monteiro da Silva)

Os Conselheiros Adjuntos

(António Manuel Fonseca da Silva)

(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

Fui presente  
O Procurador-Geral Adjunto







## IV ANEXO

### 1. Responsáveis individuais pela empreitada ML 676/08;

- Engenheiro Vítor Manuel Ferraz Rocha Cardoso Ferreira (Responsável de Apoio à Obra)
- Engenheiro João Afonso Chaves Monteiro Correia (Diretor do Gabinete de Infraestruturas)



## V DOCUMENTOS REFERENTES AO CONTRADITÓRIO

2. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete do Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações;
3. Resposta remetida, em sede de contraditório, pela Conselho de Administração do Metro de Lisboa, EPE;
4. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Eng.º Joaquim José de Oliveira Reis e pelo Eng.º Jorge Manuel Quintela de Brito Jacob, na qualidade de Presidente e membro do CA do Metro de Lisboa, EPE, respetivamente, no período de 2006/2010;
5. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Dr. Pedro Gonçalo de Brito Aleixo Bogas, na qualidade de membro do CA do Metro de Lisboa, EPE, no período de 2006/2009;
6. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Eng.º Luis Filipe Salgado Zenha Morais Correia, na qualidade de membro do CA do Metro de Lisboa, EPE, no período de 2006/2010
7. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Dr. Miguel Teixeira Ferreira Roquette, na qualidade de membro do CA do Metro de Lisboa, EPE, no período de 2006/2010
8. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelos membros do CA do Metro de Lisboa, EPE, no período de 2010/2012;







1. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete do Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações





4652  
09-09-2013

OFÍCIO

GOVERNO DE  
PORTUGALSECRETÁRIO DE ESTADO  
DAS INFRAESTRUTURAS,  
TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

A. Mesa LX  
 1. Acusa = recebido 11/09/2013  
 2. Indicar ao Senhor  
 Inspector.  
 LX - 11.09.2013 J.

A Sua Excelência  
 O Juiz Conselheiro  
 Professor Doutor José Manuel Monteiro da Silva  
 Avenida Barbosa du Bocage, 61  
 1069 - 045 Lisboa

SUA REFERÊNCIA  
 DA IX - Proc. Nº16/2012 -  
 AUDIT

SUA COMUNICAÇÃO DE

NOSSA REFERÊNCIA  
 PROC. Nº:

DATA  
 04/08/2013

**ASSUNTO:** Relato de auditoria à Execução de Empreitadas pelo Metropolitano de Lisboa, E.P.E.  
 Exercício do Contraditório

*Ex. mo. Senhor Juiz Conselheiro*

Considerando o assunto ora referenciado, permito-me levar ao conhecimento de V.Exa. as seguintes considerações:

- O Relato de Auditoria melhor identificado em epígrafe, e cuja acuidade se releva, motivou profunda ponderação.

Nesta esteira, atento o conteúdo do citado relato, e considerando que o mesmo respeita genericamente a factos anteriores à tomada de posse do XIX Governo Constitucional, entendemos não nos pronunciar nesta fase sobre o teor dos mesmos.

Sem prejuízo do sobredito, aproveitamos o ensejo para informar que aguardamos com bastante interesse as conclusões e as recomendações que irão ser plasmadas na versão final do Relatório de Auditoria a produzir por esse douto Tribunal.

Mais uma vez reiteramos nossa total disponibilidade para prestar qualquer esclarecimento adicional que entenda por necessário e conveniente, na esteira de uma profícua colaboração com esse Tribunal na prossecução do superior interesse público.

Queira, Senhor Juiz Conselheiro, aceitar os meus melhores cumprimentos.

Chefe do Gabinete

*Carlos Lopes*  
 Carlos Lopes

DATA 9 9 13 16354

Gabinete do Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações  
 Rua da Horta Seca, 15, 1200-221 Lisboa, PORTUGAL  
 TEL + 351 213 245 400 EMAIL gabinete.seitc@me.gov.pt www.portugal.gov.pt







- 
2. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Conselho de Administração da Metro de Lisboa, EPE







Metropolitano de Lisboa  
Av. Barbosa du Bocage, 5  
1049-039 Lisboa, Portugal  
Telefone (351) 21 798 06 00  
Fax (351) 21 798 06 05  
www.metrolisboa.pt



Transportes de Lisboa

Exmo. Senhor  
Dr. Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas  
Prof. Dr. José Manuel Monteiro da Silva  
Av. Barbosa du Bocage, 5  
1049-039 Lisboa

*À Ass. IX*  
*1. Declaração de responsabilidade*  
*2. Declaração de dimensão*  
*Respeitado.*  
*20-09-2013*

20-09-2013

**Assunto:** Relato de Auditoria à Execução de Empreitadas pelo Metropolitano de Lisboa, EPE - Proc. N.º 16/2012 - Audit. DA-IX. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.

O Conselho de Administração do Metropolitano de Lisboa, E.P.E., notificado do Relato de Auditoria à Execução de Empreitadas pelo Metropolitano de Lisboa, E.P.E., elaborado pelo Tribunal de Contas, vem exercer o seu direito de pronúncia, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes.

Preliminarmente cumpre salientar que, na ausência da imputação de quaisquer factos, por ação ou por omissão, aos atuais membros do Conselho de Administração, a presente pronúncia não deve ser entendida como uma defesa de qualquer dos titulares do órgão máximo de gestão da Empresa. Tão pouco deve ser considerada como uma defesa de outros gestores ou colaboradores que ao tempo exerciam funções no ML, sem prejuízo de os factos aqui aduzidos poderem contribuir para esclarecer alguns dos factos referidos no Relato que lhes são imputados.

Assim, entendemos que o presente documento se enquadra essencialmente no dever de colaboração de todas as entidades públicas com o Tribunal de Contas, designadamente através do recurso ao acervo documental existente na Empresa e ao conhecimento que os seus técnicos detêm sobre as questões colocadas pelo Tribunal.

DGTC 20 9 13 17235

Contribuinte n.º 500 192 855  
Matriculada na C.R.C.  
de Lisboa, sob o n.º 121







3. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Eng.º Joaquim José de Oliveira Reis e pelo Eng.º Jorge Manuel Quintela de Brito Jacob







1. Acesso a recepção. <sup>6/11/13</sup>  
2. Incluído no domínio  
respectivo.  
LX. 0J.09.2013  
J.

P.º n.º 16/2012 – Audit. DA – IX

Assunto: Exercício do contraditório a Relato de Auditoria.

Exmo. Senhor

Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas

M.I. Conselheiro Prof. Doutor José  
Manuel Monteiro da Silva

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 Lisboa

1. Joaquim José de Oliveira Reis e Jorge Manuel Quintela de Brito Jacob, tendo recebido no passado mês de julho, com proveniência no Tribunal de Contas, doravante TdC, o Relato de Auditoria à Execução de Empreitadas pelo Metropolitano de Lisboa, EPE, doravante ML, vêm exercer o seu direito de pronúncia sobre o conteúdo do relato quanto à empreitada 644/04.

#### Parte I Enquadramento

2. Integrámos o Conselho de Gerência/Administração<sup>1</sup>, doravante CA, do ML, respetivamente, na qualidade de presidente e de vogal, que iniciou funções em 2 de Novembro, e não em 3 de novembro como afirmado no ponto 128 do relato.
3. Estranhamente, o relato não refere que o presidente renunciou ao mandato em 17 de maio de 2010, data em que foi eleito presidente

<sup>1</sup>Com a entrada em vigor do Decreto-Lei 148<sup>a</sup>/2009, de 26 de junho, que aprovou o novo regime jurídico e estatutos da empresa, o órgão social executivo passou a ser o Conselho de Administração.







4. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Dr. Pedro Gonçalo de Brito Aleixo Bogas







Exmo. Senhor

Juiz Conselheiro

Prof. Dr. José Manuel Monteiro da Silva

A Deus TK,

1. Da actuação e

acção e recepção.

2. Incluir no domínio

respectivo.

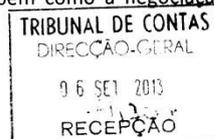
Lx. 6.09.2013

Proc. N.º 16/2012 – Audit. DA-IX

**PEDRO GONÇALO DE BRITO ALEIXO BOGAS**, notificado pelo Ofício n.º 10816, de 17 de julho de 2013, do Relato de auditoria à Execução da Empreitada ML 644/04, vem exercer o seu contraditório, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

**A) Introdução – do âmbito temporal e funcional do mandato exercido pelo Notificado**

1. O Notificado foi nomeado para o cargo de Vogal do Conselho de Gerência do Metropolitano de Lisboa (doravante abreviadamente designada por «ML»), pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2006, de 2 de novembro de 2006 e cessou as suas funções, por renúncia, no dia 31 de agosto de 2009.
2. Assim sendo, o período temporal em que o Notificado exerceu as funções de Vogal do Conselho de Gerência do ML – de novembro de 2006 a agosto de 2009 – não abrange totalmente o âmbito temporal da Auditoria em apreço, que é bem mais vasto.
3. Com efeito, esta reporta-se a factos ocorridos, quer antes de novembro de 2006, quer posteriormente a agosto de 2009.
4. O presente contraditório do Notificado fica, assim, desde logo, cingido a um âmbito temporal mais restrito do que aquele que é objecto da Auditoria.
5. Acresce que, por Deliberação do Conselho de Gerência de 17 de novembro de 2006, foi cometido ao Notificado o seguinte pelouro: Recursos Humanos (RH), Gabinete Jurídico e de Contencioso (GJC) e o Património Artístico e Histórico (conjuntamente com o Sr. Eng. Jorge Jacob) - cfr. doc. n.º 1, que se junta e se dá por integralmente reproduzido.
6. Não ficou, assim, cometido ao Notificado o pelouro referente à Gestão de Infraestruturas (GI) e à Gestão de Projectos e Obras de Expansão e Modernização da Rede (GIP)[esta última área foi extinta apenas 15 dias após a deliberação, tendo sido integrada na GI, como departamento com a denominação de GIPO].
7. Ora, foi à Direcção de Gestão de Infraestruturas (doravante abreviadamente designada por "GI") que naturalmente e atentas as suas atribuições, foi cometida a gestão e acompanhamento do empreendimento em causa, nomeadamente da execução dos contratos de empreitada e de fiscalização *sub judice*, bem como a negociação e a



1







5. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Eng.º Luís Filipe Salgado Zenha Morais Correia







44

A Res IX

1. Dar entrada e assinar a recepção.

2. De duar no dossier

Aspecto.

4. II. Of. 2013

J.

Lisboa, 9 de setembro de 2013

Exm.º Senhor Conselheiro  
Prof. Doutor José Manuel Monteiro da Silva  
Tribunal de Contas  
Avenida Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

V/ Ref.: Proc. N.º 16/2012 – Audit. DA IX  
Ofícios n.ºs 10824, de 17 de julho de 2013, e 11881, de 6 de Agosto de 2013

Assunto: Relato de Auditoria à Execução de Empreitadas pelo Metropolitano de Lisboa

Exmo. Senhor Conselheiro

Através do primeiro dos ofícios em referência, foi facultada ao signatário, Luís Filipe Salgado Zenha Morais Correia, a possibilidade de se pronunciar sobre o “Relato de Auditoria à Execução de Empreitadas pelo Metropolitano de Lisboa”, na parte respeitante à empreitada ML 644/04 – Execução de Toscos entre Oriente/Linha Vermelha da Linha Vermelha.

Vem o signatário apresentar respeitosamente ao Tribunal de Contas algumas considerações sobre factos constantes do referido “Relato”, no prazo decorrente do segundo dos ofícios em referência, com a expectativa de contribuir para esclarecimento dos mesmos factos, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:







6. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Dr. Miguel Teixeira Ferreira Roquette







Miguel Teixeira Ferreira Roquette  
Rua Domingos Sequeira, 66º - 1D  
1350-122 Lisboa

A Mesa LX  
1. Acesso e recepção.  
2. Indenizações por danos  
respectivos.  
LX. 29. Ag. 2013 J.

Exmo. Senhor  
Juiz Conselheiro  
Prof. Doutor José Manuel Monteiro da Silva  
Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

Lisboa, 28 de Agosto de 2013

Assunto: **Relato de Auditoria à Execução de Empreitadas pelo Metropolitano de Lisboa, EPE**  
**Exercício do contraditório – Proc. 16/2012 – Audit DA - IX**

Miguel Teixeira Ferreira Roquette, notificado por V. Exa., por ofício datado de 17 de Julho de 2013, no âmbito do relato de auditoria à execução de empreitadas pelo Metropolitano de Lisboa, EPE, para o exercício do direito ao contraditório, vem fazê-lo, no que respeita à **Empreitada 644/04**, nos seguintes termos.

## 1 QUESTÃO PRÉVIA

- 1.1. Com o devido respeito, afigura-se que o direito ao contraditório, para o qual fui notificado, está comprometido pois o único recurso de que disponho, para o seu exercício, é a simples memória sobre factos ocorridos há cinco, seis e sete anos, no âmbito de processos deliberativos e contratuais complexos.
- 1.2. Com efeito, não dispondo de informação ou documentação que permita visitar as matérias e os processos em causa, designadamente, as actas das reuniões dos conselhos de gerência, documentação dos serviços de suporte às deliberações, bem como os contratos subjacentes, a verdade é que, objectivamente, o exercício do direito ao contraditório, conferido por lei, está prejudicado por manifesta impossibilidade material.
- 1.3. De facto, apenas o Metropolitano de Lisboa dispõe de condições efectivas para exercer o direito ao contraditório neste processo, por ser depositário de toda a informação relevante para o efeito.
- 1.4. Por outro lado, os **pelouros** que me estavam atribuídos no âmbito da orgânica do conselho de gerência (CG) /administração (CA) do ML, não abrangiam quaisquer responsabilidades de planeamento técnico, adjudicação, gestão ou execução de obras, ou em matéria







7. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelos membros do CA da Metro de Lisboa, no período de 2010 a 2012







A Mes IX  
1. Da entrada e sumário e recepção  
2. Para análise e decisão no  
dossier respectivo.

Lisboa, 28 de Agosto de 2013

Exmo Sr.  
Lx. 28. Ag. 2013  
Doutor Monteiro da Silva  
Juiz-Conselheiro  
Tribunal de Contas  
Avenida Barbosa du Bocage, nº 61  
1069-045 Lisboa

PROC. nº 16/2012 - Audit. DA - IX

Assunto : Relato de auditoria à execução de empreitadas pelo Metropolitano de Lisboa, EPE. Exercício (possível face aos dados disponíveis) do contraditório.

1. Recebemos um documento provindo do Tribunal de Contas que, na realidade, são dois: um oriundo do “Departamento de Auditoria IX”, elaborado por um conjunto de técnicos da Direcção-Geral do Tribunal de Contas (organismo de natureza administrativa) e por um contratado à peça, em papel timbrado desta, e, depois, um ofício seu (no papel timbrado figura “Gabinete do Juiz Conselheiro”). Portanto, em lugar algum Vossa Excelência assume a autoria, ou, sequer, a concordância, com o texto de 89 páginas que nos foi instrumentalmente por si enviado. Caracteriza-o, mesmo como “relato preliminar”. **É muito importante esta precisão, pois que, sem saber a opinião de Vossa Excelência, não poderemos saber o que verdadeiramente pensa quanto à matéria.** Em rigor, nem contraditório, em sentido próprio, poderemos estar a exercer, porque não sabemos aquilo que em que Vossa Excelência (como parte do Tribunal de Contas, e não da sua Direcção-Geral) se reconhece, do relato.
2. Do mesmo modo, as críticas que aqui vamos dirigir, e sem qualquer cerimónia, ao relato, também não excedem, enquanto destinatários, aqueles que o redigiram. Caberá a Vossa Excelência, e ao Tribunal de Contas, enquanto órgão judicial, dar

