

Ação de Fiscalização Concomitante

Contratos Adicionais

RELATÓRIO N.º 1/2019 – AUDIT.

1.ª SECÇÃO



T
C TRIBUNAL DE
CONTAS

PROCESSO N.º 2/2017 – AUDIT. /1.ª Secção

AUDITORIA À EXECUÇÃO DE TRÊS CONTRATOS DE EMPREITADA
OUTORGADOS PELO MUNICÍPIO DE LISBOA

Contratos adicionais

LISBOA

2019

ÍNDICE

<i>SIGLAS</i>	4
1. <i>INTRODUÇÃO</i>	5
2. <i>OBJETIVOS E METODOLOGIA</i>	7
3. <i>CARACTERIZAÇÃO DA “EMPREITADA DE TRABALHOS DIVERSOS”</i>	7
4. <i>DESCRIÇÃO DOS PRINCIPAIS ASPETOS DAS EMPREITADAS E DA SUA EXECUÇÃO</i>	11
4.1. <i>Proc. n.º 1295/2015</i>	11
4.2. <i>Proc. n.º 1309/2015</i>	12
4.3. <i>Proc. n.º 1367/2015</i>	12
4.4. <i>Síntese, por capítulo, da espécie e dos valores dos trabalhos contratuais relativos a cada empreitada</i>	14
4.5. <i>Síntese da execução de cada empreitada</i>	15
4.6. <i>Trabalhos “a mais” executados em cada empreitada</i>	17
4.7. <i>Modificações objetivas dos contratos, “TSEO”, em cada uma das empreitadas</i>	18
5. <i>INTERVENIENTES NA AUTORIZAÇÃO E EXECUÇÃO DOS TRABALHOS ADICIONAIS</i>	20
6. <i>REGIME LEGAL DOS TRABALHOS ADICIONAIS</i>	24
7. <i>APRECIÇÃO</i>	28
7.1. <i>Dos trabalhos qualificados como trabalhos a “mais”</i>	28
7.2. <i>Dos trabalhos qualificados como “modificações objetivas dos contratos”</i>	32
7.3. <i>Acréscimo de custos</i>	36
8. <i>ALEGAÇÕES APRESENTADAS NO ÂMBITO DO EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO E RESPECTIVA APRECIÇÃO</i>	39
9. <i>ILEGALIDADES/RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA</i>	50
9.1. <i>Infrações financeiras indiciadas</i>	50
9.2. <i>Identificação dos eventuais responsáveis</i>	51
10. <i>PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO</i>	56
11. <i>CONCLUSÕES</i>	57
12. <i>DECISÃO</i>	59
<i>FICHA TÉCNICA</i>	60
<i>Anexo I – Quadro de infrações eventualmente geradoras de responsabilidade financeira sancionatória</i>	61
<i>Anexo II – Trabalhos “a mais”</i>	63
<i>Anexo III – Respostas apresentadas no exercício do direito do contraditório</i>	81

SIGLAS

Ac.	Acórdão
CCP	Código dos Contratos Públicos ¹
CML	Câmara Municipal de Lisboa
DCC	Departamento de Controlo Concomitante
DCPC	Departamentos de Controlo Prévio e Concomitante
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-Lei
DO	Dono da Obra
ETD	Empreitadas de Trabalhos Diversos
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ²
ML	Município de Lisboa
MOC	Modificação Objetiva do Contrato
MQT	Mapa de Quantidades de Trabalho
Of.	Ofício
PPL	Plano Pavimentar Lisboa
TdC	Tribunal de Contas
TSEO	Trabalhos de Suprimento de Erros e Omissões

¹ Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 18-A/2008 (publicada no DR, 1.ª S, n.º 62, de 28 de março de 2008), alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, pelos Decretos-Lei n.ºs 223/2009, de 11 de setembro e 278/2009, de 2 de outubro, pela Lei n.º 3/2010, de 27 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 131/2010, de 14 de dezembro, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro e pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, retificado pelas Declarações de Retificação n.ºs 36-A/2017, publicada no Diário da República, 1.ªS, n.º 209, de 30 de outubro, e 42/2017, publicada no Diário da República, 1.ªS, n.º 231, de 30 de novembro.

² Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas: Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 6 de janeiro, 20/2015, de 9 de março (que também a republicou) e 42/2016, de 28 de dezembro.

1. INTRODUÇÃO

Em julho de 2015, o Município de Lisboa (ML) remeteu ao TdC, para efeitos de fiscalização prévia, três contratos de empreitada, os quais deram origem aos processos registados na DGTC com os números 1295/2015³, 1309/2015⁴ e 1367/2015⁵.

Os contratos respeitantes a cada um daqueles processos tinham por objeto, respetivamente: “*Reabilitação de Pavimentos e Estruturas de Drenagem na Cidade de Lisboa*”⁶, “*Reabilitação de Arruamentos e Infraestruturas de Saneamento – Zona Sul de Lisboa*”⁷ e “*Reabilitação de Arruamentos e Infraestruturas de Saneamento – Zona Norte de Lisboa*”⁸.

Os processos supra identificados, foram declarados conforme e homologados em sessão diária de visto, de 31, 28 e 30 de julho de 2015, respetivamente.

Para os efeitos previstos na alínea d) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC, foi remetida a este Tribunal documentação relativa a vários trabalhos adicionais às empreitadas acima identificadas^{9/10}, tendo como objeto a execução de alegados trabalhos a mais e de suprimento de erros e omissões.

Por despacho de 16.05.2017¹¹, foi decidido realizar uma auditoria à execução dos contratos de empreitada supra identificados e respetivos atos/contratos adicionais.

No decurso da auditoria foram solicitados esclarecimentos e documentos complementares ao ML^{13/14}, tendo este satisfeito o solicitado através do ofício n.º OF/944/GVMS/17, de 14.12.2017.

³ Enviado pelo ofício com a referência OF/367/GVMS/15, ENT/166/DMPO/DGES/15, de 02.07.2015.

⁴ Enviado pelo ofício com a referência OF/374/GVMS/15, de 06.07.2015.

⁵ Enviado pelo ofício com a referência OF/393/GVMS/15, ENT/243/DMPO/DGES/15, de 14.07.2015.

⁶ Identificada pela CML com o número 9/DMPO/DCMIVP/DPCIVP/14.

⁷ Identificada pela CML com o número 1/DMPO/DCMIVP/DS/15.

⁸ Identificada pela CML com o número 13//DMPO/DCMIVP/DPCIVP/14.

⁹ A qual deu origem à abertura de quarenta e quatro (44) dossiês.

¹⁰ Com exceção do dossiê n.º 99/2017 (contrato adicional celebrado em 08.09.2017, relativo à 1.ª “Modificação Objetiva do Contrato” da empreitada de “Reabilitação de Pavimentos e Estruturas de Drenagem na Cidade de Lisboa”), em nenhum dos restantes se verificou a celebração de contrato adicional reduzido a escrito.

¹¹ Em conformidade com os critérios de seleção aprovados pelo Tribunal ao abrigo da Resolução n.º 3/2010 – 7. dez. – 1.ª S/PL.

¹³ Ofício da DGTC n.º 33927, de 13.10.2017.

¹⁴ Foi solicitada uma prorrogação de prazo de mais 20 dias para a apresentação da resposta às questões suscitadas por este Tribunal (Cfr. Of. n.º OF/846/GVMS/17, de 09.11.2017), tendo esse pedido sido deferido, por despacho judicial de 16.11.2017.

Foi, ainda, realizada uma reunião nas instalações do ML, em 19 de março de 2018, na qual compareceram por parte desta Direção-Geral, as técnicas que compõem a equipa de auditoria e a auditora chefe do Departamento de Controlo Concomitante e por parte da autarquia, a Diretora Municipal de Projetos e Obras, Eng.^a Maria Helena Marques Fouto e Carmona Bicho, a Diretora de Departamento de Gestão de Empreendimentos e Segurança, Eng.^a Mónica Pinto Ribeiro, a Diretora de Departamento de Infraestruturas Via Pública e Saneamento, Eng.^a Maria da Assunção Vaz Alves Reboredo, a Chefe de Divisão de Planeamento e Controlo de Empreitadas, Eng.^a Cláudia Pires Ferreira e, ainda, a Dr.^a Inês Ucha, Jurista, e a Dr.^a Ana Gracindo, Adjunta, ambas no Gabinete do Vereador Manuel Salgado.

Após o estudo de toda a documentação, foi elaborado o relato de auditoria, o qual, na sequência de despacho do juiz conselheiro relator do processo, de 04.09.2018, foi notificado¹⁵, para o exercício do direito do contraditório previsto no artigo 13.º da LOPTC, aos indiciados responsáveis identificados no ponto 9.2 do presente relatório, bem como ao presidente da autarquia.

No exercício daquele direito os notificados vieram apresentar as respetivas alegações, em documento conjunto, subscrito por todos, com exceção do ex-Vereador, Nuno Roque, o qual se pronunciou sobre o conteúdo do relato de forma individual.

Todas as alegações foram rececionadas na DGTC dentro do prazo fixado para o efeito¹⁶, tendo sido tidas em consideração na elaboração deste relatório e encontrando-se digitalizadas em anexo ao mesmo (anexo III), sem prejuízo de algumas transcrições efetuadas, sempre que tal se considerou pertinente.

¹⁵ Of. da DGTC n.ºs 26653/2018, 26655/2018, 26656/2018, 26658/2018, 26659/2018, 26660/2018, 26661/2018, 26663/2018, 26664/2018, 26665/2018, 26667/2018, 26668/2018, 26684/2018, 26685/2018, 26686/2018, 26690/2018, 26696/2018, 26699/2018, 26702/2018, 26706/2018, 26717/2018, 26722/2018, 26725/2018, 26728/2018, 26731/2018, todos de 13.09.2018.

¹⁶ O prazo inicialmente fixado no despacho de 04.09.2018, foi de 20 dias, o qual na sequência de solicitação dos interessados nesse sentido, foi prorrogado até ao dia 31.10.2018.

2. OBJETIVOS E METODOLOGIA

A presente auditoria, com a natureza de auditoria de conformidade, foi realizada de acordo com os princípios e normas constantes do Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais.

Os objetivos da presente ação de fiscalização consistiram, essencialmente, em:

- 2.1. Verificar a observância dos pressupostos legais¹⁷ (exs. artigos 61.º e 370.º a 382.º do CCP) subjacentes às autorizações que precederam a execução dos trabalhos adicionais objeto da auditoria;
- 2.2. Averiguar, a título preliminar e no quadro da execução do contrato de empreitada inicial, se a despesa emergente dos atos/contratos objeto da auditoria:
 - a) Respeitava o limite fixado na alínea c) do n.º 2 do artigo 370.º ou nos n.ºs 3 ou 4 do artigo 376.º do CCP;
 - b) Indiciava, em conjunto com outras despesas resultantes, quer de trabalhos a mais, quer de suprimento de erros e omissões, quer de atos/contratos “autónomos”, a adoção, pela entidade auditada, de uma prática tendente à subtração aos regimes reguladores dos procedimentos adjudicatórios relativos às empreitadas de obras públicas e da realização de despesas públicas (artigo 19.º do CCP).
- 2.3. Averiguar se os alegados trabalhos de suprimento de erros/omissões, objeto do contrato adicional auditado, respeitavam a eventuais erros/omissões do caderno de encargos que devessem ter sido objeto de reclamação (e aceites ou não, pelo dono da obra) na fase procedimental do contrato.

3. CARACTERIZAÇÃO DA “EMPREITADA DE TRABALHOS DIVERSOS”

- 3.1. As empreitadas que constituem o objeto da presente auditoria foram designadas pelo ML como Empreitadas de Trabalhos Diversos (ETD), por terem por objetivo a execução de trabalhos em diversos locais da cidade de Lisboa, de acordo com as prioridades e necessidades que fossem sendo consideradas pela entidade adjudicante, na vigência de cada

¹⁷ Estabilidade do objeto (obra) do contrato de empreitada inicial e verificação da conformidade dos fundamentos de direito invocados para a contratação dos trabalhos objeto dos adicionais com os factos apurados.

contrato, em moldes similares (de acordo com a CML) ao anteriormente previsto no Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, para a empreitada por “série de preços”²¹.

De acordo com os esclarecimentos prestados pelo ML, no ofício de 14.12.2017:

“As empreitadas objeto de auditoria correspondem a um tipo de modalidade de contrato utilizado, há vários anos²², pelo Município de Lisboa e que tem vindo a ser, tradicionalmente, designado por Empreitadas de Trabalhos Diversos (ETD) (...) que, sinteticamente se pode definir através do seu objetivo geral, isto é, garantir a existência de um contrato ao abrigo do qual seja possível realizar os trabalhos correspondentes a artigos indicados numa lista de atividades pré-definida, nas quantidades e nos locais em que se venha a revelar necessária a sua execução, durante determinado prazo, nos casos em que o dono da obra não pode definir previamente ou planear de forma exata a extensão e os timings da intervenção.

(...) a ETD detém, por definição, um nível de imprevisibilidade acrescido, sobretudo no que respeita às quantidades de trabalho a executar, razão pela qual a existência de variações nas quantidades contratadas para as diferentes atividades é um aspeto do contrato assumido “à priori”, por ser inerente ao próprio modelo/conceito subjacente a este tipo de contrato. Tal como já se deixou expresso, neste tipo de empreitada não se conhece com exatidão a natureza das necessidades que virão a ser satisfeitas através do contrato de ETD, fixando-se, tão-somente, a natureza dos trabalhos a realizar, traduzidos pelos artigos contratuais incluídos no Mapa de Quantidades de Trabalhos (MQT), a executar, nos momentos e nas quantidades que vierem a ser definidos, já durante o período de vigência do contrato da ETD, em face das necessidades cuja satisfação, ao abrigo da mesma, venha a ser decidida. (...) Nessa medida, numa ETD, os designados “trabalhos a mais” consistem, por norma, na generalidade das situações, a acréscimos de quantidades relativamente às inicialmente estimadas (ou, dito de outra forma a “mais trabalhos”), situação que resulta do facto de, já no decorrer da execução do contrato, as intervenções definidas, superiormente, para serem realizadas através das ETDs, gerarem a execução, no caso de determinadas atividades, de maiores quantidades de trabalhos do que aquelas que, tendo

²¹ Com o CCP, deixou de existir a tradicional autonomização das empreitadas por preço global, por série de preços e por percentagem.

²² Desde 1990.

em conta os critérios já referidos anteriormente, foram estimadas pelo serviço promotor da empreitada no momento da preparação do MQT submetido a concurso.

(...) os “trabalhos para suprimento de erros e omissões” são os relativos a atividades não contratuais, ou seja, aquelas que não constam do contrato inicial e cujos preços unitários, que lhes são aplicáveis, requerem a análise por parte dos serviços da CML e aprovação pela entidade competente para o efeito, neste caso, pela Diretora Municipal de Projetos e Obras (...).”

- 3.2. Todos os contratos de empreitada em análise foram precedidos de concurso público sem publicação no JOUE.

Dos documentos procedimentais, destacaram-se, com relevância para a auditoria:

- ✚ O caderno de encargos de cada empreitada, cuja cláusula sexta dispunha acerca do modo de execução da obra, prevendo que para cada intervenção a realizar ao abrigo da empreitada fosse fornecida ao empreiteiro uma “Requisição de Trabalhos”.

Nos termos da citada cláusula e da respetiva memória descritiva e justificativa, a execução de cada obra seria concretizada “(...) *entre a celebração do contrato e o início da contagem do prazo de execução da empreitada (...)*”, através de uma requisição de trabalho, um documento a fornecer pelo dono da obra com “(...) *uma previsão quanto aos locais a intervir, bem como a natureza dos trabalhos a executar*”. “*A cada obra/frente de trabalho corresponderia uma requisição*” que incluía os trabalhos, quantidades estimadas e respetiva natureza que o dono da obra considerasse adequadas, conforme estabelecido na referida cláusula, “(...) *3. Das requisições para cada um dos locais a intervir, constará, para além da indicação precisa da natureza dos trabalhos a executar, o valor estimado dos mesmos e o respetivo prazo de execução*”.

No mesmo documento (caderno de encargos) estipulava-se também que:

“10. A empreitada visa a execução dos trabalhos constantes do mapa de quantidades em diversos locais da cidade, de acordo com as necessidades e prioridades que vierem a ser consideradas pela entidade adjudicante durante o período de vigência do contrato e que estarão na base da cadência, volume e simultaneidade com que serão apresentadas as requisições.

(...)

11. *O mapa de trabalhos patenteado a concurso foi elaborado com base no levantamento e diagnóstico das condições de conservação dos pavimentos nas diferentes zonas da cidade, bem como nos materiais e soluções técnicas que a entidade adjudicante pretende ver implementadas no âmbito das reparações/reabilitações a efetuar.*

(...)

13. *As quantidades constantes do mapa de trabalhos correspondem ao somatório das medições parciais estimadas, apuradas nos termos do disposto no anterior ponto 8 e deverão ser consumidas no decorrer da vigência do contrato, em conformidade com as medições realizadas em obra, depois de concluídos os trabalhos incluídos em cada requisição de trabalho entregue ao empreiteiro pelo dono da obra.*

(...)”.

3.3. A execução de cada contrato de empreitada teve em conta:

- ✚ Uma declaração subscrita pelo dono da obra dando conta de que “*(...) na presente empreitada não constam medições discriminadas, já que a natureza e objetivo da mesma não permitem a quantificação discriminada dos trabalhos a efetuar*”.
- ✚ Na fase de formação dos contratos foram solicitados, por alguns concorrentes, vários esclarecimentos que evidenciavam a inexistência de elementos de projeto que permitissem quantificar, de forma rigorosa, os trabalhos do MQT.
Em resposta às questões suscitadas o dono da obra remeteu para a cláusula 6.^a, n.º 1, do caderno de encargos (atrás referida), sendo que, em sede de apreciação de reclamação de erros e omissões, aos interessados que invocaram não existir no projeto elementos suficientes para quantificar alguns artigos dos mapas de quantidades, na generalidade das situações, a resposta foi a seguinte: “**Não aceite.** *Considera-se que os elementos apresentados são suficientes para quantificar o artigo descrito. Na fase de obra, as quantidades apresentadas no mapa de trabalhos, em caso algum, será ultrapassada*”.
- ✚ O critério de adjudicação definido para estas ETD, de acordo com o ponto 14 do programa de procedimento, foi o da proposta economicamente mais vantajosa, de acordo com os seguintes fatores:

- Equilíbrio dos preços propostos (60%);
 - Preço da proposta (40%).
- ✚ Uma vez entregue ao empreiteiro a "Requisição de Trabalhos", o controlo da sua execução física era efetuado nos mesmos moldes adotados para qualquer empreitada específica, ficando atribuída à fiscalização a verificação da correta execução dos trabalhos, bem como a sua medição, mensalmente, no local e com a colaboração do empreiteiro.
- ✚ Quando as atividades que se encontrassem a ser executadas em simultâneo correspondessem a trabalhos integrados em mais de uma requisição, as quantidades inseridas no auto de medição mensal seriam o resultado do somatório das quantidades parciais, referentes a cada intervenção em curso, para cada artigo.
- ✚ Nos casos em que, somadas as quantidades indicadas nas diferentes requisições (e confirmadas pela medição efetuada pela fiscalização em obra), relativas a cada artigo contratual, o valor total das quantidades executadas ultrapassasse a quantidade prevista no MQT inicial, as quantidades adicionais e correspondente preço parcial (quantidades acrescidas ao inicialmente contratado multiplicadas pelo preço unitário contratualmente estabelecido) passariam a ser contabilizados no campo da "conta corrente da empreitada" dedicado aos "trabalhos a mais".

4. DESCRIÇÃO DOS PRINCIPAIS ASPETOS DAS EMPREITADAS E DA SUA EXECUÇÃO

4.1. PROC. N.º 1295/2015 - “Reabilitação de pavimentos e estruturas de drenagem na cidade de Lisboa”, contrato celebrado em 02.07.2015, com a empresa Armando Cunha, S.A., o qual foi homologado conforme, pela 1.ª Secção deste Tribunal, em 31.07.2015.

Procedimento	Valor (s/IVA) €	Data da consignação da obra	Prazo de execução	Data do termo da empreitada
Concurso Público	3.204.890,92	31.07.2015	730 dias ²³	07.10.2017 ²⁴

²³ Foi concedida uma prorrogação do prazo de 71 dias, a título gracioso (autorizada pela, então, Diretora Municipal de Projetos e Obras, Eng.ª Maria Helena Marques Fouto e Carmona Bicho, por despacho de 30.10.2017) e a empreitada “*encontra-se concluída desde 07.10.2017. Aguarda-se a entrega, por parte do empreiteiro, da compilação técnica para a realização da Receção Provisória*”.

²⁴ O auto de receção provisória da obra foi assinado em 20.12.2017.

Objeto da empreitada ²⁵	A empreitada teve como “ <i>objetivo principal a manutenção/reabilitação de pavimentos de diversos arruamentos da cidade, sobretudo através da renovação de camada de desgaste em betão betuminoso. Estão previstas, no entanto, atividades que lhe estão sempre associadas, como intervenções ao nível da fundação pontuais, em zonas onde se verifique a cedência da estrutura, substituição de lancis e calçadas necessária para viabilizar a pavimentação, colocação de tampas de caixas de infraestruturas de subsolo à cota do pavimento, substituição/reparação de órgãos de drenagem superficiais, reposição de sinalização horizontal, entre outros. Dada a natureza da empreitada de trabalhos diversos, as quantidades poderão ser ajustadas, em função das necessidades verificadas, obra a obra, pelo que o Plano de Gestão de Resíduos de Construção e Demolição também deverá ser ajustado. (...) Para cada arruamento a intervir, o Dono da Obra entregará ao empreiteiro uma requisição de trabalho, com a qual será entregue o projeto com os elementos necessários à correta execução dos trabalhos, com a indicação do prazo para os mesmos.</i> ”
------------------------------------	--

4.2. Proc. n.º 1309/2015 - “Reabilitação de arruamentos e infraestruturas de saneamento – Zona Sul de Lisboa”, contrato celebrado em 02.07.2015, com a empresa Sanestradas – Empreitadas de Obras Públicas e Particulares, S.A., o qual foi homologado conforme, pela 1.ª Secção deste Tribunal, em 28.07.2015.

Procedimento	Valor (s/IVA) €	Data da consignação da obra	Prazo de execução	Data do termo da empreitada
Concurso público	2.800.000,01	24.08.2015	730 dias ³¹	31.10.2017 ³²
Objeto da empreitada	A empreitada teve como “ <i>objetivo principal a reabilitação de pavimentos em diversos arruamentos, maioritariamente na zona sul da cidade, abrangendo as freguesias de Belém, Ajuda, Alcântara, Estrela, Campo de Ourique, Misericórdia, Santo António, Santa Maria Maior, Arroios, São Vicente e Penha de França podendo, no entanto, haver intervenção em arruamentos noutras freguesias. Quando necessário, a rede de drenagem será remodelada, estando ainda previstas outras atividades, como intervenções ao nível da fundação em zonas onde se verifique a cedência da estrutura, substituição de lancis e calçadas, quando necessário, colocação de tampas de caixas de infraestruturas de subsolo à cota do pavimento, substituição/reparação de órgãos de drenagem superficiais, reposição de sinalização horizontal, entre outros.</i> ”			

4.3. Proc. n.º 1367/2015 - “Reabilitação de arruamentos e infraestruturas de saneamento – Zona Norte de Lisboa”, contrato celebrado em 10.07.2015, com a empresa Armando Cunha, S.A., o qual foi homologado conforme, pela 1.ª Secção deste Tribunal, em 30.07.2015.

²⁵ De acordo com a memória descritiva e justificativa constante do procedimento de formação do contrato.

³¹ Foi concedida uma prorrogação do prazo de 91 dias, a título gracioso (autorizada pela Diretora Municipal de Projetos e Obras, Eng.ª Maria Helena Marques Fouto e Carmona Bicho, por despacho de 30.10.2017) e a empreitada “*encontra-se concluída desde 31.10.2017. Aguarda-se a entrega, por parte do empreiteiro, da compilação técnica para a realização da Receção Provisória*”.

³² O auto de receção provisória da obra foi assinado em 20.12.2017.

Procedimento	Valor (s/IVA) €	Data da consignação da obra	Prazo de execução	Data do termo da empreitada
Concurso público	3.099.986,21	10.08.2015	730 dias ³⁴	09.08.2017 ³⁵
Objeto da empreitada	A empreitada teve como <i>“objetivo principal a reabilitação de pavimentos em diversos arruamentos, maioritariamente na zona norte da cidade, abrangendo as freguesias de Benfica, São Domingos de Benfica, Carnide, Lumiar, Santa Clara, Olivais, Parque das Nações, Marvila, Alvalade, Areeiro, Avenidas Novas e Campolide, podendo, no entanto, haver intervenção em arruamentos noutras freguesias. Quando necessário, a rede de drenagem será remodelada, estando ainda previstas outras atividades, como intervenções ao nível da fundação em zonas onde se verifique a cedência da estrutura, substituição de lancis e calçadas, quando necessário, colocação de tampas de caixas de infraestruturas de subsolo à cota do pavimento, substituição/reparação de órgãos de drenagem superficiais, reposição de sinalização horizontal, entre outros.”</i>			

A execução de cada uma das empreitadas devia ter em consideração a entrega ao cocontratante de ordens de requisição com a concretização do local da obra, tipo de trabalhos e quantidades estimadas, como se mencionou no ponto 3.2. deste relatório.

No ofício da CML, com a referência OF/944/GVMS/17, de 14.12.2017, referiu-se, a este propósito, que, *“No contexto da implementação do Plano Geral de Pavimentações, cuja concretização esteve na base da contratação das ETDs ora em apreço, a definição das intervenções prioritárias a realizar está dependente de variados critérios, como sendo a taxa de reclamação por parte das populações, através das juntas de freguesia, os pedidos de intervenção, o número de acidentes verificados nos arruamentos, o mais acentuado nível de degradação das estruturas viárias e de saneamento em presença e, bem assim, a articulação com outras obras do Município já concluídas, em execução ou previstas, no curto prazo”*.

³⁴ Foi concedida uma prorrogação do prazo de 71 dias, a título gracioso (autorizada pela Diretora Municipal de Projetos e Obras, Eng.^a Maria Helena Marques Fouto e Carmona Bicho, por despacho de 30.10.2017) e a empreitada *“encontra-se concluída desde 31.05.2017. Aguarda-se a entrega, por parte do empreiteiro, da compilação técnica para a realização da Receção Provisória”*.

³⁵ O auto de receção provisória da obra foi assinado em 13.12.2017.

4.4. Síntese, por capítulo, da espécie e dos valores dos trabalhos contratuais relativos a cada empreitada

De acordo com as propostas adjudicadas, as empreitadas contemplaram a realização das seguintes atividades (destacando-se, desde logo, os trabalhos de pavimentação como os mais expressivos):

Empreitada de reabilitação de pavimentos e estruturas de drenagem na cidade de Lisboa			
#	Capítulo	Preço (€)	%
1	Placa da obra	3.200,00	0,10
2	Movimento de terras	71.939,28	2,24
3	Betão	51.573,00	1,61
4	Pavimentação	2.033.280,00	63,44
5	Calçadas	301.284,00	9,40
6	Lancis	155.916,40	4,86
7	Drenagem	305.238,10	9,52
8	Sinalização	167.108,00	5,21
9	Arqueologia	4.407,94	0,14
10	Diversos	33.965,00	1,06
11	Trabalho noturno	76.979,20	2,40
TOTAL		3.204.890,92	100,00

Empreitada de reabilitação de arruamentos e infraestruturas de saneamento – zona sul de Lisboa			
#	Capítulo	Preço (€)	%
1	Placa da obra	3.200,00	0,11
2	Movimento de terras	107.362,28	3,83
3	Betão	51.735,00	1,85
4	Pavimentação	1.160.070,00	41,43
5	Calçadas	456.374,00	16,30
6	Lancis	88.594,00	3,16
7	Drenagem	846.588,40	30,24
8	Sinalização	39.402,00	1,41
9	Arqueologia	4.174,53	0,15
10	Diversos	22.420,00	0,80
11	Trabalho noturno	20.079,80	0,72
TOTAL		2.800.000,01	100,00

Empreitada de reabilitação de arruamentos e infraestruturas de saneamento – zona norte de Lisboa			
#	Capítulo	Preço (€)	%
1	Placa da obra	4.800,00	0,15
2	Movimento de terras	91.331,84	2,95
3	Betão	65.933,00	2,13
4	Pavimentação	1.383.344,95	44,62
5	Calçadas	661.170,00	21,33
6	Lancis	310.670,00	10,02
7	Drenagem	334.128,60	10,78
8	Sinalização	170.699,50	5,51
9	Arqueologia	3.811,62	0,12
10	Diversos	33.196,70	1,07
11	Trabalho noturno	40.900,00	1,32
TOTAL		3.099.986,21	100,00

4.5. Síntese da execução de cada empreitada

Nas empreitadas auditadas, conforme documentação enviada pelo ML, observou-se a seguinte execução para cada uma delas:

- i. **“Reabilitação de pavimentos e estruturas de drenagem na cidade de Lisboa”** - Foram realizados trabalhos no montante total de **3.238.073,84 € (101,03 % do valor de adjudicação)**, relativos a:
- ✚ Trabalhos contratuais, no valor de 1.921.822,09 € (59,97 %);
 - ✚ Trabalhos contratuais não realizados, no valor de 1.283.068,84 € (40,03%);
 - ✚ Trabalhos “a mais”, no valor de **1.281.749,35 € (39,99%)**;
 - ✚ Trabalhos de “suprimento de erros e omissões”, no valor de **34.502,40 € (1,08%)**.

Os trabalhos executados no valor de 3.170.388,49 €³⁶ (98,92 %) foram faturados de acordo com os seguintes autos de medição:

Auto n.º	Data	Valor (€)	Acumulado (€)	%
1	16.10.2015	47.178,49	47.178,49	1,47
2	22.10.2015	442.299,80	489.478,29	15,27
3	25.11.2015	318.626,10	808.104,39	25,21
4	15.12.2015	456.356,70	1.264.461,09	39,45
5	19.04.2016	187.016,86	1.451.477,95	45,29
6	21.04.2016	403.581,49	1.855.059,44	57,88
7	30.05.2016	410.960,58	2.266.020,02	70,71
8	28.06.2016	56.705,85	2.322.725,87	72,47
9	18.07.2016	149.672,08	2.472.397,95	77,14
10	10.08.2016	253.104,44	2.725.502,39	85,04
11	22.09.2016	231.943,71	2.957.446,10	92,28
12	21.11.2016	135.668,07	3.093.114,17	96,51
13	09.12.2016	16.838,03	3.109.952,20	97,04
14	01.03.2017	12.729,78	3.122.681,98	97,43
15	27.03.2017	8.445,21	3.131.127,19	97,70
16	12.05.2017	13.905,88	3.145.033,07	98,13
17	12.06.2017	7.610,08	3.152.643,15	98,37
18	19.07.2017	17.745,34	3.170.388,49	98,92
TOTAL			3.170.388,49	98,92

³⁶ Verifica-se uma divergência no montante de trabalhos contratuais e “a mais” executados, de 33.182,95 € (3.203.571,34 € - 3.170.388,49 €), sendo 3.203.571,34 € (1.921.822,09 € + 1.281.749,35 €) o valor extraído do MQT executados (mapa resumo) e 3.170.388,49 € o valor total dos autos de medição faturados.

ii. “Reabilitação de arruamentos e infraestruturas de saneamento – Zona Sul de Lisboa” - Foram realizados trabalhos no montante total de **2.799.666,42 €** (99,99% do valor de adjudicação), relativos a:

- + Trabalhos contratuais, no valor de 1.702.088,99 € (60,79%);
- + Trabalhos contratuais não realizados, no valor de 1.097.911,05 € (39,21%);
- + Trabalhos “a mais”, no valor de **1.039.620,09 €** (37,13%);
- + Trabalhos de “suprimento de erros e omissões”, no valor de **57.957,34 €** (2,07%).

Os trabalhos executados no valor de **2.799.666,54 €** (99,99%), foram faturados de acordo com os seguintes autos de medição:

Auto n.º	Data	Valor (€)	Acumulado (€)	%
1	29.10.2015	134.361,26	134.361,26	4,80
2	19.11.2015	251.937,21	386.298,47	13,80
3	14.12.2015	80.361,90	466.660,37	16,67
4	29.02.2015	65.853,36	532.513,73	19,02
5	29.02.2016	108.936,26	641.449,99	22,91
6	22.03.2016	167.797,75	809.247,74	28,90
7	14.04.2016	191.847,03	1.001.094,77	35,75
8	16.05.2016	206.378,20	1.207.472,97	43,12
9	28.06.2016	183.314,21	1.390.787,18	49,67
10	19.07.2016	261.955,30	1.652.742,48	59,03
11	16.08.2016	203.032,63	1.855.775,11	66,28
12	20.09.2016	250.708,36	2.106.483,47	75,23
13	28.10.2016	135.048,57	2.241.532,04	80,05
14	30.11.2016	52.116,04	2.293.648,08	81,92
15	13.12.2016	208.090,95	2.501.739,03	89,35
16	14.02.2017	118.722,62	2.620.461,65	93,59
17	21.04.2017	39.966,17	2.660.427,82	95,02
18	18.07.2017	64.745,85	2.725.173,67	97,33
19	24.08.2017	41.596,63	2.766.770,30	98,81
20	23.11.2017	32.896,24	2.799.666,54	99,99
TOTAL			2.799.666,54	99,99

iii. “Reabilitação de arruamentos e infraestruturas de saneamento – Zona Norte de Lisboa” - Foram realizados trabalhos no montante total de **3.099.986,12 €** relativos a:

- + Trabalhos contratuais, no valor de 1.727.576,51 € (55,73%);
- + Trabalhos contratuais não realizados, no valor de 1.372.409,71 € (44,27%);
- + Trabalhos “a mais”, no valor de **1.239.580,46 €** (39,99%);
- + Trabalhos de “suprimento de erros e omissões”, no valor de **132.829,15 €** (4,28%).

Os trabalhos executados no valor de 3.099.986,19 € (100,00%) foram faturados de acordo com os seguintes autos de medição:

Auto n.º	Data	Valor (€)	Acumulado (€)	%
1	16.10.2015	13.927,60	13.927,60	0,45
2	30.10.2015	65.331,51	79.259,11	2,56
3	24.11.2015	155.638,32	234.897,43	7,58
4	15.12.2015	281.143,13	516.040,56	16,65
5	01.02.2016	280.210,86	796.251,42	25,69
6	25.02.2016	492.942,58	1.289.194,00	41,59
7	21.03.2016	89.312,28	1.378.506,28	44,47
8	21.04.2016	229.371,66	1.607.877,94	51,87
9	30.05.2016	22.271,08	1.630.149,02	52,59
10	28.06.2016	106.609,40	1.736.758,42	56,02
11	18.07.2016	307.153,79	2.043.912,21	65,93
12	10.08.2016	36.752,99	2.080.665,20	67,12
13	22.09.2016	454.512,06	2.535.177,26	81,78
14	13.10.2016	80.278,96	2.615.456,22	84,37
15	21.11.2016	135.567,68	2.751.023,90	88,74
16	13.12.2016	65.071,15	2.816.095,05	90,84
17	05.01.2017	66.546,94	2.882.641,99	92,99
18	01.03.2017	21.624,68	2.904.266,67	93,69
19	27.03.2017	61.568,35	2.965.835,02	95,67
20	19.04.2017	101.099,84	3.066.934,86	98,93
21	11.05.2017	14.682,65	3.081.617,51	99,41
22	08.06.2017	18.368,68	3.099.986,19	100,00
TOTAL			3.099.986,19	100,00

4.6. Trabalhos “a mais” executados em cada empreitada

Conforme se referiu no ponto 1 deste relatório, foi remetida a este Tribunal, para os efeitos previstos no n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC, documentação relativa aos trabalhos adicionais infra descritos.

De salientar que o apuramento dos trabalhos adicionais foi feito com base nos autos de medição enviados juntamente com outra documentação, em todas as situações em que a autarquia considerou existirem trabalhos dessa natureza, sendo que os mencionados autos refletem todos os trabalhos executados e medidos no período a que se refere o auto, ou seja, trabalhos contratuais e eventuais trabalhos adicionais (qualificados como trabalhos “a mais” e/ou de “suprimento de erros e omissões”), que originaram a criação de dossiês.

Os trabalhos que a CML qualificou como trabalhos “a mais” e respetiva justificação, para cada uma das empreitadas, constam do anexo II ao presente relatório, salientando-se que respeitam, na sua quase totalidade, a acréscimos de quantidades de atividades previstas no MQT e, em algumas situações, por ter sido “canalizado” para estas empreitadas intervenções nos eixos estruturantes da cidade.

4.7. Modificações objetivas dos contratos, “TSEO” em cada uma das empreitadas

Nas empreitadas em análise, para além das quantidades acrescidas de trabalhos previstos (os designados trabalhos “a mais”), foram também executados trabalhos que não se encontravam previstos no mapa de quantidades de trabalho ou seja trabalhos de natureza/tipologia diversa dos que foram previstos no mesmo. Esses “*novos trabalhos*”, foram qualificados pela CML como “*trabalhos para suprimento de erros e omissões*” e considerados como uma **modificação objetiva do contrato (MOC)**. Com base neste pressuposto, foram consideradas as seguintes MOC’s:

Empreitada de reabilitação de pavimentos e estruturas de drenagem na cidade de Lisboa				
#	MOC	Justificação ³⁷	Preço (€)	%
1	Arranjo paisagístico da zona interior da Rotunda do Areeiro (Adic. n.º 10)	<i>“O arranjo paisagístico da zona interior da rotunda do Areeiro foi solicitado pela CML ao empreiteiro, face à intervenção no espaço público rodoviário envolvente no âmbito desta empreitada e perante a não disponibilidade a curto prazo da Direção Municipal de Estrutura Verde Ambiente e Energia (usualmente promotora deste tipo de intervenção no espaço público) para a realização deste trabalho. Sendo um dos principais objetivos da CML, a requalificação por zonas de forma integral na cidade, ou seja, com simultaneidade de reabilitação das infraestruturas de subsolo, de infraestruturas rodoviárias e zonas envolventes (passeios, zonas de lazer e espaços verdes), foi decidido que a integração, paisagística da rotunda do Areeiro será essencial para a conclusão da requalificação desta área definida no Plano”.</i> ³⁸	34.502,40 ³⁹	1,08
TOTAL			34.502,40	1,08

³⁷ Para além das Informações abaixo identificadas, a justificação para os trabalhos constantes das MOCs, consta também de um quadro enviado em anexo (Doc. 13) ao ofício n.º OF/944/GVMS/17, de 14.12.2017, mas que em nada diverge das restantes informações.

³⁸ Informação/1485/DGES/17, de 22.05.2017 (consta do Doc.6, anexo ao ofício n.º OF/944/GVMS/17, de 14.12.2017).

³⁹ Em 08.09.2016, foi celebrado o contrato de empreitada – **1.ª modificação objetiva, no valor de 34.502,40 €**, relativo ao arranjo paisagístico da rotunda do Areeiro (movimento de terras, plantações de tapete de relva e manutenção do espaço).



Empreitada de reabilitação de arruamentos e infraestruturas de saneamento – zona sul de Lisboa				
#	MOC	Justificação	Preço (€)	%
1	Alteração do tipo de pavimento a aplicar numa zona longitudinal dos passeios (Adic. n.º 6)	<i>“Decorre do facto desta via não possuir um pavimento diferenciado do rodoviário para a circulação das bicicletas e ainda que, a presente empreitada não prevê a execução de acabamento específico, nem a execução de sinalização horizontal nas pistas cicláveis, o que configura um erro de conceção do projeto (...) garantir maior conforto e segurança aos utilizadores das cicloviãs e que visam a correção de soluções previstas inicialmente, os mesmos são qualificáveis como “trabalhos de suprimento de erros e omissões” com enquadramento no artigo 61.º e artigos 376.º a 378.º do Código dos Contratos Públicos, com a redação do DL 149/2012, de 12 de julho.”⁴⁰</i>	57.957,34 ⁴¹	2,07
TOTAL			57.957,34	2,07

Empreitada de reabilitação de arruamentos e infraestruturas de saneamento – zona norte de Lisboa				
#	MOC	Justificação	Preço (€)	%
1	Alteração do tipo de pavimento a aplicar numa zona longitudinal dos passeios (Adic. n.º 1)	<i>“Alteração do tipo de pavimento numa faixa longitudinal dos passeios com o objetivo de conferir um maior conforto e segurança à circulação pedonal. (...), a necessidade de serem executados os trabalhos em causa decorre da deteção de erros programáticos ou de conceção identificados nas peças patenteadas a concurso, nomeadamente no que respeita aos pressupostos assumidos quanto ao tipo de pavimento pedonal a aplicar na designada “faixa confortável” e que serviram de base à definição da natureza dos trabalhos a executar nos arruamentos da cidade. (...) visam sanar erros identificados (...) os mesmos são enquadráveis nos artigos 61.º e artigos 376.º a 378.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), com a nova redação dada pelo DL 149/2012, de 12 de julho.”⁴²</i>	111.004,21	3,58
2	Alteração do tipo de escavação e materiais referentes à rede de drenagem (Adic. n.º 6)	<i>“Estes trabalhos decorrem da deteção de erros no respeitante “...aos pressupostos assumidos quanto ao tipo de terreno e, consequentemente, o equipamento necessário para a execução deste tipo de trabalhos específicos...na construção dos coletores (...) são qualificáveis como “trabalhos de suprimento de erros e omissões” (...) visam sanar erros (...) sendo a sua correção indispensável à adequada conclusão da empreitada (...) a realizar (...) são enquadráveis nos artigos 61.º e artigos 376.º a 378.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), com a nova redação dada pelo DL 149/2012, de 12 de julho.”⁴³</i>	21.824,94	0,70
TOTAL			132.829,15	4,28

⁴⁰ Informação/2321/DGES/16, de 05.08.2017 (consta do Doc. 6, anexo ao ofício n.º OF/944/GVMS/17, de 14.12.2017).

⁴¹ Adicional n.º 6. Esta MOC (TSEO) foi liquidada no auto n.º 12 (Dossiê n.º 291/2016).

⁴² Informação/3502/DGES/15, de 03.12.2015 (consta do Doc. 6, anexo ao ofício n.º OF/944/GVMS/17, de 14.12.2017).

⁴³ Informação/809/DGES/16, de 15.03.2016 (consta do Doc. 6, anexo ao ofício n.º OF/944/GVMS/17, de 14.12.2017).

5. INTERVENIENTES NA AUTORIZAÇÃO E EXECUÇÃO DOS TRABALHOS ADICIONAIS

Apesar de ter sido solicitado ao ML que documentasse os processos com os despachos/deliberações que autorizaram a execução dos trabalhos “a mais” /acréscimos de quantidades e a supressão dos trabalhos contratuais, a autarquia nunca disponibilizou essa documentação, tendo sido confirmado pelas dirigentes presentes na reunião efetuada, em 19.03.2018, que a mesma não existiu.

Efetivamente, na citada reunião, a Diretora Municipal de Projetos e Obras, Eng.^a Maria Helena Bicho, informou que esses despachos ou deliberações não existiram, no que respeita aos trabalhos “a mais” /aumentos de quantidades, sendo que resultava das requisições de trabalhos e respetivos autos de medição, a contabilização das quantidades executadas e não executadas, com vista ao controlo de custos das empreitadas, de forma a que não fosse ultrapassado o valor contratual.

A inexistência das referidas autorizações coloca a questão relativa à legalidade das ordens de execução dos alegados trabalhos “a mais”, consubstanciadas nas requisições de trabalhos entregues pela fiscalização ao empreiteiro.

Vem a este propósito referir que os procedimentos a adotar na gestão dos contratos de empreitadas de trabalhos diversos foram objeto de uma proposta elaborada pelo Departamento de Gestão de Empreendimentos e Segurança, constante em anexo à Informação com a referência NF/2898/DGES/15, de 19 de outubro, subscrita pela respetiva Diretora de Departamento, Eng.^a Mónica Pinto Ribeiro, e submetida à aprovação da Diretora Municipal de Projetos e Obras (DMPO), Eng.^a Maria Helena Bicho⁴⁴.

Na mencionada proposta, recomendavam-se os procedimentos a adotar, entre outros, quando houvesse lugar à execução de trabalhos “a mais”/aumento de quantidades e trabalhos de “suprimento de erros e omissões”, os quais deveriam ser os seguidamente indicados:

“1. O contrato da ETD deverá ser gerido de forma a assegurar a execução de trabalhos cujas quantidades e/ou espécie estejam tão próximas quanto possível daquelas que foram submetidas a concurso, limitando-se, assim, a realização de trabalhos não previstos no

⁴⁴ Através do Despacho n.º 76/P/2015, de 23 de julho (que vigorou no período de realização dos trabalhos adicionais) publicado no Boletim Municipal de 30 de julho de 2015, o Vereador Manuel Salgado, subdelegou na Diretora Municipal de Projetos e Obras, a competência para autorizar despesas em matéria de contratação pública e conexas até ao valor de 75.000 €.

contrato inicial ao indispensável à satisfação de necessidades relevantes identificadas pelos serviços técnicos e respetivos responsáveis;

(...)

- 2. Sem prejuízo do disposto no ponto anterior e ainda no que se refere aos trabalhos de espécie diferente daqueles que constam do contrato inicial, a necessidade da sua execução deverá ser fundamentada em parecer elaborado para o efeito, do qual deverá constar a qualificação que lhe é atribuída (“trabalho a mais” ou “trabalho para suprimento de erros e omissões”) e que permite a sua execução ao abrigo da ETD.*

(...)

- 3. A introdução de preços não contratuais nos autos deverá ser precedida da respetiva aprovação por parte da Sr^a. Diretora Municipal de Projetos e Obras, bem como de concordância expressa por parte da mesma relativamente aos trabalhos propriamente ditos.*

(...)

- 4. Independentemente do volume ou complexidade dos trabalhos a incluir numa determinada ETD, a ordem de execução dos mesmos ao empreiteiro deverá ser sempre efetuada através de uma requisição da qual conste, no mínimo, o prazo de execução dos trabalhos e a data de início dos mesmos.*

Mais se acrescenta que a gestão eficaz das ETDs implica a concessão de uma autorização genérica prévia que permita à fiscalização ordenar a execução de trabalhos não previstos no contrato inicial, desde que os mesmos cumpram os requisitos impostos pelo CCP, quer em termos de fundamentação legal, quer em termos de limites financeiros, ficando a fiscalização responsável por assegurar a verificação efetiva de tais condições (...)⁴⁵”.

De acordo com informação verbal prestada pela própria Diretora Municipal de Projetos e Obras, na reunião de 19.03.2018, a referida proposta foi objeto de uma **“aprovação tácita”**.

⁴⁵ Sobre esta matéria, vide ofício com a referência OF/944/GVMS/17, de 14.12.2017, pág. 25, onde se referiu: *“Os trabalhos qualificados como “trabalhos a mais” são os correspondentes a acréscimos de quantidades relativamente às estimativas previstas no MQT inicial, nos termos do já explicado neste documento a propósito do modelo de execução dos contratos do tipo ETD. A introdução dessas quantidades adicionais nos autos de medição é da responsabilidade da fiscalização a quem compete, uma vez confirmado o enquadramento das intervenções superiormente solicitadas no objeto da empreitada, preparar as correspondentes “Requisições de Trabalho” e proceder à medição dos trabalhos realizados em obra com vista à concretização das intervenções requisitadas”.*

Analisando a documentação junta aos autos de medição, constatou-se que nas situações que a autarquia classificou como “modificações objetivas ao contrato” (trabalhos “de suprimento de erros e omissões”) foi seguida a metodologia proposta no documento acima citado, incluindo a autorização expressa daqueles trabalhos por parte da DMPO, já o mesmo não tendo acontecido relativamente aos designados trabalhos “a mais” /aumento de quantidades.

Com base na informação prestada pela autarquia, foi possível elaborar os quadros que se apresentam seguidamente, identificando os intervenientes no processo de classificação e aprovação dos trabalhos adicionais.

Designação da empreitada	Intervenientes no processo de classificação e aprovação dos trabalhos adicionais ⁴⁶			
	Auto de medição (assinantes do mesmo)		Homologação dos autos	Parecer anterior ao pagamento do auto
	Diretor da fiscalização a)	Chefe da Divisão de Infraestruturas Via Pública e Obras de Arte (DIVPOA) ⁴⁷	Diretora de Departamento de Infraestruturas Via Pública e Saneamento (DIVPS)	Chefe da Divisão de Planeamento e Controlo de Empreitadas ⁴⁸ b)
Reabilitação de pavimentos e estruturas de drenagem na cidade de Lisboa	Eng.º Arlindo J. M. Sousa Bento	Eng.ª Maria Isabel Aquino de Gouveia Quadrado	Eng.ª Maria da Assunção Vaz Alves Reboredo	Eng.ª Cláudia Pires Ferreira
Reabilitação de arruamentos e infraestruturas de saneamento – zona norte de Lisboa				
Reabilitação de arruamentos e infraestruturas de saneamento – zona sul de Lisboa	Eng.º Carlos A. Reis Laureano			

a) O auto mensal da empreitada é um auto único, impondo a soma de todas as quantidades indicadas nas medições parciais (por obra requisitada), para cada artigo do MQT. O diretor da fiscalização é o técnico encarregue da compilação das quantidades de trabalho incluídas nos autos de medição parciais correspondentes a cada obra requisitada;

⁴⁶ De acordo com a Informação n.º 3850/DGES/17, em anexo ao ofício da CML com a referência OF/944/GVMS/17.

⁴⁷ Organicamente esta Divisão encontra-se inserida na Direção Municipal de Projetos e Obras.

⁴⁸ Organicamente esta Divisão encontra-se inserida no Departamento de Gestão de Empreendimentos e Segurança – DGES (Diretora de Departamento: Eng.ª Mónica Pinto Ribeiro), também inserida na Direção Municipal de Projetos e Obras.

- b) Em momento anterior à preparação do processo de pagamento do auto de medição, o mesmo é ainda objeto de parecer por parte da Divisão de Planeamento e Controlo de Empreitadas. A DPCE procede ao controlo financeiro/contabilístico dos valores inscritos nos autos, verificando se o valor apurado pela fiscalização corresponde, de facto, ao somatório, para os vários artigos incluídos no mesmo, do produto dos respetivos preços unitários contratuais ou não contratuais, aprovados através de eventuais modificações objetivas do contrato, pelas quantidades sancionadas pela fiscalização para cada um dos trabalhos realizados no período a que corresponde o auto. Mais verifica, se tendo sido esgotadas as quantidades contratualmente estabelecidas ou tendo sido aprovada uma ou mais modificações objetivas do contrato, os correspondentes preços parciais (preços unitários x quantidades medidas) são contabilizados nos campos da conta corrente relativos aos “trabalhos a mais” e aos “trabalhos para suprimimento de erros e omissões”.

Responsáveis pela autorização/adjudicação dos trabalhos adicionais correspondentes a cada uma das MOC		
Designação da empreitada	MOCs	Autorização dos trabalhos
Reabilitação de pavimentos e estruturas de drenagem na cidade de Lisboa	Arranjo paisagístico da zona interior da Rotunda do Areeiro	Proposta n.º 472/2017, aprovada em reunião camarária de 13.07.2017, com onze votos a favor e três abstenções
Reabilitação de arruamentos e infraestruturas de saneamento – zona sul de Lisboa	Alteração do tipo de pavimento a aplicar numa zona longitudinal dos passeios	Autorizado por despacho da Diretora Municipal de Projetos e Obras, Eng.ª Maria Helena Marques Fouto e Carmona Bicho, de 08.08.2016, na Inf/2321/DGES/16, datada de 05.08.2016.
Reabilitação de arruamentos e infraestruturas de saneamento – zona norte de Lisboa	Alteração do tipo de pavimento a aplicar numa zona longitudinal dos passeios	Autorizado por despacho da Diretora Municipal de Projetos e Obras, Eng.ª Maria Helena Marques Fouto e Carmona Bicho, de 04.12.2015, na Inf/3502/DGES/15, datada de 03.12.2015.
	Alteração do tipo de escavação e materiais referentes à rede de drenagem	Autorizada por despacho do Vereador Manuel Salgado, de 22.03.2016, na Inf/809/DGES/16, datada de 15.03.2016.

	VEREADORES PRESENTES E QUE VOTARAM A PROPOSTA n.º 472/2017		SENTIDO DE VOTO
	REUNIÃO CAMARÁRIA DE 13.07.2017	Manuel Salgado	
José Sá Fernandes		João Peixoto Ferreira	
Duarte Cordeiro		Paula Marques	
Catarina Albergaria		João Afonso	
António Serzedelo		João Paulo Saraiva	
Manuel Saraiva			
Nuno Roque			Abstenção ⁴⁹
Alexandra Barreiras Duarte			
João Gonçalves Pereira			

⁴⁹ Nos termos do artigo 58.º, n.º 3, do anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, só o registo na ata do voto de vencido exclui o eleito da eventual responsabilidade que possa resultar da deliberação tomada.

Atentas as datas constantes dos quadros supra, conjugadas com as datas dos autos de medição onde se registou a execução de trabalhos adicionais, insertos no ponto 4.5 e anexo II deste relatório, conclui-se que os trabalhos adicionais (incluindo as MOCs) relativos a cada uma das empreitadas foram executados nos seguintes períodos:

- ❖ **Empreitada de Reabilitação de Pavimentos e Estruturas de Drenagem na Cidade de Lisboa: entre 25.11.2015 e 22.09.2016;**
- ❖ **Empreitada de Reabilitação de Arruamentos e Infraestruturas de Saneamento – zona sul de Lisboa: entre 19.11.2015 e 23.11.2017;**
- ❖ **Empreitada de Reabilitação de Arruamentos e Infraestruturas de Saneamento – zona Norte de Lisboa: entre 30.10.2015 e 19.04.2017.**

6. REGIME LEGAL DOS TRABALHOS ADICIONAIS

O regime de contratação de empreitadas de obras públicas consta do CCP, o qual, no seu artigo 2.º, identifica as entidades adjudicantes nas quais o ML se insere [artigo 2.º, n.º 2, al. c)].

No que respeita à execução dos contratos de empreitada, designadamente à realização dos trabalhos adicionais em apreço, é-lhes aplicável o regime das modificações objetivas do contrato inicial constante da Secção VI do Capítulo I do Título II da Parte III daquele Código. Mais precisamente, no caso, tendo os mesmos sido tipificados, como se alega, como trabalhos “a mais” e trabalhos de “suprimento de erros e omissões”, os artigos 370.º, 376.º, 377.º e 378.º do CCP, na redação vigente na data dos factos^{5º}.

No que respeita aos trabalhos a mais, de acordo com o disposto no artigo 370.º, n.º 1, alíneas a) e b), do CCP, eram legalmente considerados como tal aqueles cuja espécie ou quantidade não estivesse prevista no contrato e que, por um lado, se tivessem tornado necessários à execução da obra em função da verificação de uma circunstância imprevista e, por outro lado, não

^{5º} Na versão anterior à alteração produzida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto (que entrou em vigor a 1 de janeiro de 2018), uma vez que nos termos do artigo 12.º, n.º 1 do mesmo, o regime legal aí consagrado só é aplicável “aos procedimentos de formação de contratos públicos iniciados após a sua data de entrada em vigor, bem como aos contratos que resultem desses procedimentos”.

pudessem ser técnica ou economicamente separáveis do objeto contratual, ou, ainda que podendo, fossem estritamente necessários à sua conclusão.

A definição de trabalhos a mais constante da versão do CCP, aplicável na data dos factos, não sofreu alterações relativamente à que se encontrava fixada no artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março⁵¹.

Como é sabido, na vigência do RJEOP, o TdC produziu vasta jurisprudência no que respeita ao entendimento e à admissibilidade dos designados trabalhos a mais tal como vinham definidos no artigo 26.º daquele diploma legal.

Assim, foi entendimento do TdC que, para efeitos daquele artigo⁵², só eram trabalhos a mais os que não constando do projeto adjudicado, se revelassem não só imprescindíveis ao acabamento da obra como fossem resultado de circunstância imprevista, entendendo-se por tal *“toda a circunstância que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor, não podia nem devia ter previsto”*, ou ainda, *“algo inesperado que surge durante a execução da obra e que um agente normalmente diligente não estava em condições de prever antes do lançamento do concurso”*⁵³.

Ou seja, condição *“sine qua non”* para a qualificação legal de trabalhos a mais era que se tratasse de trabalhos que, para além de reunirem as demais características previstas no n.º 1 do artigo 370.º do CCP, tivessem surgido na sequência de circunstâncias imprevistas, ocorridas no decurso da empreitada a que respeitavam, não podendo, em qualquer caso, ultrapassar 40% do preço contratual⁵⁴.

Quanto aos trabalhos de suprimento de erros e omissões, nos termos do n.º 1 do artigo 376.º do CCP, *“(…) O empreiteiro tem a obrigação de executar todos os trabalhos de suprimento de erros e omissões que lhe sejam ordenados pelo dono da obra (...)”*. Ainda, de acordo com este normativo e com o n.º 2 do mesmo preceito, *“(…) o dono da obra deve entregar ao empreiteiro todos os elementos necessários à realização dos trabalhos (...)”*, não existindo, contudo, este

⁵¹ Regime Jurídico de Empreitadas de Obras Públicas (RJEOP).

⁵² A qualificação dos trabalhos como *“a mais”* releva para efeitos da necessidade, ou não, de adotar um novo procedimento pré contratual face ao valor dos trabalhos.

⁵³ A este respeito e a título meramente exemplificativo, veja-se Acórdão n.º 144/2005-21.JUL-1.ª S/SS, Acórdão n.º 165/2005-11.OUT-1.ª S/SS, Acórdão n.º 22/2006-17.JAN-1.ª S/SS, Acórdão n.º 28/2006-16.MAI-1.ª S/PL, Acórdão n.º 29/2006-16.MAI-1.ª S/PL, Acórdão n.º 39/2006-20.JUN-1.ª S/PL, Acórdão n.º 168/2006-16.MAI-1.ª S/SS e Acórdão n.º 167/2006-16.MAI-1.ª S/SS.

⁵⁴ Sem compensação com eventuais trabalhos a menos, nos termos do artigo 370.º, n.º 2, alínea c).

dever “(...) quando o empreiteiro tenha a obrigação pré-contratual ou contratual de elaborar o programa ou o projeto de execução (...)”.

Por outro lado, como decorre do n.º 3 do mesmo artigo 376.º, “(...) Só pode ser ordenada a execução de trabalhos de suprimento de erros e omissões quando o somatório do preço atribuído a tais trabalhos com o preço de anteriores trabalhos da mesma natureza não exceder 5% do preço contratual (...)”⁵⁵.

A lei não definia (e não define) o que fossem erros e omissões surgidos no decurso da execução da empreitada, não existindo também uma definição específica de erros e omissões, comumente aceite pela doutrina, podendo, em todo o caso, citar-se a este propósito Oliveira Antunes, para quem, “(...) “Omissão” consiste num trabalho indispensável à execução da empreitada, mas que não consta do projeto ou não consta para efeitos de remuneração do empreiteiro no mapa de medições, enquanto que o “erro” consiste na incorreta quantificação, no projeto ou no mapa de medições, de um trabalho indispensável à execução da empreitada (...)”. E, adianta ainda, “(...) Deste modo, poderá dizer-se que tanto o erro como a omissão hão-de revelar-se através de deficiência dos elementos patenteados no procedimento pela entidade adjudicante relativamente à realidade, só tendo relevância para este efeito se a correção do erro ou o preenchimento da falta ocasionarem trabalhos não previstos nesses elementos, na sua quantidade ou na sua espécie ou mesmo à execução em condições mais onerosas que as que resultam da execução nos termos decorrentes dos elementos do caderno de encargos (...)”^{56/57}.

Mais adiante, acrescenta Jorge Andrade da Silva, referindo-se a erros e omissões que “(...) só relevam aqueles que sejam estritamente necessários ao integral cumprimento das prestações contratuais, isto é, apenas esses e não outros (...)”.

A este propósito, cite-se, ainda, o Relatório do Tribunal de Contas n.º 3/2017 – 1.ª S.⁵⁸, em cuja parte decisória (ponto 2.10) se deixou expresso que só devem ser autorizados como trabalhos de suprimento de erros e omissões ou como trabalhos a mais “(...) prestações estritamente

⁵⁵ Excecionalmente 10%, nas situações previstas no n.º 4 da norma legal citada, sendo que nenhuma se verifica aqui.

⁵⁶ J. M. Oliveira Antunes, “CONTRATO DE EMPREITADA - MANUAL DE EXECUÇÃO, GESTÃO E FISCALIZAÇÃO”, 2002, Lisboa, *Quid Juris* - Sociedade Editora, 2002.

⁵⁷ J.M. Oliveira Antunes, “CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS – REGIME DE ERROS E OMISSÕES”, Almedina, 2010.

⁵⁸ Relativo à auditoria “Evolução dos acréscimos de custos nos contratos de empreitada, designadamente por força de adicionais”.

necessárias à integral execução da obra contratada, o que exclui as modificações resultantes das alterações de vontade do dono da obra e as melhorias dos projetos (...)”.

A deteção de erros e omissões podia ocorrer em duas fases distintas, isto é, em momento anterior à formação do contrato e já na fase da sua execução.

Relativamente à deteção de erros e omissões na fase de formação do contrato regia o artigo 61.^o⁵⁹ do CCP, cujo n.º 2 permitia que os interessados no procedimento apresentassem ao órgão competente para a decisão de contratar, até ao termo do 5/6 do prazo para apresentação das propostas, uma lista na qual identificassem erros e omissões do caderno de encargos, com exceção daqueles que o empreiteiro, atuando com a diligência objetivamente exigível, apenas pudesse identificar na fase de execução da obra.

Este dever/ónus acarretava consequências em termos de repartição de responsabilidade pelo custo de trabalhos que no decurso da obra se viessem a revelar necessários para o suprimento de erros e omissões, pois que, de acordo com o, então, previsto no artigo 378.^o, n.ºs 3 e 5, do CCP, o empreiteiro era responsável por metade do preço dos trabalhos de suprimento dos erros e omissões que não detetou naquela fase, sendo-lhe tal facto exigível.

Por último, refira-se que, atualmente e desde 01.01.2018⁶⁰, o regime legal então vigente e aplicável à presente auditoria, atenta a data dos factos auditados, foi alterado, passando todos os trabalhos adicionais a serem qualificados como trabalhos complementares, salientando-se os seguintes aspetos:

- ✓ Trabalhos complementares são aqueles cuja espécie ou quantidade não foi prevista no contrato de empreitada (art.º 370.º, n.º 1);
- ✓ Podem resultar de circunstâncias não previstas e, neste caso, podem ser ordenados pelo dono de obra, desde que não possam ser técnica e economicamente separáveis do objeto do contrato sem inconvenientes graves e impliquem um aumento considerável de custos para o dono da obra e, no seu total, não excedam 10% do preço contratual, bem como o valor para o procedimento pré-contratual adotado [art.º 370.º, n.º 2, alínea a) a c)];

⁵⁹ Revogado pelo DL n.º 111-B/2017, de 31 de agosto.

⁶⁰ Com entrada em vigor do citado DL n.º 111-B/2017, de 31 de agosto.

- ✓ Podem ser ocasionados por circunstâncias imprevisíveis ou que uma entidade diligente não pudesse ter previsto, desde que não possam ser separados do contrato inicial, nos mesmos termos acima referidos e não excedam, na sua globalidade, 40% do preço inicial.

Na hipótese de estas condições não estarem respeitadas, a adjudicação destes trabalhos, como já sucedia, deve ser precedida de novo procedimento précontratual legalmente adequado.

7. APRECIACÃO

7.1. Dos trabalhos qualificados como “trabalhos a mais”

- a) Os trabalhos adicionais executados no âmbito das empreitadas em apreço e qualificados pelo ML como trabalhos “a mais”, bem como a respetiva justificação, conforme já se mencionou, constam do anexo II a este relatório, e verificaram-se nos seguintes capítulos:

Empreitada de reabilitação de pavimentos e estruturas de drenagem na cidade de Lisboa					
#	Capítulo	Preço (€)	%	T+	%
1	Placa da obra	3.200,00	0,10		
2	Movimento de terras	71.939,28	2,24		
3	Betão	51.573,00	1,61		
4	Pavimentação	2.033.280,00	63,44	1.001.871,40	49,27
5	Calçadas	301.284,00	9,40		
6	Lancis	155.916,40	4,86		
7	Drenagem	305.238,10	9,52		
8	Sinalização	167.108,00	5,21	5.832,00	3,49
9	Arqueologia	4.407,94	0,14		
10	Diversos	33.965,00	1,06		
11	Trabalho noturno	76.979,20	2,40	274.045,95	356,00
TOTAL		3.204.890,92	100,00	1.281.749,35	39,99

Empreitada de reabilitação de arruamentos e infraestruturas de saneamento – zona sul de Lisboa					
#	Capítulo	Preço (€)	%	T+	%
1	Placa da obra	3.200,00	0,11	400,00	12,50
2	Movimento de terras	107.362,28	3,83	21.569,24	20,09
3	Betão	51.735,00	1,85	11.223,96	21,70
4	Pavimentação	1.160.070,00	41,43	271.232,26	23,38
5	Calçadas	456.374,00	16,30	407.624,49	89,32
6	Lancis	88.594,00	3,16	141.561,54	159,79
7	Drenagem	846.588,40	30,24	31.175,52	3,68
8	Sinalização	39.402,00	1,41		
9	Arqueologia	4.174,53	0,15		
10	Diversos	22.420,00	0,80	131.540,50	586,71
11	Trabalho noturno	20.079,80	0,72	23.292,57	116,00
TOTAL		2.800.000,01	100,00	1.039.620,09	37,13

Empreitada de reabilitação de arruamentos e infraestruturas de saneamento – zona norte de Lisboa					
#	Capítulo	Preço (€)	%	T+	%
1	Placa da obra	4.800,00	0,15		
2	Movimento de terras	91.331,84	2,95	25.429,87	27,84
3	Betão	65.933,00	2,13	83.503,91	126,65
4	Pavimentação	1.383.344,95	44,62	799.468,02	57,79
5	Calçadas	661.170,00	21,33	88.295,54	13,35
6	Lancis	310.670,00	10,02	35.032,75	11,28
7	Drenagem	334.128,60	10,78	16.170,30	4,84
8	Sinalização	170.699,50	5,51	19.714,62	11,55
9	Arqueologia	3.811,62	0,12	6.337,44	166,27
10	Diversos	33.196,70	1,07	26.531,61	79,92
11	Trabalho noturno	40.900,00	1,32	139.096,39	340,09
TOTAL		3.099.986,21	100,00	1.239.580,46	39,99

b) Destes trabalhos “a mais”, destacaram-se os seguintes:

- ✚ Na empreitada de reabilitação de pavimentos e estruturas de drenagem na cidade de Lisboa - Pavimentação (49,3%); motivado por um “*volume maior de obras em vias estruturantes e/ou intervenções mais amplas ou profundas*”, bem como pelas “*eventuais alterações de geometria dos arruamentos*”⁶¹.
- ✚ Na empreitada de reabilitação de arruamentos e infraestruturas de saneamento – zona sul de Lisboa - Diversos (586,7%)⁶², Lancis (159,8%) e Calçadas (89,3%), motivado por “*um volume maior de obras em vias estruturantes e/ou Intervenções mais amplas ou profundas, preenchimento de depressões em pavimentos empenados de forma a garantir uma espessura uniforme da camada de desgaste, (...) alterações de geometria dos arruamentos, alterações no alinhamento do lancil, alargamento dos passeios, introdução de ilhas ou criação de zonas de estacionamento (...)*”.
- ✚ Na empreitada de reabilitação de arruamentos e infraestruturas de saneamento – zona norte de Lisboa - Arqueologia (166,3%), Betão (126,7%), Diversos (79,9%) e Pavimentação (57,8%). As razões apresentadas para estes aumentos são exatamente iguais às mencionadas nos pontos anteriores.

⁶¹ Vide anexo II ao presente relatório e quadro enviado em anexo ao OF/944/GVMS/17, de 14.12.2017 (doc. 14).

⁶² A justificação para o acréscimo significativo de trabalhos desta natureza consta do citado anexo ao presente relatório, designadamente, itens 10.1, 10.2 e 10.3, do Capítulo 10 – Diversos.

✚ Trabalho noturno (356%, 116% e 340%, respetivamente nas empreitadas supra identificadas), com a seguinte justificação: *“O acréscimo de trabalhos relativos ao horário noturno decorre das mesmas circunstâncias referidas a propósito das atividades inerentes à reabilitação dos pavimentos. Uma vez que, tratando-se de eixos estruturantes, com forte impacto na circulação da Cidade, teve o Município de optar pela sua execução em horário noturno. Assim, havendo um aumento do volume de intervenção em eixos estruturantes, pelos motivos já anteriormente expressos, verificou-se o correspondente acréscimo nesta atividade através da qual se remunera o trabalho realizado em horário noturno”.*

- c) Face à descrição dos trabalhos qualificados como trabalhos "a mais", bem como às justificações apresentadas, concluiu-se que os mesmos consistiram em acréscimos de quantidades, relativamente às inicialmente estimadas (ou seja, a mais trabalhos da mesma natureza)⁶³.

Esta situação resultou da natureza da ETD, tal como ficou caracterizada no ponto 3 deste relatório, ou seja, conforme referido no ponto 9 da INF/3850/DGES/17, de 12.12.2017, anexa ao ofício com a referência OF/944/GVMS/17 de 14.12.2017 *“(…) a ETD detém, por definição, um nível de imprevisibilidade acrescido, sobretudo no que respeita às quantidades de trabalho a executar, razão pela qual a existência de variações nas quantidades contratadas para as diferentes atividades é um aspeto do contrato assumido “à priori”, por ser inerente ao próprio modelo/conceito subjacente a este tipo de contrato”.*

De facto, só no momento em que foi fornecida ao empreiteiro uma "Requisição de Trabalhos", já no decurso da execução do contrato, é que *“é conhecido o âmbito e a extensão da intervenção a concretizar, sendo, então, possível determinar qual a quantidade dos trabalhos a executar”*, o que em muitas situações (todas as que foram assinaladas nos quadros supra), determina a execução de **maiores quantidades de trabalhos** do que aquelas que foram estimadas no MQT incluído pelo ML no procedimento pré-contratual.

Como acima se referiu⁶⁴, o conceito de “trabalhos a mais”, tal como se encontrava plasmado na versão do CCP aplicável na presente auditoria, exigia para o seu

⁶³ O que, aliás, foi admitido pela própria autarquia, no ofício com a referência OF/944/GVMS/17, de 14.12.2017 (pág. 5) e confirmado verbalmente na reunião realizada em 19.03.2018.

⁶⁴ Ponto 5 deste relatório.

preenchimento legal (entre outros requisitos), que os mesmos não estivessem previstos (em espécie ou quantidade) no contrato inicial e que se tivessem tornado necessários na sequência de circunstâncias imprevistas.

Por seu turno, esta última expressão, foi também objeto de interpretação jurisprudencial por parte deste Tribunal, que lhe atribuiu o significado a que se fez referência no ponto 5 deste relatório.

Ora, nas empreitadas em apreço, os trabalhos qualificados como “a mais” pela CML para os efeitos previstos no, então, artigo 370.º do CCP, considerando o facto, de que se reportaram, única e exclusivamente, a aumento de quantidades, não podiam ser qualificados daquela forma, uma vez que é sabido desde o momento da elaboração das peças do procedimento, a colocar à concorrência, designadamente aquando da elaboração do mapa de quantidades inicial, que essas mesmas quantidades eram apenas estimadas^{65/66}, passíveis de sofrer alterações em função dos trabalhos que em concreto viessem a ser executados, os quais estavam enquadrados num plano mais vasto (o plano geral de pavimentações) e que vinham sendo definidos/quantificados casuisticamente através das requisições de trabalhos entregues aos empreiteiros, de acordo com prioridades estabelecidas nos termos referidos no ponto 4 deste relatório.

- d) Inexistia, portanto, a “circunstância imprevista”, ocorrida no decurso da empreitada que, de acordo com o entendimento jurisprudencial do TdC, permitiria qualificar legalmente estes trabalhos como trabalhos “a mais”, tendo os mesmos sido, assim, executados com violação do disposto no artigo 370.º, n.º 1, al. a), do CCP.

⁶⁵ “*Estimativa esta resultante da experiência acumulada pelos técnicos do Município nos vários anos de utilização desta modalidade de contrato*”. Cfr. Ofício com a referência OF/944/GVMS/17, de 14.12.2017, pág. 4.

⁶⁶ Elucidativo sobre este aspeto é o facto de em todas as empreitadas em análise, em fase de procedimento pré-contratual (durante o prazo para apresentação das propostas), vários interessados terem solicitado esclarecimentos relativamente às zonas a intervencionar e respetivas quantidades de trabalho, de forma a poderem elaborar a respetiva proposta. Em resposta, a CML remeteu para a cláusula 6.ª, n.º 1, do caderno de encargos, da qual constava a descrição da natureza do objeto da empreitada e a forma como se pretendia levar a efeito a sua execução, tal como acima relatado.

Consequentemente, a sua execução deveria ter sido precedida de adjudicação com base no procedimento pré contratual legalmente adequado, nos termos do disposto no n.º 5 da norma legal supracitada.

7.2. Dos trabalhos qualificados como “modificações objetivas dos contratos”

a) Os trabalhos qualificados pela CML como trabalhos de "suprimento de erros e omissões" eram os relativos a atividades cuja espécie não foi prevista no MQT do contrato inicial, ou seja, trabalhos de espécie diversa a preços novos⁶⁷, nos seguintes montantes:

- Na “Empreitada de reabilitação de pavimentos e estruturas de drenagem na cidade de Lisboa”, trabalhos relativos ao **“Arranjo paisagístico da zona interior da Rotunda do Areeiro”, no valor de 34.502,40 € (1,08%);**
- Na “Empreitada de reabilitação de arruamentos e infraestruturas de saneamento – zona sul de Lisboa” trabalhos relativos a **“alteração do tipo de pavimento a aplicar numa zona longitudinal dos passeios”, no valor de 57.957,34 € (2,07%);**
- Na “Empreitada de reabilitação de arruamentos e infraestruturas de saneamento – zona norte de Lisboa”, trabalhos relativos às alterações **“do tipo de pavimento a aplicar numa zona longitudinal dos passeios” e “do tipo de escavação e materiais referentes à rede de drenagem” no montante total de 132.829,15 € (4,28%), correspondente a 111.004,21 € e 21.824,94 €, respetivamente, para cada um daqueles trabalhos.**

b) Como já se disse (ponto 6), a lei não contemplava nenhuma definição de erros e omissões, sendo certo, no entanto, que resultava da interpretação doutrinária e jurisprudencial a que, no mesmo ponto, se fez referência que só se podiam considerar trabalhos de suprimento de erros e omissões, aqueles que, estando estreitamente relacionados com o objeto contratual, fossem necessários ao integral cumprimento do mesmo, donde estarem excluídos trabalhos de natureza distinta daqueles que integram a atividade cujo resultado se pretendia obter através do cumprimento do contrato.

Dito de outra forma, se o objeto das empreitadas em apreço consistia na reabilitação de pavimentos, arruamentos e infraestruturas de saneamento, os respetivos trabalhos de

⁶⁷ Que foram submetidos a análise e aprovados pela entidade competente para o efeito, a qual foi diversa em cada um dos casos, como mais adiante se irá relatar.

suprimento de erros e omissões tinham que ter uma relação direta com os trabalhos a executar com vista ao cumprimento daquele objetivo, destinando-se tão somente a corrigir erros de quantidades do MQT colocado a concurso, ou a suprir omissões das peças processuais, no sentido em que essa correção ou esse suprimento fosse essencial à boa execução da obra.

c) Observando os trabalhos executados e respetiva justificação, temos que:

✚ No que respeita ao arranjo paisagístico da zona interior da Rotunda do Areeiro, a CML no ofício com a referência OF/944/GVMS/17, de 14.12.2017, veio esclarecer o seguinte: *“(…) É do conhecimento geral que a suspensão da obra do metro levou a que os problemas e condicionamentos existentes na Praça do Areeiro se tenham prolongado por vários anos. Assim, pese embora a realização dos trabalhos de arranjo da placa central da rotunda do Areeiro fosse uma responsabilidade do Metropolitano, a verdade é que perante a inação do mesmo durante anos e, bem assim, as sucessivas queixas dos munícipes quanto ao estado da mesma, cuja responsabilidade, erradamente, atribuem ao Município de Lisboa, entendeu a CML que, encontrando-se em curso as obras nos pavimentos da rotunda e atendendo aos já mencionados objetivos de requalificação integrada, preconizados pelo “Plano Pavimentar Lisboa”, o arranjo da placa central da mesma (aplicação de um tapete de relva e da execução do respetivo sistema de rega) deveria ser efetuada juntamente com os trabalhos de reabilitação da rotunda.*

Os referidos trabalhos não se encontravam previstos no MQT submetido a concurso, sendo, no entanto, pelos motivos já explanados, indispensáveis à realização integral da intervenção na Praça do Areeiro prevista no âmbito do “Plano Pavimentar Lisboa”.

✚ Quanto aos trabalhos relativos à alteração do tipo de pavimento a aplicar numa zona longitudinal dos passeios, que foram objeto de duas MOC's, uma na empreitada de reabilitação de arruamentos e infraestruturas de saneamento – zona sul de Lisboa e outra na empreitada com a mesma designação, mas relativa à zona norte de Lisboa, os mesmos foram justificados com o objetivo de corrigirem erros de conceção do projeto, visando, no primeiro caso *“Alteração do tipo de acabamento do pavimento da pista ciclável, com o objetivo de conferir um maior conforto e segurança à circulação das bicicletas”* e, no segundo caso, *“Alteração com o objetivo de conferir um maior conforto e segurança à circulação pedonal”.*

✚ Na empreitada de “Reabilitação de arruamentos e infraestruturas de saneamento – zona norte de Lisboa”, foi ainda celebrada uma segunda MOC, a qual teve por objeto *“Alteração do tipo de escavação e materiais referentes à rede de drenagem”*, decorrentes do facto de terem sido detetados erros de conceção no que respeitava aos pressupostos assumidos quanto ao tipo de terreno e, conseqüentemente, ao equipamento adequado para a execução dos trabalhos de escavação de maciços rochosos consolidados (encontrados a uma cota muito superficial, de cerca de 2,00m), bem como o assentamento de coletores com diâmetros não projetados (a preços novos).

d) Apreciando, diga-se, que a primeira questão que desde logo se colocava, era a razão subjacente ao entendimento da autarquia que tinha como consequência que apenas os trabalhos de suprimento de erros e omissões fossem classificados como modificações objetivas ao contrato.

Efetivamente, quer pela inserção sistemática no CCP, quer pela natureza dos próprios trabalhos, quer os trabalhos a mais, quer os trabalhos de suprimento de erros e omissões, constituíam modificações objetivas ao contrato inicial.

Quanto aos trabalhos qualificados como “suprimento de erros e omissões” por parte da CML, de salientar que, no que concerne ao arranjo paisagístico da Rotunda do Areeiro, tratava-se de trabalhos completamente diversos dos previstos no mapa de quantidades, não relacionados com o objeto contratual (relembre-se que o objeto do contrato desta empreitada consistia na reabilitação de pavimentos e estruturas de drenagem) e não essenciais ao seu acabamento, que deveriam ter sido autonomizados numa empreitada distinta.⁶⁸

Não se tratou, portanto, de corrigir qualquer erro de projeto ou de suprir uma omissão, mas sim de aproveitar a “oportunidade” apresentada pelo facto de existirem meios materiais e

⁶⁸ Não está em causa nenhum julgamento acerca da necessidade ou da utilidade dos trabalhos executados com vista ao arranjo paisagístico da Rotunda do Areeiro, mas sim a sua inserção nesta concreta empreitada.

humanos disponíveis naquele local para os alocar a outra finalidade que não a prevista no contrato de empreitada a que os mesmos se encontravam adstritos⁶⁹.

Também no que respeita às alterações do tipo de pavimento, quer nas ciclovias, quer nas faixas destinadas aos peões, considerou-se, face às justificações apresentadas, que essas alterações não tiveram por objeto suprir erros e/ou omissões das peças processuais, antes consubstanciando os chamados “melhoramentos”. Ou seja, o projeto não apresentava nenhuma deficiência, o que aconteceu é que em fase de execução da obra, se adotaram outras soluções técnicas ou opções consideradas mais capazes de satisfazer o interesse público que se procurava atingir, as quais, no entanto, poderiam (e deveriam) ter sido pensadas e decididas em fase anterior.

- e) Face ao exposto, conclui-se que na adjudicação e execução destes trabalhos foi violado o disposto no artigo 376.º, n.º 3, do CCP, e tendo em conta o atrás referido para os trabalhos que ilegalmente foram qualificados como trabalhos a mais, no montante de 1.281.749,35 €, 1.039.620,09 € e 1.239.580,46 €, respetivamente, o procedimento pré contratual preterido foi, afinal, em cada empreitada, o concurso público ou o concurso limitado por prévia qualificação, nos termos do artigo 19.º, alínea b), do CCP.
- f) Quanto à repartição de responsabilidade entre o empreiteiro e o dono da obra pelo custo destes trabalhos de suprimento de omissões, prevista no artigo 378.º do CCP, a CML na Informação em anexo ao ofício n.º OF/944/GVMS/17, de 14.12.2017, e em resposta à questão colocada pelo TdC⁷¹, veio esclarecer (págs. 47 a 50) que *“A natureza dos trabalhos para suprimento de erros e omissões incluídos nas modificações objetivas dos contratos, relativas às empreitadas objeto de auditoria e bem assim as circunstâncias que determinaram a necessidade da sua execução leva a que os respetivos encargos devam ser, integralmente, assumidos pela CML.*
- (...)

⁶⁹ Constatou-se que só nesta situação foi celebrado um contrato adicional, facto que, de acordo com a justificação verbal apresentada na reunião que teve lugar em 19.03.2018, ficou a dever-se, por um lado, para posterior pedido de ressarcimento desta despesa ao Metro de Lisboa, uma vez que a responsabilidade pela execução desta obra (arranjo paisagístico da Rotunda do Areeiro) pertencia àquela entidade, e por outro lado, porque se tratava da única situação em que o saldo da empreitada não era suficiente para suportar a despesa emergente da MOC.

⁷¹ *“No caso dos trabalhos de suprimento de erros e omissões, solicita-se que se indique para cada empreitada: -Se ocorrerem situações de repartição de responsabilidade pelo seu preço com o(s) cocontratantes e, em caso afirmativo, se identifiquem os mesmos por referência aos trabalhos a indicar a alínea a) deste ponto, com discriminação dos valores imputados respetivamente ao dono da obra e ao empreiteiro.”*

Para que se considerasse haver um erro do caderno de Encargos/projeto por “desconformidade com a realidade”, seria necessário que se encontrasse definida de forma completa e exaustiva uma determinada realidade de partida, observável no momento da elaboração das peças do procedimento, o que, fruto do modelo de contrato em presença, não acontece.

Não há nas ETDs, no momento da preparação do respetivo Caderno de Encargos, intervenções perfeitamente identificadas, quanto aos respetivos locais de execução e, bem assim, tipo e extensão dos trabalhos a executar, que permitam concluir no sentido da existência de desconformidades entre as peças do procedimento e a realidade, por inexistência do necessário termo de comparação, estabelecido à partida”.

Significa isto que, nas empreitadas que são objeto da presente auditoria, o custo de todos os trabalhos adicionais qualificados pela autarquia como de suprimento de erros e omissões [e tratados como modificações objetivas ao contrato (MOC's)], foram inteiramente assumidos pelo ML.

7.3. Acréscimo de custos

Relativamente ao acréscimo de despesa originada pelos trabalhos adicionais, o ML na documentação enviada ao TdC juntamente com os autos de medição representativos da execução daqueles trabalhos, designadamente no documento elaborado de acordo com o Anexo I à Resolução n.º 1/2009, reafirmou repetidamente que “a execução destes trabalhos a mais não representam acréscimo de despesa”.

Ora, tal afirmação era contraditória com a realidade evidenciada pelos autos de medição e pelas MOC's enviados pelo Município, de acordo com os quais se obtêm as seguintes conclusões no que respeita à execução financeira das empreitadas em apreço:

- ❖ **Empreitada de Reabilitação de Pavimentos e Estruturas de Drenagem na Cidade de Lisboa:**
 - ✓ **Total de trabalhos adicionais executados: 1.316.251,75 €** (trabalhos “a mais”: 1.281.749,35 €; trabalhos “de suprimento de erros e omissões”: 34.502,40 €);
 - ✓ Representativos de um acréscimo de **41,07 %**, do preço contratual da empreitada;

❖ **Empreitada de Reabilitação de Arruamentos e Infraestruturas de Saneamento – zona sul de Lisboa:**

- ✓ **Total de trabalhos adicionais executados: 1.097.577,43 €** (trabalhos “a mais”: 1.039.620,09 €; trabalhos “de suprimento de erros e omissões”: 57.957,34 €)
- ✓ Representativos de um acréscimo de **39,20 %**, do preço contratual da empreitada;

❖ **Empreitada de Reabilitação de Arruamentos e Infraestruturas de Saneamento – zona norte de Lisboa:**

- ✓ **Total de trabalhos adicionais executados: 1.372.409,11 €** (trabalhos “a mais”: 1.239.580,46 €; trabalhos “de suprimento de erros e omissões”: 132.829,15 €).
- ✓ Representativos de um acréscimo de **44,27%**, do preço contratual da empreitada.

Confrontada com esta questão⁷³, a autarquia, veio esclarecer o seguinte⁷⁴:

“A execução dos “trabalhos a mais” não origina “acrécimo de despesa” porque, numa ETD, em regra, o “preço contratual” /valor da adjudicação nunca é ultrapassado. Quer isto dizer que, salvo raras exceções, são executados trabalhos ao abrigo deste tipo de empreitada apenas até ao limite do valor das correspondentes adjudicações, utilizando-se, assim, exclusivamente, o suporte financeiro inicial do contrato (compromisso inicial), sem nunca se ultrapassar o volume de despesa inicialmente fixado para a execução das prestações objeto do contrato de ETD.

A despesa efetuada até ao limite do “preço contratual”/valor da adjudicação consubstancia a despesa prevista inicialmente, o que decorre daquele que já se explicitou ser o modelo de contrato designado por ETD: uma empreitada por série de preços a que corresponde uma lista de preços contratuais previamente estabelecida e aos quais serão aplicadas, independentemente das estimativas efetuadas em fase de preparação da empreitada, as quantidades que vierem a ser executadas, durante o período de vigência da ETD, até ser esgotada a verba correspondente ao “preço contratual”/valor da adjudicação (...). É, pois, nessa perspetiva que se considera não haver “acrécimo de despesa”, porquanto, neste caso, a despesa efetuada é a prevista inicialmente, atendendo à já referida natureza específica deste tipo de empreitada, em que a variação das quantidades é um aspeto inerente à execução da mesma, nos termos em que foi inicialmente decidida a sua contratação, conforme mais pormenorizadamente se explica na resposta que se segue.

⁷³ Ponto n.º 3 do ofício da DGTC n.º 33927/2017, de 13 de outubro.

⁷⁴ Ofício da CML com a referência OF/944/GVMS/17, de 14.12.2017.

Importa, finalmente, esclarecer que, à semelhança do procedimento que tem vindo a ser adotado na generalidade das empreitadas específicas promovidas pelo Município de Lisboa, também no âmbito da execução dos contratos objeto da auditoria, foram utilizadas as verbas correspondentes a trabalhos contratuais não executados (neste caso trabalhos não requisitados no âmbito das ETDs), para liquidar os trabalhos contratuais com quantidades acrescidas face ao inicialmente previsto e, bem assim, os trabalhos de natureza não contratual, cuja execução, entretanto, se verificou ser necessária no decorrer das empreitadas, ficando os mesmos suportados pelos documentos financeiros inerentes ao contrato inicial.

Tal metodologia não põe em causa o rigoroso cumprimento do disposto nos artigos 370.º, n.º 2, alínea c) e 376.º, n.º 3 e 379.º, n.º 2 do CCP, uma vez que as compensações feitas pelo Município são de natureza meramente contabilística (...), sendo de recordar que a CML envia ao Tribunal de Contas todos os autos das ETDs que contenham trabalhos cuja espécie ou quantidade não tenha sido prevista no contrato inicial”.

Resulta do texto supracitado que era entendimento do ML que não se registava nas presentes empreitadas um acréscimo de custos em consequência da execução dos trabalhos adicionais (com exceção da empreitada de reabilitação de pavimentos e estruturas de drenagem na cidade de Lisboa, em que se verificou um aumento de despesa decorrente da execução dos trabalhos relativos ao arranjo paisagístico da zona interior da Rotunda do Areeiro), uma vez que o aumento de quantidades verificado em alguns dos artigos do MQT, foi compensado com a correspondente diminuição de quantidades em outros artigos do mesmo mapa de quantidades⁷⁵.

Porém, conforme tem sido entendimento do TdC, na vigência do CCP, após as alterações introduzidas pelo DL n.º 149/2012, de 12 de julho, não é legalmente possível compensar o preço de quaisquer trabalhos positivos com o preço dos trabalhos contratuais suprimidos.

Nos casos em apreço, considerando que, de acordo com a apreciação efetuada, os trabalhos adicionais não reuniam os requisitos legais para a sua qualificação como “trabalhos a mais” ou de “trabalhos de suprimento de erros e omissões” também não há lugar ao apuramento das percentagens previstas nos artigos 370.º, n.º 1, alínea c), e 376.º, n.º 3, do CCP, em vigor à data

⁷⁵ Este procedimento foi confirmado verbalmente pelas dirigentes da CML, presentes na reunião de 19.03.2018.

da execução daqueles trabalhos, porquanto, nos termos daquelas disposições legais, as mesmas só relevam para efeitos de aplicação a trabalhos adicionais que se enquadram na previsão legal, o que, pelas razões acima expostas, se entende não ser o caso⁷⁶.

8. ALEGAÇÕES APRESENTADAS NO ÂMBITO DO EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO E RESPECTIVA Apreciação

Na sequência da elaboração do relato, e em cumprimento do disposto no artigo 13º da LOPTC, o Presidente da CML e todos os indiciados responsáveis foram notificados para, querendo, se pronunciarem acerca do conteúdo do mesmo, mais precisamente, sobre os factos que se reputaram ilegais e cuja responsabilidade lhes foi imputada.

Com exceção do ex-Vereador Nuno Roque que apresentou alegações individuais, os restantes notificados⁷⁷, exerceram o seu direito de resposta em documento único subscrito por todos.

Todas as alegações foram rececionadas na DGTC, dentro do prazo fixado para tal (31.10.2018).

Relativamente ao teor das mesmas, diga-se, desde já, que em nada contrariam ou acrescentam à factualidade apurada e que “(...) *acatam, sem reservas, as conclusões inscritas no Relato (...)*”⁷⁸ justificando, apenas, a sua atuação com vista à isenção de qualquer responsabilidade financeira sancionatória, ou, caso assim não se entenda, relevação da responsabilidade que lhes foi imputada, e que requerem nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

8.1. Nesse sentido, afirmam o seguinte⁷⁹:

“ (...)

Tal como se procurou explicar aquando da resposta da CML aos pedidos de esclarecimentos que constavam da comunicação do Tribunal de Contas, relativa à presente ação de auditoria, as empreitadas objeto de análise correspondem a um tipo de modalidade de contrato

⁷⁶ Assim, embora, de acordo com a CML, a execução de trabalhos adicionais qualificados, quer como “trabalhos a mais”, quer como de “suprimento de erros e omissões”, se contivesse nas percentagens previstas naqueles normativos legais, de facto, considerando que se tratou, não de trabalhos a mais, mas sim de mais trabalhos da mesma espécie ou de espécie diversa (MOCs) realizados em cada empreitada para além do que estava inicialmente previsto, a respetiva execução não relevou para aquele efeito.

⁷⁷ Com exceção do Presidente da CML que não se pronunciou nesta sede.

⁷⁸ Alegações subscritas por todos os indiciados responsáveis, com exceção do ex-Vereador Nuno Roque.

⁷⁹ Conforme documento referido na nota anterior.

utilizado, há vários anos, pela CML e que tem vindo a ser, tradicionalmente, designado por Empreitadas de Trabalhos Diversos.

(...)

Ora, (...) o que aqui se pretende salientar é que tal modalidade de contrato tem vindo a ser utilizado pelos serviços da CML, com maior ou menor frequência e com algumas adaptações, ininterruptamente, há quase trinta anos.

Na verdade, atendendo ao hiato de tempo desde a criação do conceito de ETD (1990), é possível concluir que, na generalidade dos casos, quando os técnicos e os dirigentes da CML, atualmente em funções, nas áreas que executam tais contratos, iniciaram a sua vida profissional, já as ETDs eram o mecanismo contratual utilizado pela CML para assegurar a adequada manutenção e conservação de um conjunto de infraestruturas e equipamentos que integram o Espaço Público da Cidade, dotando os serviços de uma ferramenta capaz de responder, com prontidão, às necessidades de intervenção com que são diariamente confrontados no exercício das suas competências.

Assim, a CML no seu conjunto e os signatários, em particular, atuaram num contexto de continuidade e de articulação com práticas há muito adotadas na gestão destes contratos, inconscientes de que estariam (eventualmente) a praticar atos (alegadamente) passíveis de constituir uma violação das normas relativas à contratação pública, geradora de ilegalidade da despesa e suscetível de constituir a prática de infração financeira sancionatória.

(...)

Para além de se reiterar que os signatários e, bem assim, a CML atuaram sempre de boa fé, inconscientes da (alegada) violação das normas da contratação pública apontadas pelo Tribunal de Contas, importa também referir que atuaram, igualmente, de forma transparente uma vez que, ao longo da execução das empreitadas objeto de auditoria foram várias as comunicações enviadas ao Tribunal de Contas a propósito das alterações introduzidas em fase de execução dos contratos dessas empreitadas e que junto a essas comunicações era anexada uma cópia integral do documento intitulado “Proposta de procedimentos a adotar nas empreitadas de trabalhos diversos” onde se explicava, de forma clara e detalhada o conceito de ETD, bem como, os pressupostos inerentes à sua contratação e execução.

(...) até ao pedido de esclarecimentos e de envio de documentação no âmbito da fiscalização concomitante atualmente em curso, datado de 13/10/2017 nunca havia sido rececionada na

CML qualquer recomendação, reparo ou pedido de esclarecimento a propósito das matérias objeto da auditoria.

*Porém, com a receção do referido pedido por parte do Tribunal de Contas, tendo-se verificado que dos elementos solicitados por este Douto Tribunal em sede de fiscalização poderiam indiciar entendimentos contrários à contratação e execução das ETDs, foi decidido, **de imediato**, e antes mesmo de conhecida a apreciação feita pelo Tribunal de Contas, que não fosse ordenada ou permitida a execução qualquer trabalho no âmbito desse tipo de empreitada, cuja quantidade e/ou espécie não estivesse prevista no contrato inicial.*

Com efeito, sem prejuízo da adoção imediata da referida medida pela CML, foi proferido, em março de 2018, Despacho pelo Sr. Vereador Manuel Salgado, com o seguinte teor:

“Concordo.

Considerando o exposto, por cautela e provisoriamente até um esclarecimento definitivo da posição do Tribunal de Contas, determino, que no âmbito das empreitadas de trabalhos diversos em curso:

- Não sejam ordenados nem executados trabalhos que impliquem a realização de quantidades superiores às previstas contratualmente;*
- Não sejam ordenados nem executados trabalhos não previstos nos artigos contratuais;*
- Não sejam emitidas requisições de trabalhos que previsivelmente façam exceder as quantidades estimadas no âmbito de um contrato de empreitada de trabalhos diversos”.*

Reitera-se, nessa medida, que assim que os signatários tomaram conhecimento que, afinal, a prática existente na CML, associada às Empreitadas ETDs, poderia não estar em consonância com o recomendado pelo Tribunal de Contas, deixaram de imediato de ordenar ou permitir a execução de qualquer trabalho no âmbito desse tipo de empreitada, cuja quantidade e/ou espécie não estivesse prevista no contrato inicial.

Finalmente, acresce referir que, tal como já mencionado anteriormente, a CML tem vindo a lançar a concurso uma série de acordos quadro visando a substituição das Empreitadas de Trabalhos Diversos, por essa modalidade contratua⁸⁰”.

Os alegantes referem, ainda, e especificamente no que respeita à responsabilidade resultante das ordens de execução dos alegados trabalhos a mais (aumentos de quantidades), constantes das requisições de trabalhos que eram entregues ao empreiteiro pela fiscalização:

“(…)

Para além do enquadramento constante em II, relativo ao Enquadramento das Empreitadas de Trabalhos Diversos (ETDs), acresce referir que os signatários visados na alínea i) ponto 8.2 do Relato⁸¹ são indiciados pelo Tribunal de Contas como responsáveis pelas ilicitudes relativas à execução dos trabalhos adicionais, correspondentes a acréscimos de quantidades, por terem assinado as respetivas requisições de trabalhos, ato que praticaram dando sequência e cumprimento a ordens superiores, uma vez que a escolha das obras a executar no âmbito das ETDs não tinha origem na fiscalização, a quem competia, tão-somente, preparar uma requisição de trabalhos que traduzisse, tecnicamente, através dos respetivos mapas de quantidades, as intervenções cuja execução fosse superiormente decidida.

Daí que tenham praticado os atos, agora censurados, em total articulação com os seus superiores que, de igual forma, atuaram inconscientes da (alegada) ilicitude dos mesmos.

Entendem os signatários que o exposto é corroborado pelo disposto na informação ref^a. INF/3850/DGES/17 que acompanha o ofício n.º OF/944/GVMS/17, de 14/12/2017, para a qual se remete e que aqui se tem por integralmente reproduzida para todos os legais efeitos, assinada por todos os dirigentes das áreas associadas às matérias objeto de auditoria, designadamente pela Sr.^a Eng.^a Maria Helena Marques Fouto e Carmona Bicho, que, na qualidade de Diretora Municipal de Projetos e Obras, assegurava a ligação entre os serviços que então tutelava e o Executivo Camarário.

⁸⁰ De acordo com o alegado, encontra-se em fase de execução o “Acordo Quadro para obras de promoção da acessibilidade e segurança na via pública para cumprimento do plano de acessibilidade pedonal - 0004/AQS/CP/DGES/ND/2017” e o “Acordo Quadro para obras de reabilitação de infraestruturas viárias, vias pedonais e cicláveis, reordenamento de espaços públicos urbanos e equipamentos de apoio aos transportes – 0027/CP/DGES/ND/2018”, que foi adjudicado em 23.10.2018.

⁸¹ Maria Isabel Quadrado, Miguel Dias Fernandes, Arlindo J.M. Sousa Bento, Carlos A. Reis Laureano, Rui F. Marques dos Santos, Vanda C. Carvalho Oliveira, João M. Fidalgo do Carmo, José Guerra Monteiro, Luís P.A. Lopes Cabaça.

Importa a esse propósito salientar que no Relato produzido pelo Tribunal de Contas chega mesmo a ser referida a informação prestada, verbalmente, pela Sr.^a Eng.^a Maria Helena Marques Fouto e Carmona Bicho, em reunião havida no dia 19/03/2018 (ponto 7 do relato), no sentido da sua convicção de que os procedimentos adotados pelos serviços por si tutelados estariam tacitamente aprovados, mediante a ausência de despacho expresso sobre a informação INF/2898/DGES/15.

(...)”.

Em sede de conclusões, os arguentes solicitam que, caso o Tribunal mantenha o entendimento sobre a ilicitude dos factos e respetiva imputação de responsabilidade financeira sancionatória, seja a mesma relevada ao abrigo do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, por se encontrarem reunidos todos os pressupostos para tal.

8.2. O ex-Vereador Nuno Roque, a quem foi imputada responsabilidade pela aprovação da proposta camarária n.º 472/2017, que autorizou a execução dos trabalhos relativos ao arranjo paisagístico da zona interior da Rotunda do Areeiro, no valor de 34.502,40 €, os quais, de acordo com a apreciação efetuada, não foram considerados trabalhos legalmente qualificáveis como de suprimento de erros e omissões, em sede de contraditório, veio alegar o seguinte:

“(...

1. No que respeita ao ora exponente está apenas em causa a sua abstenção na aprovação da Proposta n.º 472/2017, na reunião camarária de 13.07.2017, relativa a “trabalhos para suprimento de erros e omissões” no valor de € 34.502,40, no âmbito de Empreitada de “Reabilitação de Pavimentos e Estruturas de Drenagem na cidade de Lisboa”, no valor de € 3.204.890,92, cujo contrato foi visado pelo Tribunal de Contas.

(...

*3. No que respeita aos referidos “trabalhos para suprimentos de erros e omissões”, no valor de € 34.502,40, consideramos **não poder ser imputada responsabilidade sancionatória ao ora Exponente pela sua abstenção** na aprovação daquela Proposta n.º 472/2017, conforme resulta do seguinte:*

A Proposta em causa era subscrita pelo Exmo. Senhor Vereador então com o Pelouro das Obras Públicas e era instruída com Informações de Diretores, Chefes de Divisão e Técnicos da Câmara Municipal de Lisboa, todos com reconhecida experiência, competência e capacidade técnica.

Todas as Informações daqueles Diretores, Chefes de Divisão e Técnicos que acompanharam a obra, anexas à Proposta, eram favoráveis ao proposto, não suscitando qualquer objeção.

Na Proposta e Informações anexas apenas era feita referência a “trabalhos de suprimentos de erros e omissões” no valor de € 34.502,40, a este corresponder a 1,08% do valor contratual e a serem cumpridas as normas legais aplicáveis, nada mais sendo referido quanto a outros trabalhos.

A Proposta tinha também a componente positiva de visar a posterior celebração de contrato escrito, o que oferecia garantias acrescidas de transparência e rigor financeiro, nomeadamente atendendo à obrigação legal de posterior envio ao Tribunal de Contas para fiscalização concomitante e sucessiva.

Todos estes factos foram essenciais para a abstenção (ou não oposição) do ora Exponente que, sublinhe-se, participou na sessão Camarária em substituição e não exercia funções executivas na Câmara.

(...)

Atendendo às características da rotunda do Areeiro, nomeadamente a sua reduzida dimensão e as vias que a circundam, a mesma é qualificável como infraestrutura rodoviária, não possuindo dimensão e características para ser qualificada como um jardim.

Por outro lado, a colocação de um sistema de rega (e intervenções conexas) é, por natureza, suscetível de ter impacto na pavimentação das vias que circundam uma rotunda, bem como nos respetivos sistemas de drenagem, trabalhos visados pela Empreitada, o que justifica que seja qualificável como “erro” ou “omissão” a não previsão de intervenção conjunta.

Por último, era notória a necessidade de requalificação da rotunda do Areeiro, e evidentes as perturbações no trânsito decorrentes de qualquer intervenção nessa zona, o que também determinava que a obra devesse ser feita em simultâneo com a pavimentação das vias adjacentes.

Assim sendo, e face aos documentos apresentados ao ora Exponente (Proposta e Informações anexas), não ressaltava que a inexistência daquela necessária intervenção na rotunda do Areeiro, no âmbito da realização nas vias circundantes da mesma da Empreitada de “Reabilitação de Pavimentos e Estruturas de Drenagem na cidade de Lisboa”, não pudesse ser considerada como “trabalhos de suprimento de erros e omissões” como qualificado na

Proposta e nas Informações favoráveis dos Diretores, Chefes de Serviço e Técnicos que acompanharam a obra.

Por outro lado, face ao valor em causa (€ 34.502,40) e ao facto de ser celebrado contrato escrito, com obrigatória posterior comunicação ao Tribunal de Contas, também não ressaltava que pudesse estar em causa um incumprimento de regras de contratação pública.

(...)”.

À semelhança dos restantes indiciados responsáveis, também o ex-Vereador Nuno Roque, termina as respetivas alegações considerando que não lhe deve ser imputada responsabilidade financeira sancionatória ou, caso assim não se entenda, apela ao Tribunal para que faça uso da faculdade prevista no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, por considerar estarem preenchidos todos os requisitos para esse efeito.

8.3. Ainda no que respeita à aprovação da Proposta n.º 472/2017, na reunião camarária de 13.07.2017, e relativa aos trabalhos adicionais da Rotunda do Areeiro, os demais indiciados responsáveis no documento conjunto que apresentaram, alegaram que:

“(…)”

No que concerne, especificamente, à votação da Proposta n.º 472/2017, em 13/07/2017, saliente-se que, tanto os Vereadores que faziam parte do Executivo Municipal, mas sem o pelouro das Obras Municipais, como os Vereadores da oposição e os Vereadores substitutos, muito naturalmente, não conheciam com pormenor e detalhe o processo em apreço naquela proposta (Empreitada n.º 09/DMPO/DCMIVP/DPCIV/14 - “Reabilitação de Pavimentos e Estruturas de Drenagem na cidade de Lisboa” e 1.ª modificação objetiva do respetivo contrato), tendo, simplesmente, tido oportunidade de o consultar antes de participarem na deliberação em causa, tendo agido na convicção da licitude do ato sob votação.

De realçar que, no caso dos Senhores Vereadores substitutos, estes são convocados para a reunião camarária apenas quando os que substituem não podem comparecer, o que sucede, frequentemente, muito pouco tempo antes daquela, por vezes até na véspera”.

8.4. As alegações apresentadas, suscitam as seguintes observações:

- a) Referem os indiciados responsáveis que, desde há cerca de trinta anos que utilizam ininterruptamente este modelo de empreitada (ETD), a qual foi criada tendo em atenção o

que, então, se dispunha no Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, relativamente à empreitada por “série de preços”, e que tem constituído uma ferramenta apta à resolução dos problemas que se colocam à autarquia nos domínios de intervenção das empreitadas em análise.

Como é do conhecimento geral, o Código dos Contratos Públicos, entrou em vigor em 30.07.2008. Este diploma legal revogou o Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, e extinguiu a tradicional distinção entre empreitadas por preço global, série de preços e percentagem.

Significa, portanto, que, pelo menos, desde há dez anos que a Câmara Municipal de Lisboa deveria ter equacionado a necessidade de rever e optar por outros modelos contratuais para suprir as necessidades específicas que, no seu entender, caracterizam este tipo de obras de manutenção e conservação dos espaços e equipamentos públicos (como, aparentemente, decidiu fazer recentemente através da celebração de acordos quadro). Acresce que, por um lado, em consequência da alteração legislativa produzida pelo CCP e, por outro lado, porque constitui jurisprudência unânime e constante deste Tribunal (ainda, que não especificamente dirigida ao Município de Lisboa, mas acessível mediante consulta em www.tcontas.pt) que, no que respeita a trabalhos de suprimento de erros e omissões, não é legalmente possível proceder à sua compensação com trabalhos contratuais suprimidos na empreitada, bem como, desde a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho, a compensação entre trabalhos a mais e trabalhos a menos, também deixou de ser legalmente admissível (vide redação da alínea c) do n.º 2 do artigo 370.º e n.ºs 3 e 4 do artigo 376.º, ambos do CCP).

- b) O “*contexto de continuidade e de articulação com práticas há muito adotadas na gestão destes contratos*”, invocado pelos alegantes como justificação para a sua atuação, foi apenas o reflexo de alguma “inércia” ou falta de cuidado na análise das normas legais que regem as empreitadas de obras públicas por parte dos serviços da autarquia, conjugada com a, também, invocada circunstância de que, até à presente ação de fiscalização concomitante, nunca ter sido objeto de “*qualquer recomendação, reparo ou pedido de esclarecimento, por parte do Tribunal de Contas, a propósito das matérias objeto de auditoria*”. Não obstante estes argumentos, verifica-se, igualmente, que o ML já em 2017 procurou implementar uma nova modalidade contratual para assegurar as finalidades pretendidas com as ETDs, contratualizando, como invocou, o “Acordo Quadro

0004/AQS/CP/DGES/ND/2017”⁸², o que demonstra que, afinal, havia por parte da CML a consciência de que este tipo de empreitada já não correspondia às exigências legais decorrentes do CCP.

- c) No documento subscrito por todos os alegantes, com exceção do ex-Vereador Nuno Roque, refere-se, especificamente, no que respeita à responsabilidade pelas ordens de execução dos trabalhos adicionais, correspondentes aos acréscimos de quantidades, imputada no relato, aos dirigentes e técnicos da CML que subscreveram as requisições de trabalhos em que se consubstanciaram essas ordens de execução, que estes atuaram no cumprimento de ordens superiores e de acordo com os procedimentos descritos na proposta anexa à Inf/2898/DGES/15, os quais estariam tacitamente aprovados.

Considera-se, no entanto, que para a apreciação da responsabilidade daqueles técnicos, a aprovação, tácita ou não, da citada proposta é irrelevante, uma vez que, conforme já se referiu anteriormente (ponto 5 deste relatório), apenas nas situações designadas pela autarquia como “modificações objetivas ao contrato” (trabalhos de “suprimento de erros e omissões”) é que foi seguida a metodologia constante da supracitada proposta, o mesmo não tendo acontecido relativamente aos trabalhos “a mais”⁸³.

Em todo o caso, não significa que não se aceite o entendimento de que o facto de os indiciados responsáveis identificados no ponto 9.2, i), deste relatório, terem atuado de acordo com práticas habituais, seguidas há vários anos pela CML e, alegadamente, ditadas pelas respetivas hierarquias, possa ter formado neles a convicção de que as mesmas estavam conformes com as regras legais aplicáveis em matéria de contratação pública, designadamente as constantes do CCP, fator que poderá ser tido em consideração na apreciação da culpa daqueles responsáveis, caso o processo prossiga para efetivação de responsabilidade financeira, na 3.ª Secção deste Tribunal.

- d) Relativamente à votação da proposta n.º 472/2017, na reunião camarária de 13 de julho, alega o ex-Vereador, Nuno Roque, que:

⁸² Desconhecendo-se como foi formalizado e como tem sido executado, uma vez que não se detetou, neste Tribunal, qualquer registo relativo ao referido acordo, bem como ao que foi adjudicado em 23.10.2018.

⁸³ Relativamente às MOCs, a imputação de responsabilidade financeira sancionatória pelos trabalhos considerados ilegais recaiu sobre os responsáveis identificados na alínea ii) do ponto 9.2 deste relatório.

- i)* A votação da proposta n.º 472/2017, na qual participou, respeitava apenas a “trabalhos para suprimimento de erros e omissões”, no valor de 34.502,40 €, sendo que a referência ao valor global de 1.316.251,75 €, engloba também o valor dos trabalhos “a mais”, em cuja autorização não tomou parte.

Sendo inegável a veracidade do argumento, o que é facto é que à data da votação daquela proposta camarária já o valor acumulado de trabalhos não enquadráveis no conceito legal de trabalhos a mais, atingia 1.281.749,35 €, o que determinava a adoção do procedimento de concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação, que foi preterido, como acima se mencionou.

- ii)* Alega, ainda, aquele indiciado responsável que se absteve na mencionada votação com base na confiança que lhe mereceram as informações que instruíam a mesma e que eram emanadas de técnicos e dirigentes da CML, *“todos com reconhecida experiência, competência e capacidade técnica”*.

Por seu turno, alegam os restantes indiciados responsáveis que estiveram presentes na referida reunião e votaram aquela proposta que, quer os vereadores que integram o executivo municipal, mas sem o pelouro das Obras Municipais, quer os Vereadores da oposição e os substitutos, não conheciam com pormenor o processo em apreço naquela proposta.

Sobre esta matéria, quanto ao alegado pelo ex-Vereador Nuno Roque, diremos, aliás, na esteira de vasta jurisprudência deste Tribunal, que, mesmo que o comportamento do alegante tenha sido induzido pelas informações dos serviços, tal circunstância não o exime do dever de especial cuidado na prossecução do interesse público, não sendo, pois, admissível a assunção de uma conduta que, em concreto, com elas se baste⁸⁴.

Dá que, aquando da prática dos atos, se imponha uma cuidada e pormenorizada apreciação de toda a documentação presente pelos serviços técnicos do organismo (e quando a mesma não existe, seja solicitada) e não apenas a adoção de

⁸⁴*Vide*, a este propósito, as Sentenças n.ºs 03/2007 e 11/2007, da 3.ª Secção do Tribunal de Contas, respetivamente, de 8 de fevereiro de 2007 e de 10 de julho de 2007.

“comportamentos de conformidade” por parte do responsável, depositando total confiança na fiabilidade do seu conteúdo.

Sobre um dirigente responsável impende a obrigação de se rodear de cuidados acrescidos, designadamente, para garantia da legalidade dos procedimentos relativos à realização de despesas públicas, não se podendo limitar a confiar nas informações sem se assegurar da qualidade e da suficiência das mesmas (neste sentido, *vide* o Acórdão do Tribunal de Contas n.º 02/08 – 3.ª Secção - Plenário, de 13 de março de 2008).

Nesta mesma perspetiva e como se menciona no Acórdão do Tribunal de Contas n.º 10/2010 – 3ª Secção – Plenário, de 6 de outubro de 2010, “(...) *no que às informações diz respeito, não se pretende significar que os decisores públicos se devam limitar a aceitar tal-qualmente as informações que lhes são prestadas; ao contrário, incumbindo-lhes decidir, incumbe-lhes também fazer uma análise crítica de tais informações (...)*”.

Note-se, ainda, que também não pode proceder o argumento invocado pelos restantes indiciados responsáveis, no sentido de desconhecem *“com pormenor e detalhe o processo em apreço naquela proposta”*, pois que, fazendo fé nas alegações do ex-Vereador Nuno Roque, a proposta encontrava-se abundantemente instruída com informações técnicas, que possibilitavam esse conhecimento.

Acresce que os Vereadores que integram o executivo camarário, com ou sem pelouros distribuídos, têm sempre a possibilidade (e o dever) de obter informação sobre as diversas matérias em apreciação e votação nas reuniões camarárias, como, aliás, decorre da jurisprudência acima citada.

- e) Todos os indiciados responsáveis terminam as respetivas alegações apelando à aplicação do instituto da relevação de responsabilidade, previsto no artigo 65.º, n.º 9, da LOPTC, caso o Tribunal mantenha o entendimento que existe responsabilidade financeira sancionatória.

Quanto à possibilidade de relevação de responsabilidade financeira sancionatória, importa salientar que a mesma traduz o exercício não vinculativo de uma competência, ou seja, é facultativo (resultante do termo *“podem”*), atribuída às 1.ª e 2.ª Secções deste Tribunal, ainda que se encontrem preenchidos todos os pressupostos exigidos pelas alíneas a) a c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC. No caso, esclarece-se que não foram proferidos anteriormente juízos de censura ou de recomendação quanto aos indiciados responsáveis e ao organismo.

De salientar, também, em sentido positivo, a atuação da CML que, confrontada com as questões suscitadas pelo Tribunal relativas à legalidade dos procedimentos associados às ETDs, ainda antes de ser notificada do relato, ordenou (despacho do Vereador Manuel Salgado, datado de março de 2018)⁸⁵ a não execução de qualquer trabalho no âmbito daquele tipo de empreitada cuja quantidade e/ou espécie não estivesse prevista no contrato inicial.

9. ILEGALIDADES/RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

9.1. Infrações financeiras indiciadas

Decorre da apreciação realizada nos pontos 7 e 8 deste relatório que, em cada uma das empreitadas em análise, foram detetados trabalhos adicionais executados que não reuniam os requisitos para serem legalmente qualificados como trabalhos a mais ou como trabalhos de suprimento de erros e omissões, atento o disposto nos artigos 370.º e 376.º do CCP, pelo que deviam ter sido adjudicados mediante procedimento pré contratual legalmente exigido.

Concretizando:

- a) Na “*Empreitada de Reabilitação de Pavimentos e Estruturas de Drenagem na Cidade de Lisboa*”, foram executados trabalhos no valor de 1.316.251,75 €, cuja adjudicação, atento o valor em causa, deveria ter sido precedida de concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação.
- b) Na “*Empreitada de Reabilitação de Arruamentos e Infraestruturas de Saneamento – zona sul de Lisboa*”, foram executados trabalhos no valor de 1.097.577,43 €, cuja adjudicação, atento o valor em causa, também deveria ter sido precedida de concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação.
- c) Na “*Empreitada de Reabilitação de Arruamentos e Infraestruturas de Saneamento – zona Norte de Lisboa*”, foram executados trabalhos no valor de 1.372.409,11 €, cuja adjudicação, atento o valor em causa, deveria ter sido igualmente precedida de concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação.

⁸⁵ Digitalizado no documento de alegações subscrito conjuntamente pelos indiciados responsáveis.

Em todas elas, houve, pois, violação do disposto no artigo 19.º, alínea b), do CCP.

Assim, nas situações em apreço, a violação das normas relativas à contratação pública ocasiona ilegalidade da despesa e é suscetível de constituir a prática de infração financeira sancionatória prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

A responsabilidade financeira sancionatória decorrente da ilegalidade atrás mencionada, verificada em cada uma das empreitadas em apreço, deverá ser efetivada através de processo de julgamento de responsabilidade financeira nos termos dos artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC.

As infrações assinaladas são sancionáveis com multa, cada uma delas num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados nos n.ºs 2 a 4 do artigo 65.º daquele diploma.

Nos termos das disposições citadas a(s) multa(s) a aplicar tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC (2.550 €) e como limite máximo o montante correspondente a 180 UC (18.360 €).

9.2. Identificação dos eventuais responsáveis

Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática de infrações financeiras – no caso, adjudicação e permissão de execução de trabalhos não qualificáveis legalmente como “a mais” ou “de suprimento de erros e omissões”, nas empreitadas em análise, com violação de normas relativas à contratação pública – recai sobre o agente ou os agentes da ação– artigos 61.º, n.º 1, e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC.

No caso dos membros do Governo e dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, o regime aplicável, o n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, determina que esta responsabilidade financeira ocorre nos termos e nas condições fixadas no artigo 36.º do Decreto n.º 22.257, de 25 de fevereiro de 1933⁸⁶.

⁸⁶ Com efeito a Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2017, no seu capítulo XVII, *Alterações legislativas*, art.º 248.º, deu nova redação ao art.º 61.º, n.º 2, da LOPTC, nos seguintes termos:

Dispõe este art.º 36.º que:

“São civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado:

- 1.º Os Ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente;*
- 2.º Todas as entidades subordinadas à fiscalização do Tribunal de Contas, quando não tenham sido cumpridos os preceitos legais;*
- 3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei.”*

Como se vê, à luz do novo regime, e numa interpretação literal, os autarcas só respondem financeiramente pelos “(...) atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado» se não tiverem «ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente (...)”.

Contudo há que atender a uma interpretação atualizadora do conceito “estações competentes”⁸⁷ o que implica reconhecer como “estações” quer organismos ou serviços exteriores à entidade na qual se integra o decisor⁸⁸, quer estruturas (unidades orgânicas) existentes no seio daquela.

“A responsabilidade prevista no número anterior recai sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933.

Esta alteração legislativa entrou em vigor a 1 de janeiro de 2017, nos termos do artigo 276.º da referida Lei n.º 42/2016.

⁸⁷ As “estações competentes” correspondiam às repartições da então Direcção-Geral da Contabilidade Pública (DGCP) que funcionavam junto dos diversos ministérios e as “informações” configuravam documentos de suporte da despesa (ordens de pagamento e, mais tarde, folhas de liquidação) devidamente informado pelos funcionários das referidas repartições quanto à legalidade e regularidade orçamental da despesa em causa.

⁸⁸ O “decisor” referido no texto é qualquer um dos sujeitos objeto de imputação subjetiva da responsabilidade financeira prevista no art.º 61.º, n.º 2, da LOPTC (membros do governo e titulares dos órgãos executivos autárquicos).

Tais instâncias (“*estações*”) deverão também ser dotadas de habilitação legal ou regulamentar para intervir na fase final do procedimento administrativo que precede a formação do ato decisório⁸⁹ (em detrimento de fases anteriores, em que têm lugar atos instrumentais ou preparatórios⁹⁰ à decisão final), independentemente de essa intervenção ser obrigatória ou facultativa (isto é, provocada pelo decisor).

Concomitantemente, as “*estações*” deverão ter competência especializada na matéria que interessa à decisão final⁹¹ ou, por outras palavras, para formular juízos de natureza técnica, jurídica ou científica de forma aprofundada em determinada área do conhecimento (*exs.*, saúde, ordenamento do território) destinados a auxiliar o decisor (esclarecendo-o) sobre as condicionantes a atender na prolação do ato final.

Por fim, é ainda de exigir que as “*estações*” possuam capacidade de valoração autónoma face ao decisor⁹², o que impõe a inexistência de uma relação de hierarquia entre este e aquelas excluindo-se, por esta via, o exercício de poderes típicos daquela relação, como os de direção, supervisão e disciplinar⁹³.

⁸⁹ A fim de garantir que haja um nexo de causalidade entre a intervenção da “*estação*” e o conteúdo do ato decisório, justificativo da não responsabilização financeira do decisor nos termos previstos no n.º 1 do art.º 36.º do Decreto 22257, de 27.02.1933 (aplicável *ex vi* art.º 61.º, n.º 2 da LOPTC).

⁹⁰ Os atos preparatórios são os que “*antecedem a resolução final de uma determinada questão e visam criar as condições para que aquela seja adotada*”, como elucidam Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, *Direito Administrativo Geral, Dom Quixote*, 2008, 2.ª ed., Tomo III, pág. 96. Os atos instrumentais prévios ao ato definitivo (assim denominados segundo outra tipologia classificativa dos atos administrativos) traduzem-se em “*pronúncias administrativas que não envolvem uma decisão de autoridade, antes são auxiliares relativamente a atos administrativos decisórios*”, que abrangem os aludidos atos preparatórios, como o ensina Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Almedina, 2016, 3.ª ed., págs. 247-260.

⁹¹ Como defendido por Nuno Cunha Rodrigues na conferência ocorrida em 19.01.2018 dedicada ao “*Âmbito subjetivo da responsabilidade financeira*”, “*Deve ainda ser esclarecido que, nas situações em que não haja «estação competente» ou no caso de ser ouvida uma entidade - «estação competente» - sem suficiente conhecimento técnico, os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos autárquicos não estarão abrangidos pelo disposto no artigo 61.º, n.º 2 da LOPTC podendo, conseqüentemente, ser responsabilizados*”.

⁹² Cf. sustentado pelo Juiz Conselheiro Paulo Dá Mesquita na conferência ocorrida em 19.01.2018, cuja intervenção pode ser consultada (formato áudio) na página deste Tribunal na Internet.

⁹³ Recorde-se que, historicamente, o modelo de organização DGCP – em repartições instaladas junto dos diversos ministérios - não contemplava qualquer distribuição ou divisão de poderes funcionais (em matéria orçamental) entre aquelas e estes, com exceção do Ministério da Fazenda, no qual se encontravam integradas. Concomitantemente, à luz de princípios consagrados na atual Constituição, como os do interesse (financeiro) público, igualdade, justiça e imparcialidade (art.º 266.º da CRP), o poder de direção (do superior) – que constitui o elemento caracterizador da relação hierárquica – e o correspondente dever de obediência (do subalterno), é incompatível com o regime de desresponsabilização financeira do superior (decisor) que, na

Nas empreitadas em apreço, no que respeita ao processo de autorização da execução dos trabalhos adicionais, verificaram-se duas situações distintas: por um lado, relativamente aos trabalhos qualificados pela autarquia como “a mais”, mas que, conforme apreciação efetuada no presente relatório se reconduziam, antes, a aumentos de quantidades em determinados artigos dos mapas de quantidades de cada uma das respetivas empreitadas, não existia uma autorização expressa no sentido de ordenar ao empreiteiro a execução daqueles trabalhos; por outro lado, quanto às MOCs, relativas aos trabalhos que a autarquia qualificou como “de suprimento de erros e omissões”, apurou-se a existência de autorizações expressas para a execução das mesmas.

- i) De facto, como se relatou no ponto 5 supra, essa ordem de execução consta das requisições de trabalhos que eram entregues ao empreiteiro pela fiscalização, sendo que a “autorização genérica prévia que permitia à fiscalização ordenar a execução de trabalhos não previstos no contrato inicial”, mencionada e proposta na Informação com a referência NF/2898/DGES/15, de 19 de outubro, nunca veio a ser concedida, pelo menos de forma expressa.

Nestas situações, a responsabilidade financeira sancionatória, decorrente da infração prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, foi imputada aos intervenientes que assinaram a requisição de trabalhos e/ou os autos de medição dos quais constam os trabalhos “a mais”/aumento de quantidades, uma vez que inexistiu uma autorização expressa do órgão que seria o competente para o efeito⁹⁴.

Em síntese, nestes casos, a responsabilidade foi imputada como se indica nos quadros infra:

sua decisão, acolheu informação contrária à lei prestada pelo seu subalterno (“*estação*”) e subsequente responsabilização deste último, cf. resultaria da aplicação dos n.ºs 1 e 3 do art.º 36.º do Decreto n.º 22257, de 27.02.1933 a relações de hierarquia.

⁹⁴ Nos termos do artigo 18.º do DL n.º 197/99, de 8 de junho, mantido em vigor pelo artigo 14.º do CCP, e atentos os valores em causa, o órgão competente para autorizar os referidos trabalhos é a Câmara Municipal.

Responsáveis pela execução ⁹⁵ dos designados “trabalhos a mais”		
Designação da empreitada	Identificação Nominal	Identificação Funcional
Reabilitação de pavimentos e estruturas de drenagem na cidade de Lisboa	✚ Maria Isabel Quadrado	Chefe de Divisão de Infraestruturas Via Pública e Obras de Arte
	✚ Arlindo J. M. Sousa Bento ✚ Carlos A. Reis Laureano ✚ Rui F. Marques dos Santos ✚ Vanda C. Carvalho Oliveira	Engenheiros civis afetos à fiscalização da obra
Reabilitação de arruamentos e infraestruturas de saneamento – zona sul de Lisboa	✚ Miguel Dias Fernandes	Chefe de Divisão de Saneamento ⁹⁶
	✚ Carlos A. Reis Laureano ✚ Rui F. Marques dos Santos ✚ João M. Fidalgo do Carmo ✚ José Guerra Monteiro ✚ Luís P. A. Lopes Cabaça	Engenheiros civis afetos à fiscalização da obra
Reabilitação de arruamentos e infraestruturas de saneamento – zona norte de Lisboa	✚ Maria Isabel Quadrado	Chefe de Divisão de Infraestruturas Via Pública e Obras de Arte
	✚ Arlindo J. M. Sousa Bento ✚ Carlos A. Reis Laureano ✚ Rui F. Marques dos Santos ✚ Vanda C. Carvalho Oliveira ✚ João M. Fidalgo do Carmo ✚ Luís P. A. Lopes Cabaça	Engenheiros civis afetos à fiscalização da obra

ii) Quanto aos designados trabalhos de “suprimento de erros e omissões” (MOCs), constatou-se⁹⁷ que em duas situações⁹⁸ aqueles trabalhos foram autorizados pela Diretora Municipal de Projetos e Obras, Eng.^a Maria Helena Marques Fouto e Carmona Bicho.

Já relativamente ao “Arranjo Paisagístico da Rotunda do Areeiro”, a respetiva MOC⁹⁹ foi aprovada em reunião camarária de 13.07.2017 (Proposta n.º 472/2017, subscrita pelo Vereador Manuel Salgado).

Na empreitada de “Reabilitação de arruamentos e infraestruturas de saneamento - zona norte de Lisboa”, a 2.ª MOC foi autorizada por despacho do Vereador Manuel Salgado.

⁹⁵ Representantes da CML que assinam as requisições de trabalhos donde constam os designados “trabalhos a mais”.

⁹⁶ Organicamente, esta Divisão encontra-se inserida no Departamento de Infraestruturas, Via Pública e Saneamento (Diretora de Departamento: Eng.^a Maria da Assunção Vaz Alves Reboredo), inserida na Direção Municipal de Projetos e Obras.

⁹⁷ Cfr. Of. com a referência OF/944/GVMS/17 e respetivos anexos, designadamente, doc.(s) 6 e 7.

⁹⁸ 1.ª MOC na empreitada de Reabilitação de arruamentos e infraestruturas de saneamento - zona norte de Lisboa e MOC na empreitada com a mesma designação, mas referente à zona sul de Lisboa.

⁹⁹ Incluída na “*Empreitada de reabilitação de pavimentos e estruturas de drenagem na cidade de Lisboa*”.

Em síntese:

Responsáveis pela autorização/adjudicação dos designados trabalhos de suprimento de erros e omissões "MOC"			
Designação da empreitada	Designação dos trabalhos	Identificação Nominal	Identificação Funcional
Reabilitação de pavimentos e estruturas de drenagem na cidade de Lisboa	Arranjo paisagístico da zona interior da Rotunda do Areiro	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Manuel Salgado ✚ José Sá Fernandes ✚ Duarte Cordeiro ✚ Catarina Albergaria ✚ António Serzedelo ✚ Manuel Saraiva ✚ Nuno Roque ✚ Alexandra Barreiras Duarte ✚ Carlos Moura ✚ João Peixoto Ferreira ✚ João Gonçalves Pereira ✚ Paula Marques ✚ João Afonso ✚ João Paulo Saraiva 	Vereadores da Câmara Municipal de Lisboa que aprovaram a proposta n.º 472/2017, na reunião de 13 de julho.
Reabilitação de arruamentos e infraestruturas de saneamento – zona sul de Lisboa	Alteração do tipo de pavimento a aplicar numa zona longitudinal dos passeios	✚ Maria Helena Marques Fouto e Carmona Bicho	Diretora Municipal de Projetos e Obras
Reabilitação de arruamentos e infraestruturas de saneamento – zona norte de Lisboa	Alteração do tipo de pavimento a aplicar numa zona longitudinal dos passeios	✚ Maria Helena Marques Fouto e Carmona Bicho	Diretora Municipal de Projetos e Obras
	Alteração do tipo de escavação e materiais referentes à rede de drenagem	✚ Manuel Salgado	Vereador

10. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, nos termos do n.º 4 do artigo 29.º da LOPTC e do n.º 2 do artigo 110.º do Regulamento do Tribunal de Contas, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 33, de 15 de fevereiro de 2018, emitiu aquele magistrado parecer, em 01.04.2019, no qual:

- ✓ São formuladas diversas considerações sobre a alteração do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, e sobre o poder regulamentar das entidades públicas, particularmente das autarquias locais;
- ✓ Identifica-se jurisprudência relacionada com as condições objetivas de punibilidade pelas infrações, bem como jurisprudência da 3.ª Secção deste Tribunal relativa à aplicação daquela norma;
- ✓ Conclui-se, mencionando-se que:

- “1. A imputação das infrações financeiras que se indiciam no Relatório de Auditoria deve ter presente a alteração introduzida no n.º 2 do art. 61.º da LOPTC pelo artigo 248.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.*
- 2. Dos elementos de facto fornecidos pelo Relatório de Auditoria, resulta que as decisões dos titulares de órgão executivo da Autarquia foram no sentido das propostas e informações produzidas pelos Dirigentes e Serviços competentes.*
- 3. Mais resulta que terão ocorrido num quadro de solicitação exterior suscetível de se subsumir à previsão do ilícito continuado.*
- 4. Mesmo que assim se não considere, nesta fase, sempre seria de aplicar a Lei Nova e considerar que os titulares não podem ser financeiramente responsabilizados, dada a alteração substantiva do tipo ou a aplicação do regime mais favorável.*
- 5. Verificados que se mostram, como afirmado no Relatório, os pressupostos da relevação, somos de parecer que a mesma deve ser aplicada.”*

11. CONCLUSÕES

1. O ML adjudicou 3 empreitadas, que classificou como “Empreitadas de Trabalhos Diversos”, tendo-se apurado que, no decurso da respetiva execução foram realizados trabalhos adicionais que qualificou, em alguns casos como sendo “trabalhos a mais” e, noutros casos, como “trabalhos de suprimento de erros e omissões” (as modificações objetivas ao contrato).
2. Os valores desses trabalhos adicionais, foram, relativamente a cada uma das empreitadas, os seguintes:
 - i) Empreitada de Reabilitação de Pavimentos e Estruturas de Drenagem na Cidade de Lisboa:
 - ✓ Total de trabalhos adicionais executados: 1.316.251,75 €;
 - ✓ Trabalhos contratuais não realizados no valor de 1.283.068,84 €.
 - ii) Empreitada de Reabilitação de Arruamentos e Infraestruturas de Saneamento – zona sul de Lisboa:
 - ✓ Total de trabalhos adicionais executados: 1.097.577,43 €;
 - ✓ Trabalhos contratuais não realizados no valor de 1.097.911,05 €.
 - iii) Empreitada de Reabilitação de Arruamentos e Infraestruturas de Saneamento – zona norte de Lisboa:

- ✓ Total de trabalhos adicionais executados: 1.372.409,11 €.
 - ✓ Trabalhos contratuais não realizados no valor de 1.372.409,71 €.
3. Pelas razões constantes dos pontos 7 e 8 do presente relatório, não se considerou legal a qualificação atribuída pela autarquia aos trabalhos em apreço, uma vez que só o seu enquadramento legal nos artigos 370.º e 386.º do CCP permitiria a respetiva execução sem novo procedimento pré contratual.
 4. Assim, na execução de cada uma das empreitadas objeto da presente auditoria, foram realizados trabalhos adicionais (trabalhos em quantidades superiores ao inicialmente adjudicado e contratualizado e trabalhos novos), os quais, atento o respetivo valor, em cada um dos casos, deveriam ter sido adjudicados na sequência da realização de um concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, nos termos da alínea b) do artigo 19.º do CCP.
 5. Neste contexto, a violação daquelas normas relativas à contratação pública ocasiona ilegalidade da despesa em cada uma das três empreitadas e é suscetível de constituir a prática de infração financeira sancionatória prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC e no quadro em anexo I.
 6. Os responsáveis pelas referidas infrações encontram-se identificados no ponto 9.2 deste relatório e no identificado quadro em anexo I.
 7. Em sede de contraditório, aqueles responsáveis não alegaram quaisquer factos suscetíveis de alterar as conclusões acima enunciadas, mas apenas um conjunto de circunstâncias com as quais pretenderam justificar a sua atuação e, em última análise, permitir imputar a sua conduta a mera negligência para efeitos de eventual relevação de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.
 8. Quanto às observações formuladas no parecer do Ministério Público salienta-se que foi imputada responsabilidade financeira sancionatória a membros do executivo camarário pela prática de, apenas, duas das adjudicações consideradas ilegais e tendo em conta o exposto no ponto n.º 9.2. do relatório.

12. DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.^a Secção, nos termos do artigo 77.º, n.º 2, alínea c), da LOPTC decidem:

1. Aprovar o presente relatório que indicia ilegalidade na adjudicação de trabalhos adicionais e identifica os eventuais responsáveis.
2. Recomendar à CML o rigoroso cumprimento de todos os normativos legais relativos à adjudicação de trabalhos complementares e à contratação pública, designadamente, o disposto nos artigos 19.º, al. b), e 370.º do Código dos Contratos Públicos, republicado em anexo III ao Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto.
3. Fixar os emolumentos devidos pela CML em 1.716,40 €, ao abrigo do estatuído no n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, na redação introduzida pelo artigo 1.º da Lei n.º 139/99, de 28 de agosto.
4. Remeter cópia deste relatório:
 - a) Ao Presidente da CML, Fernando Medina;
 - b) Aos indiciados responsáveis a quem foi notificado o relato;
 - c) Ao Juiz Conselheiro da 2.^a Secção responsável pela área de responsabilidade IX – Administração Local e Setor Empresarial Local.
5. Remeter o processo ao Ministério Público nos termos do artigo 57.º, n.º 1, e 77.º, n.º 2, alínea d) da LOPTC.
6. Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o relatório e seus anexos na página da internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 30 de abril de 2019

Os Juízes Conselheiros

Fernando Oliveira Silva – Relator

Mário Mendes Serrano

Alziro Antunes Cardoso

Ficha Técnica

EQUIPA

Ana Luísa Nunes – Supervisão
Auditora Coordenadora do DCPC

Helena Santos – Coordenação
Auditora-Chefe do DCC

Cristina Gomes Marta
(Auditora)

e

Maria Palmira Ferrão
(Técnica Superior)

Anexo I

Quadro de infrações eventualmente geradoras de responsabilidade financeira

<i>EMPREITADAS</i>		<i>RESPONSÁVEIS</i>	<i>ITEM DO RELATÓRIO</i>	<i>FACTOS</i>	<i>NORMAS VIOLADAS</i>	<i>TIPO DE RESPONSABILIDADE</i>
Reabilitação de pavimentos e estruturas de drenagem na cidade de Lisboa	Trabalhos “a mais”	<ul style="list-style-type: none"> ✦ Maria Isabel Quadrado ✦ Arlindo J.M. Sousa Bento ✦ Carlos A. Reis Laureano ✦ Rui F. Marques dos Santos ✦ Vanda C. Carvalho Oliveira 	Pontos 4 e 6 a 9	Adjudicação e execução de trabalhos adicionais não qualificáveis legalmente como trabalhos a mais nem como de suprimento de erros e omissões e, como tal, sem precedência de procedimento concursal que no caso era devido (concurso público ou limitado por prévia qualificação) em função do valor desses trabalhos	Artigos 370.º, n.ºs 1 e 5, 376.º, n.º 3 e 19.º, al. b) do CCP	FINANCEIRA SANCIONATÓRIA Artigo 65.º, n.º 1, al. I), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março e alterada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.
	Modificações objetivas ao contrato	<ul style="list-style-type: none"> ✦ Manuel Salgado ✦ José Sá Fernandes ✦ Duarte Cordeiro ✦ Catarina Albergaria ✦ António Serzedelo ✦ Manuel Saraiva ✦ Nuno Roque ✦ Alexandra Barreiras Duarte ✦ Carlos Moura ✦ João Peixoto Ferreira ✦ João Gonçalves Pereira ✦ Paula Marques ✦ João Afonso ✦ João Paulo Saraiva 				

EMPREITADAS		RESPONSÁVEIS	ITEM DO RELATÓRIO	FACTOS	NORMAS VIOLADAS	TIPO DE RESPONSABILIDADE	
Reabilitação de arruamentos e infraestruturas de saneamento – zona sul de Lisboa	Trabalhos “a mais”	<ul style="list-style-type: none"> ✦ Miguel Dias Fernandes ✦ Carlos a. Reis Laureano ✦ Rui f. Marques dos santos ✦ João m. Fidalgo do Carmo ✦ José guerra monteiro ✦ Luís P.A. Lopes cabaça 	Pontos 4 e 6 a 9	Adjudicação e execução de trabalhos adicionais não qualificáveis legalmente como trabalhos a mais nem como de suprimento de erros e omissões e, como tal, sem precedência de procedimento concursal que no caso era devido (concurso público ou limitado por prévia qualificação) em função do valor desses trabalhos	Artigos 370.º, n.ºs 1 e 5, 376.º, n.º 3 e 19.º, al. b) do CCP	FINANCEIRA SANCIONATÓRIA Artigo 65.º, n.º 1, al. I), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março e alterada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.	
	Modificações objetivas ao contrato	Maria Helena Marques Fouto e Carmona Bicho					
Reabilitação de arruamentos e infraestruturas de saneamento – zona norte de Lisboa	Trabalhos “a mais”	<ul style="list-style-type: none"> ✦ Maria Isabel Quadrado ✦ Arlindo J.M. de Sousa Bento ✦ Carlos A. Reis Laureano ✦ Rui F. Marques dos Santos ✦ Vanda C. Carvalho Oliveira ✦ João M. Fidalgo do Carmo ✦ Luís P. A. Lopes Cabaça 					
	Modificações objetivas ao contrato	Alteração do tipo de pavimento a aplicar numa zona longitudinal dos passeios					Maria Helena Marques Fouto e Carmona Bicho
		Alteração do tipo de escavação e materiais referentes à rede de drenagem					Manuel Salgado



ANEXO II – TRABALHOS “A MAIS”

EMPREITADA DE REABILITAÇÃO DE PAVIMENTOS E ESTRUTURAS DE DRENAGEM NA CIDADE DE LISBOA				
Trabalhos contratuais		Trabalhos “a mais”		
Descrição	Valor/€	Justificação	Valor/€	% ¹⁰⁰
Cap.4 - PAVIMENTAÇÃO				
4.1.3. Fornecimento e execução de camada em agregado britado de granulometria extensa tratado com cimento, na razão de 110Kg/m ³ , c/ 0,20m depois do recalque, incluindo espalhamento e compactação e todos os trabalhos acessórios e complementares necessários.(a)	32.800,00	<i>“Considerando a natureza desta empreitada, de facto, no momento da preparação das estimativas que integram o MQT incluído nas peças do procedimento, as quantidades definidas para as atividades inerentes à reabilitação de pavimentos refletem uma distribuição que não contempla um volume maior de obras em vias estruturantes e/ou intervenções mais amplas ou profundas, nem tão pouco as eventuais alterações de geometria dos arruamentos, por não ser possível antecipar essa necessidade em fase de formação de contrato, conforme melhor explanado no documento de resposta ao pedido de esclarecimentos.”</i>	2.501,28	0,08
4.2.1. Corte e levantamento de betuminoso, incluindo remoção todos os trabalhos acessórios e complementares necessários e transporte e encaminhamento a destino final adequado do material sobranste de acordo com o PPG.	7.500,00		3.038,55	0,09
4.2.2. Fresagem de pavimento betuminoso, até 4cm de profundidade, incluindo todos os trabalhos acessórios e complementares necessários e transporte e encaminhamento a destino final adequado, do material sobranste, de acordo com o PPG.(a)	8.610,00		4.452,33	0,14
4.2.3. Fresagem de pavimento betuminoso, de 4 a 6cm de profundidade, incluindo todos os trabalhos acessórios e complementares necessários.(a)	10.540,00		18.764,18	0,59
4.2.7. Fornecimento e execução de betão betuminoso rugoso, c/ 0,04m de espessura após o recalque, c/ gravilha de basalto, incluindo a rega de colagem c/ emulsão betuminosa modificada, e todos os trabalhos acessórios e complementares.(a)	599.850,00	<i>“O aumento da quantidade desta atividade explica-se pela necessidade de a CML canalizar para a presente empreitada as intervenções nos eixos viários estruturantes da cidade. (...)”</i> <i>A referida necessidade não foi considerada em fase de preparação das peças do procedimento por decorrer de circunstâncias que se prendem com as alterações, impossíveis de prever, verificadas na programação dos projetos e dos procedimentos concursais relativos a várias obras, que não se encontrando inseridas no “Plano Pavimentar Lisboa”, foram igualmente planeadas pela CML para o espaço público e para outros importantes eixos viários, de que são exemplos as intervenções incluídas no programa “Uma Praça em Cada Bairro” e a 2ª Circular.(...)”</i>	634.683,55	19,80

¹⁰⁰ Percentagem do valor dos trabalhos “a mais” em relação ao valor de adjudicação da empreitada.



EMPREITADA DE REABILITAÇÃO DE PAVIMENTOS E ESTRUTURAS DE DRENAGEM NA CIDADE DE LISBOA				
Trabalhos contratuais		Trabalhos "a mais"		
Descrição	Valor/€	Justificação	Valor/€	% ¹⁰⁰
		<p><i>Certo é que fruto de vicissitudes várias foi o Município confrontado com a possibilidade de a execução das referidas obras ficar, no todo ou em parte, concentrada num determinado espaço de tempo, circunstância que, a verificar-se, traria condicionamentos de circulação dentro da Cidade incompatíveis como seu regular funcionamento. Assim, as já mencionadas circunstâncias imprevisíveis, associadas ao desenvolvimento dos projetos e dos concursos das demais intervenções previstas para a Cidade, levaram a CML a ter de executar as obras nas vias estruturantes previstas no "Plano Pavimentar Lisboa" com maior brevidade, de forma a mitigar os problemas associados à simultaneidade de obras na Cidade. Outra das circunstâncias que concorre para o acréscimo dos trabalhos relativos a este tipo de atividade prende-se com o acelerar do processo de degradação dos pavimentos nas vias a interencionar no âmbito do "Plano Pavimentar Lisboa", tanto em extensão, como em profundidade. De fato, sendo certo que, no momento da preparação da empreitada, foi efetuado o diagnóstico quanto às condições das vias, a realidade é que entre esse diagnóstico e o início da intervenção assistiu-se a um considerável aumento do nível de degradação das vias. Tal situação decorre do próprio comportamento dos materiais e das estruturas que constituem os pavimentos rodoviários que, muitas vezes, fruto de variados fatores, combinados, levam ao acelerar da evolução das patologias existentes, muitas destas apenas detetáveis e mensuráveis já no decorrer dos trabalhos. No que se refere a esta empreitada o acréscimo no recurso a esta atividade também se ficou a dever a uma opção de racionalização de custos, no contexto da execução das várias empreitadas promovidas pela CML para a Implementação do "Plano Pavimentar Lisboa" porquanto se privilegiou a execução desta atividade no âmbito da presente empreitada uma vez que o preço da unitário incluído na mesma para a atividade em causa é inferior ao preço unitário para a mesma atividade na outra empreitada que, ao mesmo tempo, se encontrava a ser executada."</i></p>		



EMPREITADA DE REABILITAÇÃO DE PAVIMENTOS E ESTRUTURAS DE DRENAGEM NA CIDADE DE LISBOA				
Trabalhos contratuais		Trabalhos "a mais"		
Descrição	Valor/€	Justificação	Valor/€	% ¹⁰⁰
4.2.8. Fornecimento e execução de Mistura Betuminosa AC 16 REG/BIN 10/20 tipo "Alto Módulo", com 0,10 m de espessura após recalque, incluindo rega de impregnação e todos os trabalhos acessórios e complementares.	19.720,00	<i>"O aumento da quantidade desta atividade explica-se pela necessidade de a CML canalizar para a presente empreitada as intervenções nos eixos viários estruturantes da cidade. Na reabilitação de pavimentos rodoviários sujeitos a grande intensidade de tráfego, como é o caso das vias estruturantes, a presente atividade é aquela que se utiliza por deter as características necessárias para fazer face às exigências acrescidas em matéria de resistência ao desgaste e comportamento mecânico, tendo sido executada esta atividade como base em zonas de intenso tráfego rodoviário e/ou tráfego muito pesado, como faixas BUS, dado tratar-se de uma solução tecnicamente recomendável quando é necessária uma maior rigidez e/ou menor espessura da(s) camada(s) betuminosas. Nessas situações a utilização de MBAM apresenta vantagens económicas relativamente ao uso de misturas tradicionais."</i>	338.431,51	10,56
Cap. 8 - SINALIZAÇÃO				
8.2.2. Setas simples	3.600,00	<i>"Considerando a natureza desta empreitada, de facto, no momento da preparação das estimativas que integram o MQT incluído nas peças do procedimento, as quantidades definidas para as atividades inerentes à reabilitação de pavimentos são estimadas, por não ser possível antecipar a efetiva necessidade de execução de cada uma das atividades inscritas no MQT em fase de formação de contrato, conforme melhor explanado no documento de resposta ao pedido de esclarecimentos."</i>	5.832,00	0,18
Cap. 11 - TRABALHO NOTURNO				
11.1. Acréscimo de custos relativos a trabalhos realizados em regime de horário extraordinário, de acordo com as condições estipuladas no CE. (a)	76.979,20	<i>"O acréscimo de trabalhos relativos ao horário noturno decorre das mesmas circunstâncias referidas a propósito das atividades inerentes à reabilitação dos pavimentos. Uma vez que, tratando-se de eixos estruturantes, com forte impacto na circulação da Cidade, teve o Município de optar pela sua execução em horário noturno. Assim, havendo um aumento do volume de Intervenção em eixos estruturantes, pelos motivos já anteriormente expresso, verificou-se o correspondente ao acréscimo nesta atividade através da qual se refere o aumento de trabalho noturno."</i>	274.045,95	8,55
TOTAL			1.281.749,35	39,99

NOTA: (a) Acréscimo de custos relativos aos trabalhos assinalados com (a), por se prever serem executados em regime de horário extraordinário, calculado segundo a fórmula seguinte: $Vg = A \times B \times 0,20$, sendo: **A** – custo dos trabalhos a que se referem os artigos assinalados com (a). **B** – percentagem de trabalhos executados em regime de horário extraordinário – 20%.

Na empreitada de **“Reabilitação de pavimentos e estruturas de drenagem na cidade de Lisboa”**, constatou-se a existência de trabalhos adicionais qualificados pela CML como trabalhos “a mais”, nos seguintes autos de medição:

N.º do Dossiê	N.º do auto	Valor total do auto/€	Valor dos Trabalhos Adicionais/€	%	Valor Acumul./€	% Acumul.	Qualificação de trabalhos
482/15	3	318.626,10	53.411,97	1,67	53.411,97	1,67	Trabalhos “a mais”
495/15	4	456.356,70	111.252,32	3,47	164.664,29	5,14	Trabalhos “a mais”
92/16	5	187.016,86	74.077,54	2,31	238.741,82	7,45	Trabalhos “a mais”
97/16	6	403.581,49	277.749,57	8,67	516.491,40	16,12	Trabalhos “a mais”
132/16	7	410.960,58	277.193,70	8,65	793.685,10	24,76	Trabalhos “a mais”
164/16	8	56.705,85	11.716,13	0,37	805.401,23	25,13	Trabalhos “a mais”
187/16	9	149.672,08	92.904,91	2,90	898.306,14	28,03	Trabalhos “a mais”
223/16	10	253.104,44	237.520,75	7,41	1.135.826,88	35,44	Trabalhos “a mais”
306/16	11	231.943,71	145.922,46	4,55	1.281.749,35	39,99	Trabalhos “a mais”



EMPREITADA DE REABILITAÇÃO DE ARRUMENTOS E INFRAESTRUTURAS DE SANEAMENTO – ZONA SUL DE LISBOA				
Trabalhos contratuais		Trabalhos “a mais”		
Descrição	Valor/€	Justificação	Valor/€	%
Cap. 1 - PLACA DE OBRA				
1.1. Fornecimento e colocação em obra de painel de informação, segundo modelo a definir pelo Dono da Obra, onde conste a identificação da Obra, do Dono da Obra, do Empreiteiro Adjudicatário com menção do respetivo alvará, bem como todos os elementos informativos considerados relevantes pelo Dono da Obra. Tudo de modo a salvaguardar a legislação em vigor nomeadamente o previsto no art.º 348.º do Dec-Lei n.º 18/08 de 18 dezembro. As dimensões são 2,00 x 1,20 m.	3.200,00	“Considerando a natureza desta empreitada, de facto, no momento da preparação das estimativas que integram o MQT incluído nas peças do procedimento, as quantidades definidas para as atividades aí inscritas são estimadas, por não ser possível antecipar a efetiva necessidade de execução de cada uma das referidas atividades inscritas no MQT em fase de formação do contrato, conforme melhor explanado no documento de resposta ao pedido de esclarecimentos.”	400,00	0,01
Cap. 2 - MOVIMENTO DE TERRAS				
2.2.2. Execução de cumulação, rega e recalque de valas, com areia, incluindo o seu fornecimento e espalhamento e todos os trabalhos acessórios e complementares necessários.	34.187,00	“Considerando a natureza desta empreitada, de facto, no momento da preparação das estimativas que integram o MQT incluído nas peças do procedimento, as quantidades definidas para as atividades aí inscritas são estimadas, por não ser possível antecipar a efetiva necessidade de execução de cada uma das referidas atividades inscritas no MQT em fase de formação do contrato, conforme melhor explanado no documento de resposta ao pedido de esclarecimentos.”	6.734,84	0,24
2.3.1. Execução de remoção incluindo carga (mecânica) e descarga dos produtos transportados para vazadouro não municipal, incluindo todos os trabalhos acessórios e complementares necessários e transporte e encaminhamento a destino final adequado, do material sobranante, de acordo com o PPG.	38.400,00		14.834,4	0,53
Cap. 3 - BETÃO				
3.1. Demolição mecânica de elementos de betão armado	13.700,00	“Considerando a natureza desta empreitada, de facto, no momento da preparação das estimativas que integram o MQT incluído nas peças do procedimento, as quantidades definidas para as atividades aí inscritas são estimadas, por não ser possível antecipar a efetiva necessidade de execução de cada uma das referidas atividades inscritas no MQT em fase de formação do contrato, conforme melhor explanado no documento de resposta ao pedido de esclarecimentos.”	10.762,72	0,38
3.2. Fornecimento e colocação de betão ciclópico de 200kg/m3 ao traço 1:4:6, em fundações e todos os trabalhos acessórios e complementares necessários.	7.765,00		461,24	0,02
Cap. 4 - PAVIMENTAÇÃO				



EMPREITADA DE REABILITAÇÃO DE ARRUAMENTOS E INFRAESTRUTURAS DE SANEAMENTO – ZONA SUL DE LISBOA				
Trabalhos contratuais		Trabalhos “a mais”		
Descrição	Valor/€	Justificação	Valor/€	%
4.1.2. Fornecimento e execução de tout-venant, c/ 0,20m depois do recalque, incluindo espalhamento e compactação e todos os trabalhos acessórios e complementares necessários.	94.000,00	<i>“Considerando a natureza desta empreitada, de facto, no momento da preparação das estimativas que integram o MQT incluído nas peças do procedimento, as quantidades definidas para as atividades inerentes à reabilitação de pavimentos refletem uma distribuição que não contempla um volume maior de obras em vias estruturantes e/ou Intervenções mais amplas ou profundas, preenchimento de depressões em pavimentos empenados de forma a garantir uma espessura uniforme da camada de desgaste, nem tão pouco as eventuais alterações de geometria dos arruamentos, alterações no alinhamento do lancil, alargamento dos passeios, introdução de ilhas ou criação de zonas de estacionamento, por não ser possível antecipar essa necessidade em fase de formação do contrato, conforme melhor explanado no documento de resposta ao pedido de esclarecimentos.”</i>	148.739,87	5,31
4.1.3. Fornecimento e execução de camada em agregado britado de granulometria extensa tratado com cimento, na razão de 110Kg/m3, c/ 0,20m depois do recalque, incluindo espalhamento e compactação e todos os trabalhos acessórios e complementares necessários.(a)	140.000,00		8.190,00	0,29
4.2.2. Corte e levantamento de betuminoso, incluindo remoção todos os trabalhos acessórios e complementares necessários e transporte e encaminhamento a destino final adequado do material sobranete de acordo com o PPG.	1.080,00		3.081,60	0,11
4.2.3. Fresagem de pavimento betuminoso, de 4 a 6cm de profundidade, incluindo todos os trabalhos acessórios e complementares necessários.(a)	8.000,00		11.059,72	0,39
4.2.7. Fornecimento e execução de tapete em betão betuminoso c/ 0,05m depois do recalque, c/ gravilha de basalto, incluindo a rega de colagem c/ emulsão betuminosa modificada ou rega de impregnação, e todos os trabalhos acessórios e complementares necessários.(a)	183.600,00		100.161,08	3,58
Cap. 5 - CALÇADAS				
5.1. Execução de arranque de calçadas, incluindo todos os trabalhos acessórios e complementares necessários e transporte e encaminhamento a destino final adequado, do material sobranete, de acordo com o PPG.	7.840,00	<i>“Considerando a natureza desta empreitada, de facto, no momento da preparação das estimativas que integram o MQT incluído nas peças do procedimento, as quantidades definidas para as atividades inerentes à reabilitação de pavimentos refletem uma distribuição que não contempla um volume maior de obras em vias estruturantes e/ou Intervenções mais amplas ou profundas, preenchimento de depressões em pavimentos empenados de forma a garantir uma espessura uniforme da camada de desgaste, nem tão</i>	9.380,47	0,34
5.3. Arranque de calçada de cubos de granito ou basalto,	29.800,00		26.702,62	0,95



EMPREITADA DE REABILITAÇÃO DE ARRUAMENTOS E INFRAESTRUTURAS DE SANEAMENTO – ZONA SUL DE LISBOA				
Trabalhos contratuais		Trabalhos “a mais”		
Descrição	Valor/€	Justificação	Valor/€	%
incluindo fundação e revestimento parcial com betuminoso, incluindo todos os trabalhos acessórios e complementares necessários e transporte e encaminhamento a destino final adequado, do material sobranste, de acordo com o PPG.		<i>pouco as eventuais alterações de geometria dos arruamentos, alterações no alinhamento do lancil, alargamento dos passeios, introdução de ilhas ou criação de zonas de estacionamento, por não ser possível antecipar essa necessidade em fase de formação da contrato, conforme melhor explanado no documento de resposta ao pedido de esclarecimentos.”</i>		
5.4. Reposição de calçada de cubos de granito, com limpeza e escolha da pedra, incluindo todos os fornecimentos e trabalhos acessórios e complementares necessários.	7.616,00		103.282,29	3,69
5.5. Reposição de calçada de cubos de vidro com materiais novos de assentamento, incluindo todos os trabalhos acessórios e complementares necessários.	5.192,00		1.513,89	0,05
5.6. Fornecimento e execução calçada de vidro sobre traço 1:4 de cimento e areia, incluindo todos os trabalhos acessórios e complementares necessários.	73.950,00		146.317,47	5,23
5.8. Fornecimento e execução calçada de cubos de vidro sobre traço 1:4 de cimento e areia, incluindo todos os trabalhos acessórios e complementares necessários.	9.876,00		109.256,05	3,90
5.10. Fornecimento e colocação de faixa tátil de alerta em área de utilização exclusivamente pedonal em blocos quadrangulares de 0,20m*0,20m em betão de cimento, de espessura mínima 0,06 m, com superfície em textura antiderrapante e cor cinza, pitonada em conformidade com o DL 163/2006, juntas refechadas com areia fina, camada de assentamento em areia, com 0,04 m de espessura final, incluindo remoção dos produtos sobranste a destino final adequado de acordo com o PPG.	9.000,00	<i>“Considerando a natureza desta empreitada, de facto, no momento da preparação das estimativas que integram o MQT incluído nas peças do procedimento, as quantidades definidas para as atividades inerentes à reabilitação de pavimentos refletem uma distribuição que não contempla um volume maior de obras em vias estruturantes e/ou Intervenções mais amplas ou profundas, preenchimento de depressões em pavimentos empenados de forma a garantir uma espessura uniforme da camada de desgaste, nem tão pouco as eventuais alterações de geometria dos arruamentos, alterações no alinhamento do lancil, alargamento dos passeios, introdução de ilhas ou criação de zonas de estacionamento, por não ser possível antecipar essa necessidade em fase de formação da contrato, conforme melhor explanado no documento de resposta ao pedido de esclarecimentos.”</i>	11.027,70	0,39
5.11. Fornecimento e colocação de faixa tátil direcional em área de utilização exclusivamente pedonal em blocos quadrangulares de 0,20m*0,20m em betão de cimento, de espessura mínima 0,06 m, com superfície em	9.000,00		144,00	0,01



EMPREITADA DE REABILITAÇÃO DE ARRUMENTOS E INFRAESTRUTURAS DE SANEAMENTO – ZONA SUL DE LISBOA				
Trabalhos contratuais		Trabalhos “a mais”		
Descrição	Valor/€	Justificação	Valor/€	%
textura antiderrapante e cor cinza, com pitons alongados em conformidade com o DL 163/2006, juntas refechadas com areia fina, camada de assentamento em areia, com 0,04 m de espessura final, incluindo remoção dos produtos sobranes a destino final adequado de acordo com o PPG.				
Cap. 6 - LANCIS				
6.3. Execução de arranque de lancil, s/ aproveitamento de material, incluindo todos os trabalhos acessórios e complementares necessários e transporte e encaminhamento a destino final adequado, do material sobranes, de acordo com o PPG.	2.925,00	<i>“Considerando a natureza desta empreitada, de facto, no momento da preparação das estimativas que integram o MQT incluído nas peças do procedimento, as quantidades definidas para as atividades inerentes à reabilitação de pavimentos refletem uma distribuição que não contempla um volume maior de obras em vias estruturantes e/ou Intervenções mais amplas ou profundas, preenchimento de depressões em pavimentos empenados de forma a garantir uma espessura uniforme da camada de desgaste, nem tão pouco as eventuais alterações de geometria dos arruamentos, alterações no alinhamento do lancil, alargamento dos passeios, introdução de ilhas ou criação de zonas de estacionamento, por não ser possível antecipar essa necessidade em fase de formação da contrato, conforme melhor explanado no documento de resposta ao pedido de esclarecimentos.”</i>	6.947,85	0,25
6.4. Fornecimento e assentamento de lancil em cantaria c/ 0,13x0,22m, sobre fundação de 0,30x0,50m em betão simples, incluindo escavação da vala e remoção das terras ou cofragem quando necessária e todos os trabalhos acessórios e complementares necessários. (Considera-se incluído lancil curvo, quando necessário).	41.440,00		123.536,78	4,41
6.5. Fornecimento e assentamento lancil em cantaria c/ 0,20x0,22m, sobre fundação de 0,30x0,70m em betão simples, incluindo escavação da vala e remoção das terras ou cofragem quando necessária e todos os trabalhos acessórios e complementares necessários. (Considera-se incluído lancil curvo, quando necessário).	12.415,00		11.076,91	0,40
Cap. 7 - SANEAMENTO				
7.3.9. Arranque de sarjetas, incluindo arranque do pavimento e escavação sem aproveitamento de material.	628,8	<i>“Considerando a natureza desta empreitada, de facto, no momento da preparação das estimativas que integram o MQT incluído nas peças do procedimento, as quantidades definidas para as atividades inerentes à reabilitação de pavimentos refletem uma distribuição que não contempla um volume maior de obras em vias estruturantes e/ou Intervenções mais amplas ou profundas, preenchimento de depressões em pavimentos empenados de forma a garantir uma espessura uniforme da camada de desgaste, nem tão pouco as eventuais alterações de geometria dos</i>	1.068,96	0,04
7.5.1. Arranque e reposição de tampas de caixas de inspeção, c/ alteamento de caixa até 0,50m, incluindo todos os fornecimentos e trabalhos acessórios e complementares necessários.	4.000,00		30.000,00	1,07

EMPREITADA DE REABILITAÇÃO DE ARRUAMENTOS E INFRAESTRUTURAS DE SANEAMENTO – ZONA SUL DE LISBOA				
Trabalhos contratuais		Trabalhos “a mais”		
Descrição	Valor/€	Justificação	Valor/€	%
7.15.2. Fornecimento e assentamento de tampas de betão armado C25/30 para caixas de visita em 0,60 m x 0,60 m.	2.131,20	arruamentos, alterações no alinhamento do lancil, alargamento dos passeios, introdução de ilhas ou criação de zonas de estacionamento, por não ser possível antecipar essa necessidade em fase de formação da contrato, conforme melhor explanado no documento de resposta ao pedido de esclarecimentos.”	106,56	0,00
Cap. 10 - DIVERSOS				
10.1. Arranque de pilarete metálico, incluindo fundação e a sua remoção.	1.120,00	“Considerando a natureza desta empreitada, de facto, no momento da preparação das estimativas que integram o MQT incluído nas peças do procedimento, as quantidades definidas para as atividades inerentes à reabilitação de pavimentos refletem uma distribuição que não contempla um volume maior de obras em vias estruturantes e/ou Intervenções mais amplas ou profundas, preenchimento de depressões em pavimentos empenados de forma a garantir uma espessura uniforme da camada de desgaste, nem tão pouco as eventuais alterações de geometria dos arruamentos, alterações no alinhamento do lancil, alargamento dos passeios, introdução de ilhas ou criação de zonas de estacionamento, por não ser possível antecipar essa necessidade em fase de formação da contrato, conforme melhor explanado no documento de resposta ao pedido de esclarecimentos.”	5.764,50	0,21
10.2. Reposição de pilarete metálico, com fundação em betão incluindo fornecimentos escavação da vala, remoção de terras e cofragem quando necessária.	1.500,00		6.220,00	0,22
10.3. Fornecimento e colocação de pilaretes metálicos, com as características indicadas no Desenho de Pormenor, incluindo fundação em betão B15 (C12/15) e todos os trabalhos acessórios e complementares necessários.	10.800,00		119.556,00	4,27
Cap. 11 - TRABALHO NOTURNO				
11.1. Acréscimo de custos relativos a trabalhos realizados em regime de horário extraordinário, de acordo com as condições estipuladas no CE. (a)	76.979,20	“O acréscimo de trabalhos relativos ao horário noturno decorre das mesmas circunstâncias referidas a propósito das atividades inerentes à reabilitação dos pavimentos. Uma vez que, tratando-se de eixos estruturantes, com forte impacto na circulação da Cidade, teve o Município de optar pela sua execução em horário noturno. Assim, havendo um aumento do volume de intervenção em eixos estruturantes, pelos motivos já anteriormente expresso, verificou-se o correspondente acréscimo nesta atividade através da qual se remunera o trabalho realizado em horário noturno.”	23.292,57	0,83
TOTAL			1.039.620,09	37,13

NOTA: (a) Acréscimo de custos relativos aos trabalhos assinalados com (a), por se prever serem executados em regime de horário extraordinário, calculado segundo a fórmula seguinte: $Vg = A \times B \times 0,20$, sendo: **A** – custo dos trabalhos a que se referem os artigos assinalados com (a). **B** – percentagem de trabalhos executados em regime de horário extraordinário – 20%.

Na empreitada de “Reabilitação de arruamentos e infraestruturas de saneamento – Zona Sul de Lisboa”, verificou-se a existência de trabalhos adicionais qualificados pela CML como trabalhos “a mais” nos autos de medição infra identificados.

N.º do Dossiê	N.º do auto	Valor total dos autos/€	Valor dos Trabalhos Adicionais/€	%	Valor Acumul./€	% Acumul.	Qualificação de trabalhos
493/15	2	251.937,21	24.737,41	0,88	24.737,41	0,88	Trabalhos “a mais”
36/16	3 e 4	146.215,26	12.978,49	0,46	37.715,90	1,35	Trabalhos “a mais”
55/16	5	108.936,26	7.956,72	0,28	45.672,62	1,63	Trabalhos “a mais”
84/16	6 e 7	359.644,78	90.880,80	3,25	136.553,42	4,88	Trabalhos “a mais”
106/16	8	206.378,20	83.989,07	3,00	220.542,49	7,88	Trabalhos “a mais”
226/16	9 e 10	445.269,51	251.898,69	9,00	472.441,18	16,87	Trabalhos “a mais”
247/16	11	203.032,63	131.979,63	4,71	604.420,80	21,59	Trabalhos “a mais”
291/16	12	250.708,36	127.730,44	4,56	732.151,25	26,15	Trabalhos “a mais”
322/16	13	135.048,57	93.416,43	3,34	825.567,68	29,48	Trabalhos “a mais”
343/16	14	52.116,04	34.401,30	1,23	859.968,97	30,71	Trabalhos “a mais”
371/16	15	208.090,95	51.537,85	1,84	911.506,82	32,55	Trabalhos “a mais”
55/17	16	118.722,62	74.734,83	2,67	986.241,65	35,22	Trabalhos “a mais”
136/17	17	39.966,17	16.350,66	0,58	1.002.592,32	35,81	Trabalhos “a mais”
458/17	18 a 20	139.238,72	37.027,76	1,32	1.039.620,08	37,13	Trabalhos “a mais”



EMPREITADA DE REABILITAÇÃO DE ARRUAMENTOS E INFRAESTRUTURAS DE SANEAMENTO – ZONA NORTE DE LISBOA				
Trabalhos contratuais		Trabalhos “a mais”		
Descrição	Valor/€	Justificação	Valor/€	%
Cap. 2 - MOVIMENTO DE TERRAS				
2.1.2. Execução de escavação em abertura de valas incluindo baldeação, entivação, bombagem se necessário, e regularização de fundo, até 3,0m de profundidade em terreno de qualquer natureza, incluindo todos os trabalhos acessórios e complementares necessários e transporte e encaminhamento a destino final adequado, do material sobranste, de acordo com o PPG.	12.600,00	<i>“Considerando a natureza desta empreitada, de facto, no momento da preparação das estimativas que integram o MQT incluído nas peças do procedimento, as quantidades definidas para as atividades aí inscritas são estimadas, por não ser possível antecipar a efetiva necessidade de execução de cada uma das referidas atividades inscritas no MQT em fase de formação do contrato, conforme melhor explanado no documento de resposta ao pedido de esclarecimentos.”</i>	25.368,49	0,82
2.4.1. Execução de sondagens, incluindo arranque e reposição de pavimentos, abertura, entivação, cumulação de valas, trabalhos no coletor necessários à recolha das suas características, fornecimento de pessoal auxiliar habilitado a medir, arranque e reposição de tampas, remoção de entulhos, limpeza do local, todos os trabalhos acessórios e complementares necessários e ainda transporte e encaminhamento a destino final adequado, do material sobranste, de acordo com o PPG.	1.227,60		61,38	0,00
Cap. 3 - BETÃO				
3.1. Demolição mecânica de elementos de betão armado	7.500,00	<i>“Considerando a natureza desta empreitada, de facto, no momento da preparação das estimativas que integram o MQT incluído nas peças do procedimento, as quantidades definidas para as atividades aí inscritas são estimadas, por não ser possível antecipar a efetiva necessidade de execução de cada uma das referidas atividades inscritas no MQT em fase de formação do contrato, conforme melhor explanado no documento de resposta ao pedido de esclarecimentos.”</i>	8.237,10	0,27
3.2. Fornecimento e colocação de betão ciclópico de 200kg/m3 ao traço 1:4:6, em fundações e todos os trabalhos acessórios e complementares necessários.	7.765,00		13.316,98	0,43
3.4. Fornecimento e colocação de betão-armado em lajes (B20 (C16/20),A400) incluindo vibração mecânica, cofragem e descofragem, e todos os trabalhos acessórios e complementares.	37.500,00		37.320,00	1,20
3.5. Fornecimento, colocação e vibração de betão B20 (C16/20) em lajes c/0,20m de espessura, incluindo todos os trabalhos acessórios e complementares.	9.168,00		24.629,83	0,79
Cap. 4 - PAVIMENTAÇÃO				
4.2.2. Corte e levantamento de betuminoso, incluindo remoção todos os trabalhos acessórios e complementares necessários e	1.094,95	<i>“Considerando a natureza desta empreitada, de facto, no momento da preparação das estimativas que integram o MQT incluído nas peças do procedimento, as quantidades definidas para as atividades inerentes</i>	14.413,31	0,46

EMPREITADA DE REABILITAÇÃO DE ARRUAMENTOS E INFRAESTRUTURAS DE SANEAMENTO – ZONA NORTE DE LISBOA				
Trabalhos contratuais		Trabalhos “a mais”		
Descrição	Valor/€	Justificação	Valor/€	%
transporte e encaminhamento a destino final adequado do material sobran­te de acordo com o PPG.				
4.2.3. Fresagem de pavimento betuminoso, até 4cm de profundidade, incluindo todos os trabalhos acessórios e complementares necessários e transporte e encaminhamento a destino final adequado, do material sobran­te, de acordo com o PPG. (a)	6.800,00	<i>à reabilitação de pavimentos refletem uma distribuição que não contempla um volume maior de obras em vias estruturantes e/ou Intervenções mais amplas ou profundas, preenchimento de depressões em pavimentos empenados de forma a garantir uma espessura uniforme da camada de desgaste, nem tão pouco as eventuais alterações de geometria dos arruamentos, alterações no alinhamento do lancil, o alargamento dos passeios, Introdução de ilhas ou criação de zonas de estacionamento, por não ser possível antecipar essa necessidade em fase de formação da contrato, conforme melhor explanado no documento de resposta ao pedido de esclarecimentos.”</i>	25.504,34	0,82
4.2.6. Fornecimento e aplicação de mistura betuminosa densa em preenchimento de depressões ou reforço de fundações, incluindo todos os trabalhos acessórios e complementares necessários e transporte e encaminhamento a destino final adequado, do material sobran­te, de acordo com o PPG. (a)	227.400,00	<i>“Considerando a natureza desta empreitada, de facto, no momento da preparação das estimativas que integram o MQT incluído nas peças do procedimento, as quantidades definidas para as atividades aí inscritas são estimadas, por não ser possível antecipar a efetiva necessidade de execução de cada uma das referidas atividades inscritas no MQT em fase de formação do contrato, conforme melhor explanado no documento de resposta ao pedido de esclarecimentos.”</i>	224.766,71	7,25
4.2.7. Fornecimento e execução de tapete em betão betuminoso c/ 0,05m depois do recalque, c/ gravilha de basalto, incluindo a rega de colagem c/ emulsão betuminosa modificada ou rega de impregnação, e todos os trabalhos acessórios e complementares necessários. (a)	83.000,00		23.771,20	0,77
4.2.8. Fornecimento e execução de betão betuminoso rugoso, c/ 0,04m de espessura após o recalque, c/ gravilha de basalto, incluindo a rega de colagem c/ emulsão betuminosa modificada, e todos os trabalhos acessórios e complementares. (a)	227.200,00	<i>“O aumento da quantidade desta atividade explica-se pela necessidade de a CML canalizar para a presente empreitada as intervenções nos eixos viários estruturantes da cidade. (...). A referida necessidade não foi considerada em fase de preparação das peças do procedimento por decorrer de circunstâncias que se prendem com as alterações, impossíveis de prever, verificadas na programação dos projetos e dos procedimentos concursais relativos a várias obras, que não se encontrando inseridas no “Plano Pavimentar Lisboa”, foram igualmente planeadas pela CML para o espaço público e para outros importantes eixos viários, de que são exemplos as intervenções incluídas no programa “Uma Praça em Cada Bairro” e a 2ª Circular. (...). Certo é que fruto de vicissitudes várias foi o Município confrontado com a possibilidade de a</i>	490.476,56	15,82

EMPREITADA DE REABILITAÇÃO DE ARRUAMENTOS E INFRAESTRUTURAS DE SANEAMENTO – ZONA NORTE DE LISBOA				
Trabalhos contratuais		Trabalhos “a mais”		
Descrição	Valor/€	Justificação	Valor/€	%
		<p><i>execução das referidas obras ficar, no todo ou em parte, concentrada num determinado espaço de tempo, circunstância que, a verificar-se, traria condicionamentos de circulação dentro da Cidade incompatíveis como seu regular funcionamento. Assim, as já mencionadas circunstâncias imprevisíveis, associadas ao desenvolvimento dos projetos e dos concursos das demais intervenções previstas para a Cidade, levaram a CML a ter de executar as obras nas vias estruturantes previstas no “Plano Pavimentar Lisboa” com maior brevidade, de forma a mitigar os problemas associados à simultaneidade de obras na Cidade. Outra das circunstâncias que concorre para o acréscimo dos trabalhos relativos a este tipo de atividade prende-se com o acelerar do processo de degradação dos pavimentos nas vias a intervir no âmbito do “Plano Pavimentar Lisboa”, tanto em extensão, como em profundidade. De fato, sendo certo que, no momento da preparação da empreitada, foi efetuado o diagnóstico quanto às condições das vias, a realidade é que entre esse diagnóstico e o início da intervenção assistiu-se a um considerável aumento do nível de degradação das vias. Tal situação decorre do próprio comportamento dos materiais e das estruturas que constituem os pavimentos rodoviários que, muitas vezes, fruto de variados fatores, combinados, levam ao acelerar da evolução das patologias existentes, muitas destas apenas detetáveis e mensuráveis já no decorrer dos trabalhos. No que se refere a esta empreitada o acréscimo no recurso a esta atividade também se ficou a dever a uma opção de racionalização de custos, no contexto da execução das várias empreitadas promovidas pela CML para a Implementação do “Plano Pavimentar Lisboa” porquanto se privilegiou a execução desta atividade no âmbito da presente empreitada uma vez que o preço da unitário incluído na mesma para a atividade em causa é inferior ao preço unitário para a mesma atividade na outra empreitada que, ao mesmo tempo, se encontrava a ser executada.”</i></p>		
<p>4.2.9. Fornecimento e execução de Mistura Betuminosa AC 16 REG/BIN 10/20 tipo "Alto Módulo", com 0,10 m de espessura após recalque, incluindo rega de impregnação e todos os trabalhos acessórios e complementares.</p>	124.500,00	<p><i>“O aumento da quantidade desta atividade explica-se pela necessidade de a CML canalizar para a presente empreitada as intervenções nos eixos viários estruturantes da cidade. Na reabilitação de pavimentos rodoviários sujeitos a grande intensidade de tráfego, como é o caso das vias estruturantes, a presente atividade é aquela que se utiliza por deter as características necessárias para fazer face às exigências acrescidas em matéria da resistência ao desgaste e comportamento mecânico, tendo sido executada esta atividade como base em zonas de intenso tráfego rodoviário e/ou tráfego muito pesado, como faixas BUS, dado tratar-se de uma solução tecnicamente recomendável quando é necessária uma maior rigidez e/ou menor espessura da(s) camada(s) betuminosas. Nessas situações a utilização de MBAM</i></p>	20.535,90	0,66



EMPREITADA DE REABILITAÇÃO DE ARRUAMENTOS E INFRAESTRUTURAS DE SANEAMENTO – ZONA NORTE DE LISBOA				
Trabalhos contratuais		Trabalhos “a mais”		
Descrição	Valor/€	Justificação	Valor/€	%
		<i>apresenta vantagens económicas relativamente ao uso de misturas tradicionais.”</i>		
Cap. 5 - CALÇADAS				
5.1. Execução de arranque de calçadas, incluindo todos os trabalhos acessórios e complementares necessários e transporte e encaminhamento a destino final adequado, do material sobranter, de acordo com o PPG.	7.770,00	<i>“Considerando a natureza desta empreitada, de facto, no momento da preparação das estimativas que integram o MQT incluído nas peças do procedimento, as quantidades definidas para as atividades aí inscritas são estimadas, por não ser possível antecipar a efetiva necessidade de execução de cada uma das referidas atividades inscritas no MQT em fase de formação do contrato, conforme melhor explanado no documento de resposta ao pedido de esclarecimentos.”</i>	11.591,71	0,37
5.3. Reposição de calçada de vidro, c/ materiais novos de assentamento, incluindo todos os trabalhos acessórios e complementares necessários.	33.000,00		48.205,19	1,56
5.4. Reposição de calçada de cubos de granito, com limpeza e escolha da pedra, incluindo todos os fornecimentos e trabalhos acessórios e complementares necessários.	8.800,00		4.038,10	0,13
5.9. Fornecimento e execução de blocos de argamassa de cimento para passeios, c/ espessura mínima de 0,06m, com superfície em cor creme, camada de assentamento em areia de 0,05m de espessura final, incluindo todos os materiais e trabalhos acessórios e complementares necessários.	8.000,00		10.080,00	0,33
5.10. Fornecimento e colocação de faixa tátil de alerta em área de utilização exclusivamente pedonal em blocos quadrangulares de 0,20m*0,20m em betão de cimento, de espessura mínima 0,06 m, com superfície em textura antiderrapante e cor cinza, pitonada em conformidade com o DL 163/2006, juntas refechadas com areia fina, camada de assentamento em areia, com 0,04 m de espessura final, incluindo remoção dos produtos sobranter a destino final adequado de acordo com o PPG.	7.800,00		5.077,54	0,16
5.13. Fornecimento e execução de calçada em mescla de cubos de vidro e de granito com as dimensões de 0,05x0,05 na proporção de 50 % cada, sobre traço 1:4 de cimento e areia,	31.500,00		9.303,00	0,30



EMPREITADA DE REABILITAÇÃO DE ARRUAMENTOS E INFRAESTRUTURAS DE SANEAMENTO – ZONA NORTE DE LISBOA				
Trabalhos contratuais		Trabalhos “a mais”		
Descrição	Valor/€	Justificação	Valor/€	%
incluindo todos os trabalhos acessórios e complementares necessários.				
Cap. 6 - LANCIS				
6.5. Fornecimento e assentamento lancil em cantaria c/ 0,20x0,22m, sobre fundação de 0,30x0,70m em betão simples, incluindo escavação da vala e remoção das terras ou cofragem quando necessária e todos os trabalhos acessórios e complementares necessários. (Considera-se incluído lancil curvo, quando necessário).	25.000,00	“Considerando a natureza desta empreitada, de facto, no momento da preparação das estimativas que integram o MQT incluído nas peças do procedimento, as quantidades definidas para as atividades aí inscritas são estimadas, por não ser possível antecipar a efetiva necessidade de execução de cada uma das referidas atividades inscritas no MQT em fase de formação do contrato, conforme melhor explanado no documento de resposta ao pedido de esclarecimentos.”	35.032,75	1,13
Cap. 7 - DRENAGEM				
7.11. Fornecimento e assentamento de calhas para águas pluviais, incluindo todos os trabalhos acessórios e complementares necessários.	2.349,00	“Considerando a natureza desta empreitada, de facto, no momento da preparação das estimativas que integram o MQT incluído nas peças do procedimento, as quantidades definidas para as atividades aí inscritas são estimadas, por não ser possível antecipar a efetiva necessidade de execução de cada uma das referidas atividades inscritas no MQT em fase de formação do contrato, conforme melhor explanado no documento de resposta ao pedido de esclarecimentos.”	5.615,75	0,18
7.16. Fornecimento e assentamento de coletor (diâmetro 0,30m) em manilhas de betão armado, incluindo todos os trabalhos acessórios e complementares necessários.	1.217,40		2.881,18	0,09
7.17. Fornecimento e assentamento de coletor (diâmetro 0,40m) em manilhas de betão armado, incluindo todos os trabalhos acessórios e complementares necessários.	2.055,00		7.673,37	0,25
Cap. 8 - SINALIZAÇÃO				
8.1.1. Fornecimento e marcação no pavimento com Sprayplástico, de acordo com indicação da Fiscalização, incl. Pré-marcação e todos os trabalhos necessários, com diferentes larguras de traços: 0,12m; 0,15m; 0,20m; 0,25m e 0,30m.	52.478,00	“Considerando a natureza desta empreitada, de facto, no momento da preparação das estimativas que integram o MQT incluído nas peças do procedimento, as quantidades definidas para as atividades aí inscritas são estimadas, por não ser possível antecipar a efetiva necessidade de execução de cada uma das referidas atividades inscritas no MQT em fase de formação do contrato, conforme melhor explanado no documento de resposta ao pedido de esclarecimentos.”	5.694,42	0,18
8.2.2. Setas simples	3.240,00		360,00	0,01
8.2.4. Fornecimento e marcação no pavimento com tinta termoplástica, incl. Pré-marcação e todos os trabalhos necessários, dos seguintes traços: traço 0,20m; traço 0,30m; traço 0,50m (passadeiras e barras de STOP)	109.020,00		13.660,21	0,44
Cap. 9 - ARQUEOLOGIA				



EMPREITADA DE REABILITAÇÃO DE ARRUAMENTOS E INFRAESTRUTURAS DE SANEAMENTO – ZONA NORTE DE LISBOA				
Trabalhos contratuais		Trabalhos “a mais”		
Descrição	Valor/€	Justificação	Valor/€	%
9.1. Arqueólogo assistente, para assegurar tarefas no âmbito da intervenção arqueológica urbana durante a execução dos trabalhos de afetação do subsolo e proceder ao tratamento laboratorial preliminar dos materiais arqueológicos recolhidos.	680,40	“Considerando a natureza desta empreitada, de facto, no momento da preparação das estimativas que integram o MQT incluído nas peças do procedimento, as quantidades definidas para as atividades aí inscritas são estimadas, por não ser possível antecipar a efetiva necessidade de execução de cada uma das referidas atividades inscritas no MQT em fase de formação do contrato, conforme melhor explanado no documento de resposta ao pedido de esclarecimentos.”	6.337,44	0,20
Cap. 10 - DIVERSOS				
10.1. Arranque de pilarete metálico, incluindo fundação e a sua remoção.	972,80	“Considerando a natureza desta empreitada, de facto, no momento da preparação das estimativas que integram o MQT incluído nas peças do procedimento, as quantidades definidas para as atividades aí inscritas são estimadas, por não ser possível antecipar a efetiva necessidade de execução de cada uma das referidas atividades inscritas no MQT em fase de formação do contrato, conforme melhor explanado no documento de resposta ao pedido de esclarecimentos.”	963,68	0,03
10.2. Reposição de pilarete metálico, com fundação em betão incluindo fornecimentos escavação da vala, remoção de terras e cofragem quando necessária.	991,50		614,73	0,02
10.3. Fornecimento e colocação de pilaretes metálicos, com as características indicadas no Desenho de Pormenor, incluindo fundação em betão B15 (C12/15) e todos os trabalhos acessórios e complementares necessários.	18.000,00		22.716,00	0,73
10.6. Colocação à cota do pavimento de capacetes de válvulas da EPAL e da GDL, incluindo fornecimento de tubos que sejam necessários e execução de todos os remates e eventuais contactos com as entidades gestoras desses equipamentos e todos os fornecimentos e trabalhos acessórios e complementares necessários.	1.184,40		2.237,20	0,07
Cap. 11 - TRABALHO NOTURNO				
11.1. Acréscimo de custos relativos a trabalhos realizados em regime de horário extraordinário, de acordo com as condições estipuladas no CE. (a)	40.900,00	“O acréscimo de trabalhos relativos ao horário noturno decorre das mesmas circunstâncias referidas a propósito das atividades inerentes à reabilitação dos pavimentos. Uma vez que, tratando-se de eixos estruturantes, com forte impacto na circulação da Cidade, teve o Município de optar pela sua execução em horário noturno. Assim, havendo um aumento do volume de intervenção em eixos estruturantes, pelos motivos já anteriormente expresso, verificou-se o correspondente acréscimo nesta atividade através da qual se remunera o trabalho realizado em horário noturno.”	139.096,39	4,49
TOTAL			1.239.580,46	39,99

NOTA: (a) Acréscimo de custos relativos aos trabalhos assinalados com (a), por se prever serem executados em regime de horário extraordinário, calculado segundo a fórmula seguinte: $Vg = A \times B \times 0,20$, sendo: **A** – custo dos trabalhos a que se referem os artigos assinalados com (a). **B** – percentagem de trabalhos executados em regime de horário extraordinário – 20%.

Nesta empreitada, os trabalhos adicionais qualificados pela CML como trabalhos “a mais” verificam-se nos autos de medição infra indicados.

N.º do Dossiê	N.º do auto	Valor total dos autos/€	Valor dos Trabalhos Adicionais/€	%	Valor Acumul./€	% Acumul.	Qualificação de trabalhos
485/15	2 e 3	220.969,83	9 492,81	0,31	9 492,81	0,31	Trabalhos “a mais”
494/15	4	281.143,13	5 474,02	0,18	14 966,83	0,48	Trabalhos “a mais”
35/16	5	280.210,86	42 918,09	1,38	57 884,92	1,87	Trabalhos “a mais”
59/16	6	492.942,58	180 812,54	5,83	238 697,46	7,70	Trabalhos “a mais”
75/16	7	89.312,28	26 740,27	0,86	265 437,74	8,56	Trabalhos “a mais”
96/16	8	229.371,66	94 257,17	3,04	359 694,90	11,60	Trabalhos “a mais”
133/16	9	22.271,08	5 578,64	0,18	365 273,54	11,78	Trabalhos “a mais”
163/16	10	106.609,40	31 890,91	1,03	397 164,45	12,81	Trabalhos “a mais”
189/16	11	307.153,79	220 631,27	7,12	617 795,73	19,93	Trabalhos “a mais”
225/16	12	36.752,99	19 055,87	0,61	636 851,60	20,54	Trabalhos “a mais”
288/16	13	454.512,06	306 505,49	9,89	943 357,09	30,43	Trabalhos “a mais”
305/16	14	80.278,96	46 942,96	1,51	990 300,04	31,95	Trabalhos “a mais”
337/16	15	135.567,68	88 351,45	2,85	1 078 651,49	34,80	Trabalhos “a mais”
16/17	17	65.071,15	28 307,45	0,91	1 106 958,94	35,71	Trabalhos “a mais”
72/17	18	21.624,68	14 489,98	0,47	1 121 448,91	36,18	Trabalhos “a mais”
109/17	19	61.568,35	38 638,45	1,25	1 160 087,36	37,42	Trabalhos “a mais”
135/17	20	101.099,84	79 456,70	2,56	1 239 544,06 ¹⁰¹	39,99	Trabalhos “a mais”

¹⁰¹ Diferença de menos 36,39 €, motivada dos arredondamentos do item 11.1 - Acréscimo de custos relativos a trabalho noturno.

ANEXO III

RESPOSTAS APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO



Ao Tribunal de Contas
Exma. Sra. Subdiretora-Geral
Sra Dra Márcia Vala

Av. Da República, 65
1050-189 Lisboa

TRIBUNAL DE CONTAS

Data: 29.10.2018

E 17626/2018
2018/10/31



Assunto: PROC. Nº 02/2017 – Audit. 1ª Secção

Auditoria (Fiscalização Concomitante) à execução dos contratos de empreitada, visados sob os registos de fiscalização prévia nºs 1295/2015, 1309/2015 e 1367/2015, outorgados entre o município de Lisboa e as empresas “Armando Cunha, S.A” e “Sanestradas – Empreitadas de Obras Públicas e Particulares, SA.” – atos / contratos adicionais

Em resposta aos diversos Ofícios remetidos por V. Exª relativamente ao assunto em epígrafe, vêm os ora signatários, apresentar a sua PRONÚNCIA, o que fazem nos termos seguintes:

I - INTRODUÇÃO:

Através de comunicação da Direcção Geral do Tribunal de Contas tomaram os signatários conhecimento do teor do Relato efetuado pelo Tribunal de Contas, relativo à “Auditoria à Execução de Três Contratos de Empreitada outorgados pelo Município de Lisboa – Contratos adicionais” – PROCESSO N.º 2/2017 – AUDIT./1.ª Secção (de ora em diante, “Relato”), auditoria que incidiu relativamente à execução dos contratos de Empreitada n.º 9/DMPO/DCMIVP/DPCIVP/14 – “REABILITAÇÃO DE PAVIMENTOS E ESTRUTURAS DE DRENAGEM NA CIDADE DE LISBOA - 0001/CP/DEPS/N.D./2015; Empreitada n.º 13/DMPO/DCMIVP/DPCIVP/14 - REABILITAÇÃO DE ARRUAMENTOS E INFRAESTRUTURAS DE SANEAMENTO - ZONA NORTE DE LISBOA – 0012/CP/DEPS/N.D./2015 e Empreitada n.º 1/DMPO/DCMIVP/DS/15 - REABILITAÇÃO DE ARRUAMENTOS E INFRAESTRUTURAS DE SANEAMENTO - ZONA SUL DE LISBOA - 0013/CP/DEPS/N.D./2015.

Nos termos dos supra referidos ofícios, foi concedido o prazo de 20 (vinte) dias para os signatários, querendo, se pronunciarem, prazo que foi, entretanto, prorrogado até ao dia 31 de outubro de 2018, na sequência de pedido apresentado por diversos interessados e extensível a todos

No âmbito do Relato, são apontadas "desconformidades" relativamente à execução dos referidos contratos de Empreitada, no que respeita à (determinação de) execução de trabalhos qualificados como trabalhos a mais, bem como no que respeita à (determinação de) execução de trabalhos para suprimento de erros e omissões.

O referido Relato conclui, no seu ponto 8.1, que, nas três empreitadas objeto de auditoria, "...foram detetados trabalhos adicionais executados que não reuniam os requisitos para serem legalmente qualificados como trabalhos a mais ou como trabalhos de suprimento de erros e omissões, atento o disposto nos artigos 370.º e 376º do CCP, pelo que deviam ter sido adjudicados mediante procedimento pré-contratual legalmente adequado", situação que "...ocasiona ilegalidade da despesa e é suscetível de constituir a prática de infração financeira sancionatória prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC."

No ponto 8.2. do Relato, o Tribunal de Contas indicia os signatários como eventuais responsáveis pela prática das infrações financeiras identificadas no mesmo, mais acrescentando que a responsabilidade em presença, "...que é pessoal e individual, é suscetível de ser relevada nos termos do nº 8 do artigo 65º...[da LOPTC], caso se verifiquem os condicionalismos aí indicados" e que "não foram encontrados registos de recomendação ou censura enquadráveis nas alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65º da LOPTC, em relação ao organismo e aos indiciados responsáveis, respetivamente".

Pese embora tenham atuado, por altura das mesmas, convictos da legalidade das práticas que adotaram, os signatários, bem como o Município de Lisboa (de ora em diante, designado como "CML"), acatam, sem reservas, as conclusões inscritas no Relato, requerendo, contudo, que o Tribunal de Contas se digne a relevar a sua responsabilidade, com base no disposto no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, aspeto a que infra regressaremos.

II – DO ENQUADRAMENTO DAS EMPREITADAS DE TRABALHOS DIVERSOS (ETD):

Tal como se procurou explicar aquando da resposta da CML aos pedidos de esclarecimentos que constavam da comunicação do Tribunal de Contas, relativa à presente ação de auditoria, as empreitadas objeto de análise correspondem a um tipo de modalidade de contrato utilizado, há vários anos, pela CML e que tem vindo a ser, tradicionalmente, designado por *Empreitadas de Trabalhos Diversos* (de ora em diante, "ETD" ou "Empreitadas de Trabalhos Diversos").

As atuais ETDs herdaram o conceito definido em 1990, altura em que foi criado, na Câmara Municipal de Lisboa, o sistema de Gestão de Projetos, através do Despacho n.º 253/P/90, cujo

2

III – DA DEFESA PROPRIAMENTE DITA:

Atendendo à natureza das desconformidades apontadas pelo Tribunal de Contas e à correspondente identificação dos eventuais responsáveis, que se dividem entre a fiscalização que ordenou a execução dos trabalhos adicionais, correspondentes a acréscimos de quantidades relativamente àquelas que se encontravam contratualmente definidas (alínea i) do ponto 8.2. do Relato) e as entidades que autorizaram a execução dos trabalhos designados pelo Município como "trabalhos de suprimento de erros e omissões" / Modificações Objetivas do Contrato (alínea ii) do ponto 8.2. do Relato), a fundamentação far-se-á em capítulos distintos, de forma a que, sem prejuízo dos aspetos que se aplicam a todos os indiciados como responsáveis, constantes em II supra, seja possível abordar os aspetos específicos de cada uma das situações.

Vejamos:

1. Quanto às infrações identificadas, relativas às ordens de execução dos trabalhos adicionais, correspondentes a acréscimos de quantidades (alínea i) do ponto 8.2. do Relato):

1.1. Para além do enquadramento constante em II, relativo ao Enquadramento das Empreitadas de Trabalhos Diversos (ETDs), acresce referir que os signatários visados na alínea i) ponto 8.2 do Relato são indiciados pelo Tribunal de Contas como responsáveis pelas ilicitudes relativas à execução dos trabalhos adicionais, correspondentes a acréscimos de quantidades, por terem assinado as respetivas requisições de trabalhos, ato que praticaram dando sequência e cumprimento a ordens superiores, uma vez que a escolha das obras a executar no âmbito das ETDs não tinha origem na fiscalização, a quem competia, tão-somente, preparar uma requisição de trabalhos que traduzisse, tecnicamente, através dos respetivos mapas de quantidades, as intervenções cuja execução fosse superiormente decidida.

1.2. Daí que tenham praticado os atos, agora censurados, em total articulação com os seus superiores que, de igual forma, atuaram inconscientes da (alegada) ilicitude dos mesmos.

1.3. Entendem os signatários que o exposto é corroborado pelo disposto na informação ref.^a INF/3850/DGES/17 que acompanha o Ofício n.º OF/944/GVMS/17, de 14/12/2017, para a qual se remete e que aqui se tem por integralmente reproduzida para todos os legais efeitos, assinada por todos os dirigentes das áreas associadas às matérias objeto de auditoria, designadamente pela Sr.^a Eng.^a Maria Helena Marques Fouto e Carmona Bicho,

que, na qualidade de Diretora Municipal de Projetos e Obras, assegurava a ligação entre os serviços que então tutelava e o Executivo Camarário.

- 1.4. Importa a esse propósito salientar que no Relato produzido pelo Tribunal de Contas chega mesmo a ser referida a informação prestada, verbalmente, pela Sr.^a Eng.^a Maria Helena Marques Fouto e Carmona Bicho, em reunião havida no dia 19/03/2018 (ponto 7 do Relato), no sentido da sua convicção de que os procedimentos adotados pelos serviços por si tutelados estariam tacitamente aprovados, mediante a ausência de despacho expresse sobre a informação INF/2898/DGES715.
- 1.5. Entendem, ainda, os signatários que os argumentos anteriormente apresentados demonstram a inexistência de qualquer ato deliberado praticado pelos mesmos, no sentido de incumprir as normas relativas à contratação pública, tendo os signatários se limitado a acompanhar os procedimentos que, na altura, vigoravam na CML, o que, aliás, também se demonstra pelo facto de todos os técnicos encarregues da fiscalização das obras requisitadas ao abrigo das três empreitadas objeto de auditoria terem procedido exatamente da mesma forma, sem exceção.
- 1.6. Para além de se reiterar que os signatários e, bem assim, a CML atuaram sempre de boa-fé, inconscientes da (alegada) violação das normas da contratação pública apontadas pelo Tribunal de Contas, importa também referir que atuaram, igualmente, de forma transparente uma vez que, ao longo da execução das empreitadas objeto de auditoria foram várias as comunicações enviadas ao Tribunal de Contas a propósito das alterações introduzidas em fase de execução dos contratos dessas empreitadas e que junto a essas comunicações era anexada uma cópia integral do documento intitulado "Proposta de procedimentos a adotar nas empreitadas de trabalhos diversos" onde se explicava, de forma clara e detalhada o conceito de ETD, bem como, os pressupostos inerentes à sua contratação e execução.
- 1.7. Apesar de o Tribunal de Contas já ter na sua posse, desde 2015, o mencionado documento intitulado "*Proposta de procedimentos a adotar nas empreitadas de trabalhos diversos*", até ao pedido de esclarecimentos e de envio de documentação no âmbito da fiscalização concomitante atualmente em curso, datado de 13/10/2017 nunca havia sido rececionada na CML qualquer recomendação, reparo ou pedido de esclarecimento a propósito das matérias objeto de auditoria.
- 1.8. Porém, com a receção do referido pedido por parte do Tribunal de Contas, tendo-se verificado que dos elementos solicitados por este Douto Tribunal em sede de fiscalização

poderiam indiciar entendimentos contrários à contratação e execução das ETDs, foi decidido, de imediato, e antes mesmo de conhecida a apreciação feita pelo Tribunal de Contas, que não fosse ordenada ou permitida a execução de qualquer trabalho no âmbito desse tipo de empreitada, cuja quantidade e/ou espécie não estivesse prevista no contrato inicial.

- 1.9. Com efeito, sem prejuízo da adoção imediata da referida medida pela CML, foi proferido, em março de 2018, Despacho pelo Sr. Vereador Manuel Salgado, com o seguinte teor:

Concordo.

Considerando o exposto, por cautela e provisoriamente até um esclarecimento definitivo da posição do Tribunal de Contas, determino, que no âmbito das empreitadas de trabalhos diversos em curso:

- Não sejam ordenados nem executados trabalhos que impliquem a realização de quantidades superiores às previstas contratualmente;
- Não sejam ordenados nem executados trabalhos não previstos nos artigos contratuais;
- Não sejam emitidas requisições de trabalhos que previsivelmente façam exceder as quantidades estimadas no âmbito de um contrato de empreitada de trabalhos diversos.

O Vereador

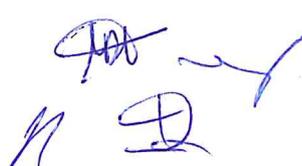


Manuel Salgado

- 1.10. Reitera-se, nessa medida, que assim que os signatários tomaram conhecimento que, afinal, a prática existente na CML, associada às Empreitadas ETDs, poderia não estar em consonância com o recomendado pelo Tribunal de Contas, deixaram de imediato de ordenar ou permitir a execução de qualquer trabalho no âmbito desse tipo de empreitada, cuja quantidade e/ou espécie não estivesse prevista no contrato inicial.

- 1.11. Finalmente, acresce referir que, tal como já mencionado anteriormente, a CML tem vindo a lançar a concurso uma série de acordos quadro visando, a substituição das Empreitadas de Trabalhos Diversos, por essa modalidade contratual.

- 1.12. Salieta-se, a título exemplificativo, e no que se refere especificamente à execução de obras, que se encontra contratado e em fase de execução o "ACORDO QUADRO PARA OBRAS DE PROMOÇÃO DA ACESSIBILIDADE E SEGURANÇA NA VIA PÚBLICA PARA CUMPRIMENTO DO PLANO DE ACESSIBILIDADE PEDONAL -



0004/AQS/CP/DGES/ND/2017, tendo sido adjudicado, no passado dia 23/10/2018, o "ACORDO QUADRO PARA OBRAS DE REABILITAÇÃO DE INFRAESTRUTURAS VIÁRIAS, VIAS PEDONAIS E CICLÁVEIS, REORDENAMENTO DE ESPAÇOS PÚBLICOS URBANOS E EQUIPAMENTOS DE APOIO AOS TRANSPORTES" - 0027/CP/DGES/ND/2018, que se destinam a satisfazer as mesmas necessidades das obras realizadas no âmbito das ETDs.

2. Quanto às infrações identificadas, relativas à aprovação das Modificações Objetivas do Contrato (alínea ii) do ponto 8.2. do Relato):

2.1. Os signatários são indiciados pelo Tribunal de Contas como responsáveis pelas (alegadas) ilicitudes relativas à aprovação de trabalhos adicionais, cuja espécie não se encontrava prevista no contrato inicial (atividades extra contratuais, a que são aplicáveis "preços novos"), nos termos do disposto no quadro que consta da alínea ii) do ponto 8.2 do Relato, em função das decisões em que participaram.

2.2. À semelhança do já referido no ponto anterior e, uma vez mais, tendo por base o enquadramento constante em II, relativo ao Enquadramento das Empreitadas de Trabalhos Diversos (ETD), importa, também neste caso, salientar que os signatários praticaram os atos, agora censurados pelo Tribunal de Contas, em total consonância com as práticas, há vários anos, adotadas pela CML e com os pareceres técnicos e correspondentes propostas subscritas pelos técnicos e dirigentes com funções e competências nas matérias objeto de auditoria, que, de igual forma, atuaram na esteira dos procedimentos em vigor na CML, encontrando-se, também esses, inconscientes da (eventual) ilicitude dos mesmos.

2.3. A este aspeto do Relato aplica-se, igualmente, o referido nos anteriores pontos 1.3 e 1.4, salientando-se a convicção manifestada, verbalmente, pela Sr.^a Eng.^a Maria Helena Marques Fouto e Carmona Bicho, em reunião havida no dia 19/03/2018 (ponto 7 do Relato), no sentido de que os procedimentos adotados em matéria de execução das Empreitadas ETDs estariam tacitamente aprovados, mediante a ausência de despacho expresso sobre a informação INF/2898/DGES715, para a qual se remete e que aqui se tem por integralmente reproduzida para todos os legais efeitos.

2.4. Tal convicção é, aliás, demonstrada pelas aprovações que foram pessoalmente efetuadas pela Sr.^a Eng.^a Maria Helena Marques Fouto e Carmona Bicho, relativas a duas das quatro Modificações Objetivas do Contrato, que o Tribunal e Contas considera violarem as regras da contratação pública ("Alteração do tipo de pavimento a aplicar numa zona longitudinal dos passeios", na Empreitada para a "Reabilitação de arruamentos e infraestruturas de

saneamento – zona sul de Lisboa" e na Empreitada para a "Reabilitação de arruamentos e infraestruturas de saneamento – zona norte de Lisboa").

- 2.5. As citadas aprovações foram efetuadas pela Sr.^a Eng.^a Maria Helena Marques Fouto e Carmona Bicho dando cumprimento a procedimentos há muito instituídos na CML e que, transpostos para o documento intitulado "Proposta de procedimentos a adotar nas empreitadas de trabalhos diversos", anexado à informação INF/2898/DGES715, acreditava estarem tacitamente aprovados, tal como teve oportunidade de explicar na reunião mencionada no anterior ponto 2.3, desconhecendo, por outro lado, que pudessem estar feridos pelas ilicitudes apontadas pelo Tribunal de Contas.
- 2.6. No que a estas duas decisões respeita, especificamente, vem o Tribunal de Contas referir, no ponto 6.2. do Relato, que as alterações que estão na origem das Modificações Objetivas do Contrato a que correspondem *"não tiveram por objeto suprir erros e/ou omissões das peças processuais, antes consubstanciando os chamados «melhoramentos». Ou seja, o projeto não apresentava nenhuma deficiência, o que aconteceu é que em fase de execução da obra, se adotaram outras soluções técnicas ou opções consideradas mais capazes de satisfazer o interesse público que se procurava atingir, as quais no entanto, poderiam (e deveriam) ter sido pensadas e decididas em fase anterior"*.
- 2.7. É verdade que numa empreitada específica, com um objeto perfeitamente definido, onde se conhece, à partida e com exatidão, quais as obras a executar, a alteração do tipo de pavimento inicialmente previsto poderá ser, de facto, considerada como um melhoramento e não como um suprimento de erros ou omissões, a menos que a alteração introduzida resulte da necessidade de corrigir uma solução de projeto que se mostre, pelas suas características técnicas, manifestamente desadequada ao fim pretendido, porque, nesse caso, está-se perante a necessidade de suprir um erro de conceção/dimensionamento, possibilidade que, salvo melhor opinião, a letra da lei não parece afastar.
- 2.8. Contudo, nas Empreitadas de Trabalhos Diversos, tendo em conta os termos em que esta modalidade de contrato vinha sendo entendida e gerida pela CML, o conceito de erro ou omissão foi, no que se refere à alteração do tipo de pavimento a aplicar no âmbito da execução da Empreitada para a "Reabilitação de arruamentos e infraestruturas de saneamento – zona sul de Lisboa" e da Empreitada para a "Reabilitação de arruamentos e infraestruturas de saneamento – zona norte de Lisboa", entendido de forma diversa pelos serviços da CML que analisaram a possibilidade de execução desses trabalhos ao abrigo dos referidos contratos de empreitada e pela Sr.^a Eng.^a Maria Helena Marques Fouto e Carmona Bicho que aprovou as respetivas Modificações Objetivas do Contrato.

8

- 2.9. De facto, pese embora a Empreitada de Trabalhos Diversos não corresponda a uma prestação contratual específica, prévia e perfeitamente identificada, deve estabelecer todos os elementos técnicos indispensáveis à execução de um conjunto pré-definido de atividades, que deve, por princípio, contemplar todas as soluções técnicas passíveis de virem a ser necessárias à concretização do seu objeto, detendo, assim, a abrangência e o detalhe compatíveis com os objetivos em presença.
- 2.10. No caso particular das três empreitadas objeto de auditoria, a contratação das mesmas tinha como objetivo a implementação do Plano Geral de Pavimentações, através da concretização, até 2020, de um vasto programa de reabilitação de vias, contemplando, não apenas a intervenção em infraestruturas de drenagem, sempre que necessário, mas também a reconstrução de passeios e, bem assim, outros trabalhos nas zonas envolventes dos pavimentos reabilitados/reconstruídos, numa lógica de intervenção integrada no espaço público, designadamente através da introdução de sinalização horizontal e consequente eliminação de obstáculos nos passeios, do rebaixamento ou alteamento das passeadeiras, da introdução de pisos tácteis e guias para pessoas com mobilidade reduzida, da criação de lugares de estacionamento para automobilistas com deficiência, motociclos e bicicletas, da construção de mais ciclovias e demais soluções de aproveitamento do espaço público que valorize e complemente as obras realizadas nas vias intervencionadas.
- 2.11. Foi, por isso, entendido que a inexistência, no mapa de trabalhos da empreitada, de atividades correspondentes a soluções técnicas que se revelaram necessárias à execução de obras, cuja concretização se encontrava prevista no Plano Geral de Pavimentações e, consequentemente no objeto da empreitada (recorde-se que o mapa de trabalhos deveria deter todas as soluções inerentes a esse fim), consubstanciava uma omissão, cujo suprimento seria possível através da aprovação de uma Modificação Objetiva do Contrato.
- 2.12. O referido nos anteriores pontos 2.9 a 2.11 aplicar-se-á, de forma em tudo idêntica, às demais Modificações Objetivas do Contrato que são objeto de reparo por parte do Tribunal de Contas, relativas à "alteração do tipo de escavação e materiais referentes à rede de drenagem" (Empreitada para a "Reabilitação de arruamentos e infraestruturas de saneamento – zona norte de Lisboa"), aprovada por despacho do Exmo. Sr. Vereador Manuel Salgado e ao "arranjo paisagístico da zona interior da Rotunda do Areeiro" (Empreitada para a "Reabilitação de pavimentos e estruturas de drenagem na Cidade de Lisboa), aprovada em reunião camarária de 13/07/2017 (Proposta nº 472/2017).

- 2.13. Daí que os signatários identificados pelo Tribunal de Contas na alínea ii) do ponto 8.2 do Relato tenham tomado a decisão de aprovar as Modificações Objetivas do Contrato, agora objeto de reparo, convictos de que estariam agindo na defesa do interesse público e no cumprimento das regras da contratação pública, inconscientes, portanto, das ilicitudes apontadas pelo Tribunal de Contas.
- 2.14. Salientam, ainda, os signatários a inexistência de qualquer ato deliberado, praticado pelos mesmos, no sentido de incumprir as normas relativas à contratação pública, reiterando que se limitaram a acompanhar os entendimentos que, na altura, vigoravam na CML, traduzidos nos pareceres técnicos e nas propostas subscritas pelos técnicos e dirigentes com funções e competências nas matérias objeto de auditoria
- 2.15. Ainda no que se refere à aprovação das Modificações Objetivas do Contrato, importa reiterar que os signatários e, bem assim, a CML atuaram sempre de boa-fé, inconscientes das ilicitudes que lhes são apontadas pelo Tribunal de Contas e que atuaram, igualmente, de forma transparente considerando as várias comunicações enviadas a este Tribunal a propósito das alterações introduzidas em fase de execução dos contratos das Empreitadas de Trabalhos Diversos.
- 2.16. E mais se dirá, reiterando-se o já atrás referido, que até ao pedido de esclarecimentos e de envio de documentação no âmbito da fiscalização concomitante atualmente em curso, nunca havia sido rececionada na CML qualquer recomendação, reparo ou pedido de esclarecimento, por parte do Tribunal de Contas, a propósito das matérias objeto de auditoria e que, com a receção do referido pedido de esclarecimentos, foi decidido, de imediato, e antes mesmo de conhecida a apreciação feita pelo Tribunal de Contas, que não fosse ordenada ou permitida a execução de qualquer trabalho no âmbito desse tipo de empreitada, cuja quantidade e/ou espécie não estivesse prevista no contrato inicial, tendo essa decisão sido mesmo objeto de despacho proferido pelo Exmo, Sr. Vereador Manuel Salgado, conforme transcrição efetuada no anterior ponto 1.9.
- 2.17. No que concerne, especificamente, à votação da Proposta n.º 472/2017, em 13/07/2017, saliente-se que, tanto os Vereadores que faziam parte do Executivo Municipal mas sem o pelouro das Obras Municipais, como os Vereadores da oposição e os Vereadores substitutos, muito naturalmente, não conheciam com pormenor e detalhe o processo em apreço naquela proposta (Empreitada n.º 09/DMPO/DCMIVP/DPCIVP/14 – “Reabilitação de pavimentos e estruturas de drenagem na cidade de Lisboa” e 1.ª modificação objetiva do respetivo contrato), tendo, simplesmente, tido oportunidade de o consultar antes de

Handwritten signature in blue ink.

Multiple handwritten signatures in blue ink at the bottom of the page.

participarem na deliberação em causa, tendo agido na convicção da licitude do ato sob votação.

- 2.18. De realçar que, no caso dos Senhores Vereadores substitutos, estes são convocados para a reunião camarária apenas quando os que substituem não podem comparecer, o que sucede, frequentemente, muito pouco tempo antes da realização daquela, por vezes até na véspera.

IV – DO ENQUADRAMENTO JURÍDICO DOS FACTOS IMPUTADOS AOS SIGNATÁRIOS:

De acordo com o n.º 1 do art.º 64.º da LOPTC, o Tribunal de Contas avalia o grau de culpa de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração, nomeadamente, as competências do cargo ou a índole das principais funções de cada responsável.

Atenta a factualidade existente no processo, conclui-se que os signatários, enquanto intervenientes e/ou responsáveis pela autorização / adjudicação de trabalhos a mais (conforme quadro constante da página 43 do Relato) e de trabalhos de suprimento de erros e omissões / MOC's (conforme quadro constante da página 44 do Relato), tomaram as diligências e cuidados normalmente exigíveis a um (normal) gestor público colocado na mesma posição concreta, tendo agido de boa-fé e no exclusivo interesse da instituição.

Efetivamente, e conforme se cuidou de referir, os signatários desconheciam que a sua conduta poderia não estar conforme o enquadramento e tramitação associados aos procedimentos de contratação pública, no âmbito da contratação e execução das ETDs, sendo que, assim que os signatários (e a CML) tomaram conhecimento, de que o entendimento por parte do Tribunal de Contas poderia ser, afinal, distinto, os signatários abstiveram-se, **de imediato**, de ordenar ou permitir a execução de qualquer trabalho no âmbito desse tipo de empreitada, cuja quantidade e/ou espécie não estivesse prevista no contrato inicial, bem como de requisições relativas a trabalhos que previsivelmente fizessem exceder as quantidades estimadas.

O que ocorreu por iniciativa da CML, inclusive, antes de ser conhecida a apreciação final feita pelo Tribunal de Contas em sede do presente processo de auditoria.

Assim sendo, tendo em atenção o previsto n.º 1 do art.º 64º da LOPTC, não poderá ser imputada aos signatários qualquer tipo de responsabilidade sancionatória pessoal e individual, relativamente à autorização / adjudicação de trabalhos a mais (conforme quadro constante da página 43 do Relato) e de trabalhos de suprimento de erros e omissões / MOC's, (conforme

quadro constante da página 44 do Relato), uma vez que agiram com a diligência que lhes era legalmente exigível, não sendo sequer censurável a sua atuação.

Nessa medida, analisando os factos indicados, as circunstâncias em que foram praticados e, designadamente, as considerações supra tecidas no presente documento, em sede de contraditório), entendemos que se encontra demonstrado que os signatários agiram de boa fé, no exclusivo interesse (público) da CML, pelo que não podem os mesmos ser censurados, atendendo a que praticaram os factos sem culpa, pois age sem culpa quem atuar sem consciência da ilicitude do facto, se o erro não lhe for censurável (cfr. determina o artigo 17.º, n.º 1 do Código Penal).

SUBSIDIARIAMENTE E SEM CONCEDER,

Caso o Tribunal, e sempre sem conceder, entenda que os factos são ilícitos e que foram praticados com culpa (na acepção do Código Penal), hipótese que apenas se invoca por mera cautela de raciocínio, então, requer-se a este Douto Tribunal que proceda à relevação da responsabilidade sancionatória dos signatários ao abrigo do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Com efeito, atenta a factualidade e tudo o que supra se alegou e se dá aqui por reproduzido (para efeito de subsunção), resulta claro que estão preenchidos os pressupostos estabelecidos no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, pelo que poderá ser relevada a responsabilidade sancionatória dos ora signatários.

De facto, nos termos do referido normativo, o Tribunal pode relevar a responsabilidade por infracção financeira quando, de forma cumulativa:

- a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;
- b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correcção da irregularidade do procedimento adoptado;
- c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática.

Ora, os pressupostos supra indicados em b) e c), que são de (mera) verificação objetiva, encontram-se verificados na medida que não existem recomendações anteriores do Tribunal de



Contas para correção da irregularidade do procedimento adoptado, bem como é a primeira vez que o Tribunal de Contas "censura" os ora signatários pela prática em questão.

Ou seja, em ambos os casos, as respostas são afirmativas, pelo que ambos os pressupostos se tem por preenchidos, o que, inclusive, resulta (já) expresso da página 45 do Relato.

Já no que respeita ao pressuposto indicado em a) supra, parece-nos inequivocamente demonstrado que a "falta" imputada aos signatários – e a existir alguma imputação, o que apenas se concebe por mera hipótese de raciocínio – apenas poderá ter lugar em sede de **negligência**, na medida que os signatários estavam plenamente convencidos de estarem a atuar em estrita conformidade com a lei, agindo no exclusivo interesse público, pelo que não deve ser sobre eles exercido um juízo de censura.

Reitere-se, a este respeito, que, conforme foi também demonstrado, os signatários (e a CML), perante a instauração de um procedimento de fiscalização por parte do Tribunal de Contas, interromperam prontamente a execução de qualquer trabalho no âmbito das Empreitadas ETDs, cuja quantidade e/ou espécie não estivesse prevista no contrato inicial, tendo sido esse procedimento formalmente determinado através do **Despacho, supra referido na pag 6 (ponto 1.9), emitido pelo Sr. Vereador Manuel Salgado**, para cujo teor se remete.

Tal determinação demonstra, se dúvidas existissem, que a CML (e os signatários, por inerência), assim que tomou conhecimento da sua atuação não se encontrar em conformidade com o entendimento do Tribunal de Contas, encetou todos os esforços e medidas ao seu alcance, para a pronta correção da situação.

Importando, ainda, reiterar que esses esforços e medidas foram determinados e implementados, pela CML (e pelos signatários, por inerência) **antes** de existir uma posição final por parte da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas!

Por fim, sempre se dirá, que uma decisão conforme à possibilidade prevista no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC também será consentânea com o **princípio da proporcionalidade**.

Em face do exposto, requer-se a este Douto Tribunal que proceda à relevação da responsabilidade sancionatória dos signatários ao abrigo do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

CONCLUSÕES:

- A) No que respeita às "desconformidades" apontadas no Relato relativamente à execução de 3 (três) contratos de **Empreitada ETDs**, e conforme supra demonstrado, verifica-se que os signatários atuaram convictos da legalidade das práticas que adotaram, o que resulta, designadamente, do enquadramento das Empreitadas ETDs, que correspondem a um tipo de modalidade de contrato utilizado há vários anos (desde 1990) pela CML, atuando num contexto de continuidade e de articulação com práticas há muito adotadas na gestão destes contratos, inconscientes de que estariam (eventualmente) a praticar atos (aleadamente) passíveis de constituir uma violação das normas relativas à contratação pública, geradora de ilegalidade da despesa e susceptível de constituir a prática de infração financeira sancionatória;
- B) **No que respeita, especificamente, às infrações relativas às ordens de execução dos trabalhos adicionais, correspondentes a acréscimos de quantidades**, verifica-se que os signatários visados na alínea i) ponto 8.2 do Relato praticaram esses atos dando sequência e cumprimento a ordens superiores, uma vez que a escolha das obras a executar no âmbito das ETDs não tinha origem na fiscalização, a quem competia, tão-somente, preparar uma requisição de trabalhos que traduzisse, tecnicamente, através dos respetivos mapas de quantidades, em total articulação com os seus superiores que, de igual forma, atuaram inconscientes da (alegada) ilicitude dos mesmos, agindo assim de boa-fé, inconscientes da (alegada) violação das normas da contratação pública apontadas pelo Tribunal de Contas;
- C) **Por sua vez, no que respeita, especificamente, às infrações relativas às relativas à aprovação das Modificações Objetivas do Contrato**, verifica-se que os signatários visados identificados na alínea ii) do ponto 8.2. do Relato praticaram os atos em total consonância com as práticas, há vários anos, adotadas pela CML e com os pareceres técnicos e correspondentes propostas subscritas pelos técnicos e dirigentes com funções e competências nas matérias objeto de auditoria, que, de igual forma, atuaram na esteira dos procedimentos em vigor na CML, encontrando-se, também esses, inconscientes da (eventual) ilicitude dos mesmos;
- D) Importando, ainda, evidenciar, que até à presente fiscalização concomitante, nunca havia sido rececionada na CML qualquer recomendação, reparo ou pedido de esclarecimento, por parte do Tribunal de Contas, a propósito das matérias objeto de auditoria;
- E) Sendo que, com a receção dos pedidos por parte do Tribunal de Contas, no âmbito do presente processo, e tendo-se verificado que dos elementos solicitados em sede de

14



fiscalização poderiam indiciar entendimentos contrários à contratação e execução das ETDs, foi decidido, de imediato, e antes mesmo de conhecida a apreciação feita pelo Tribunal de Contas, que não fosse ordenada ou permitida a execução de qualquer trabalho no âmbito desse tipo de empreitada, cuja quantidade e/ou espécie não estivesse prevista no contrato inicial;

- F) A que acresce o facto de, em março de 2018 – ou seja, antes da decisão final por parte do Tribunal de Contas – ter sido proferido Despacho pelo Sr. Vereador Manuel Salgado, determinando que não fosse ordenada ou permitida a execução de qualquer trabalho no âmbito desse tipo de empreitada, cuja quantidade e/ou espécie não estivesse prevista no contrato inicial;
- G) Conclui-se, assim, que os signatários, enquanto intervenientes e/ou responsáveis pela autorização / adjudicação de trabalhos a mais e de trabalhos de suprimento de erros e omissões / MOC's, tomaram as diligências e cuidados normalmente exigíveis a um (normal) gestor público colocado na mesma posição concreta, tendo agido de boa-fé e no exclusivo interesse da instituição, sendo que, logo que os signatários (e a CML) tomaram conhecimento de que o entendimento por parte do Tribunal de Contas poderia ser, afinal, distinto, os signatários abstiveram-se, de imediato, de ordenar ou permitir a execução de qualquer trabalho no âmbito desse tipo de empreitada, cuja quantidade e/ou espécie não estivesse prevista no contrato inicial, bem como de requisições relativas a trabalhos que previsivelmente fizessem exceder as quantidades estimadas;
- H) Assim sendo, tendo em atenção o previsto n.º 1 do art.º 64º da LOPTC, não poderá ser imputada aos signatários qualquer tipo de responsabilidade sancionatória pessoal e individual, uma vez que agiram com a diligência que lhes era legalmente exigível, não sendo sequer censurável a sua atuação, tendo praticado os factos sem culpa, pois age sem culpa quem atuar sem consciência da ilicitude do facto, se o erro não lhe for censurável (cfr. determina o artigo 17.º, n.º 1 do Código Penal);
- I) Caso o Tribunal entenda que os factos são ilícitos e que foram praticados com culpa (na acepção do Código Penal), requer-se a este Douto Tribunal que proceda à relevação da responsabilidade sancionatória dos signatários ao abrigo do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, por se encontram preenchidos os requisitos para esse efeito;
- J) Com efeito, no que respeita aos pressupostos indicados em b) e c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, o respetivo preenchimento resulta (já) expresso da página 45 do Relato; já no

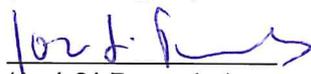
que respeita ao pressuposto indicado em a) do mesmo normativo, encontra-se inequivocamente demonstrado que a "falta" imputada aos signatários – e a existir alguma imputação – apenas poderá ter lugar em sede de **negligência**, na medida que os signatários estavam plenamente convencidos de estarem a atuar em estrita conformidade com a lei, agindo no exclusivo interesse público, pelo que não deve ser sobre eles exercido um juízo de censura;

K) Requerendo-se, nessa medida, a este Douto Tribunal que proceda à relevação da responsabilidade sancionatória dos signatários ao abrigo do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

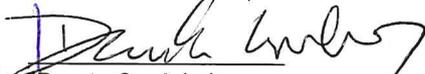
Os Signatários,



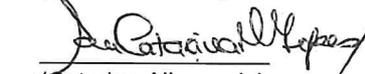
(Manuel Salgado)



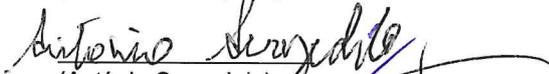
(José Sá Fernandes)



(Duarte Cordeiro)



(Catarina Albergaria)

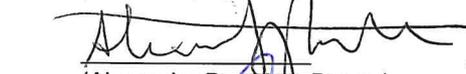


(António Serzedelo)



(Manuel Saraiva)

Entregou documento autónomo
(Nuno Roque)



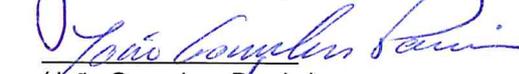
(Alexandra Barreiras Duarte)



(Carlos Moura)



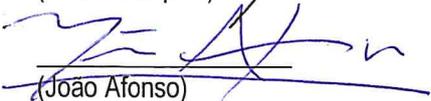
(João Peixoto Ferreira)



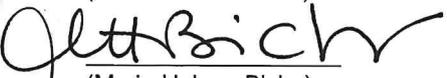
(João Gonçalves Pereira)

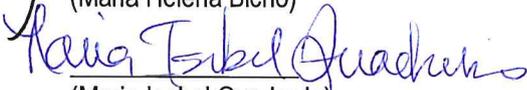


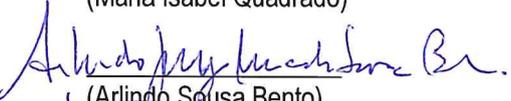

(Paula Marques)

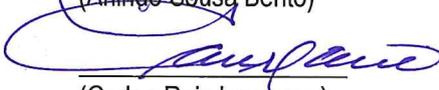

(Joao Afonso)

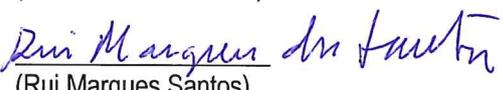

(João Paulo Saraiva)

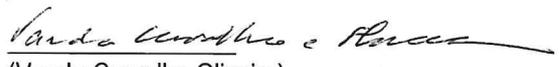

(Maria Helena Bicho)


(Maria Isabel Quadrado)


(Arlindo Sousa Bento)

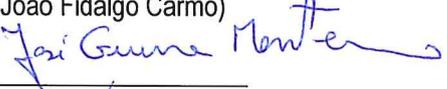

(Carlos Reis Laureano)

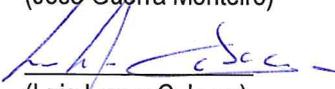

(Rui Marques Santos)


(Vanda Carvalho Oliveira)


(Miguel Dias Fernandes)


(João Fidalgo Carmo)


(José Guerra Monteiro)


(Luis Lopes Cabaça)



Tribunal de Contas
Direção-Geral
Avenida da República, 65
1050-189 Lisboa

V 1

Lisboa, 8 de outubro de 2018

V. Ref.^a: DCC

Proc. 02/2017 – Audit. 1.^a Secção

TRIBUNAL DE CONTAS

E 16285/2018
2018/10/8



Assunto: Auditoria (Fiscalização Concomitante) à execução dos contratos de empreitada, visados sob os registos de fiscalização prévia n.ºs 1295/2015, 1309/2015 e 1367/2015, outorgados entre o Município de Lisboa e as empresas “Armando Cunha, S.A.” e “Sanestradas – Empreitadas de Obras Públicas e Particulares, S.A.” – atos/contratos adicionais

Exmo. Senhor Conselheiro,

Nuno Roque, tendo sido notificado de Ofício da Senhora Subdiretora-Geral, com a Ref. S 26667/2018, de 13.09.2018, através do qual, com referência a Despacho de V. Exa., de 04.09.2018, lhe foi enviada cópia do Relato de Auditoria acima identificada, para que se pronuncie, querendo, sobre o conteúdo do mesmo, **vem expor e requerer a V. Exa. o seguinte:**

1. No que respeita ao ora Exponente está apenas em causa a sua abstenção na aprovação da Proposta n.º 472/2017, na reunião Camarária de 13.07.2017, relativa a “trabalhos para suprimientos de erros e omissões” no valor de €34.502,40, no âmbito de Empreitada de “Reabilitação de Pavimentos e Estruturas de Drenagem na Cidade de Lisboa”, no valor de €3.204.890,92, cujo contrato foi visado pelo Tribunal de Contas.

Atendendo ao tempo decorrido e ao facto de o ora Exponente ter participado na referida reunião Camarária, em substituição, não tendo exercido funções executivas na Câmara, solicitou aos serviços Camarários, na sequência de ter recebido o presente Ofício, cópia daquela Proposta n.º 472/2017.



Uma vez obtida cópia da Proposta n.º 472/2017 - cujo teor vai no sentido daquele que o ora Exponente se recordava -, está o ora Exponente em condições de apresentar a presente Pronúncia.

2. Com o devido respeito, o ora Exponente não pode concordar que nos pontos 8.1/a) e 10/2, nas págs. 41 e 45 do Relato de Auditoria, em sede de imputação de responsabilidades, se faça referência a um valor global de trabalhos adicionais de €1.316.251,75, relativamente àquela "*Empreitada de Reabilitação de Pavimentos e Estruturas de Drenagem na Cidade de Lisboa*", quando no que respeita ao ora Exponente e a outros visados somente está em causa a aprovação da Proposta n.º 472/2017, relativa apenas a "*trabalhos para suprimentos de erros e omissões*", no valor de €34.502,40, conforme resulta do n.ºs 4.7 (pág. 19 e 20), 6.2 (pág. 29), al. f) na pág. 33 e quadro na pág. 40 do Relato.

Aquela referência a um valor global de €1.316.251,75 é suscetível de induzir em erro (foi, aliás, uma das razões para o ora Exponente obter cópia da Proposta n.º 472/2017), pois mistura realidades muito distintas, nomeadamente trabalhos de "*suprimentos de erros e omissões*" de €34.502,40, com trabalhos "*a mais*" de €1.281.749,35, quando o ora Exponente nada tem que ver com as deliberações ou decisões de aprovação destes últimos.

Devem, assim, ser retificados aqueles pontos 8.1/a) e 10/2, nas págs. 41 e 45 do Relato de Auditoria, eliminando-se o valor global, pois o mesmo engloba realidades totalmente distintas, com diferentes intervenientes.

3. No que respeita aos referidos "*trabalhos para suprimentos de erros e omissões*", no valor de €34.502,40, consideramos **não poder ser imputada responsabilidade sancionatória ao ora Exponente pela sua abstenção** na aprovação daquela Proposta n.º 472/2017, conforme resulta do seguinte:

A Proposta em causa era subscrita pelo Exmo. Senhor Vereador então com o Pelouro das Obras Públicas e era instruída com Informações de Diretores, Chefes de Divisão e Técnicos da Câmara Municipal de Lisboa, todos com reconhecida experiência, competência e capacidade técnica.

Todas as Informações daqueles Diretores, Chefes de Divisão e Técnicos que acompanharam a obra, anexas à Proposta, eram favoráveis ao proposto, não suscitando qualquer objecção.

Na Proposta e Informações anexas apenas era feita referência a "*trabalhos de suprimentos de erros omissões*" no valor €34.502,40, a este corresponder a 1,08% do valor contratual e a serem cumpridas as normas legais aplicáveis, nada mais sendo referido quanto a outros trabalhos.

A Proposta tinha também a componente positiva de visar a posterior celebração de contrato escrito, o que oferecia garantias acrescidas de transparência e rigor financeiro, nomeadamente atendendo à obrigação legal de posterior envio ao Tribunal de Contas para fiscalização concomitante e sucessiva.

Todos estes factos foram essenciais para a abstenção (ou não oposição) do ora Exponente que, sublinhe-se, participou na sessão Camarária em substituição e não exercia funções executivas na Câmara.

4. Adicionalmente, sem prejuízo de tudo acima referido, cumpre sublinhar que, como bem notado no Relato de Auditoria, não existia definição legal de trabalhos de erros e omissões o que conferia uma importância acrescida às Informações dos serviços que acompanhavam a obra.

Note-se, de qualquer forma, que, nos termos da Proposta e Informações anexas, estavam em causa "*trabalhos de suprimento de erros e omissões*", no valor de €34.502,40, respeitantes a intervenção na rotunda do Areeiro, no âmbito de empreitada de "*Reabilitação de Pavimentos e Estruturas de Drenagem na Cidade de Lisboa*", no valor de €3.204.890,92.

Atendendo às características da rotunda do Areeiro, nomeadamente a sua reduzida dimensão e as vias que a circundam, a mesma é qualificável como uma infraestrutura rodoviária, não possuindo dimensão e características para ser qualificada como um jardim.

Por outro lado, a colocação de um sistema de regra (e intervenções conexas) é, por natureza, suscetível de ter impacto na pavimentação das vias que circundam uma rotunda, bem como nos respetivos sistemas de drenagem, trabalhos visados pela Empreitada, o que justifica que seja qualificável como "*erro*" ou "*omissão*" a não previsão de intervenção conjunta.

3

Por último, era notória a necessidade de requalificação da rotunda do Areeiro, e evidentes as perturbações no trânsito decorrentes de qualquer intervenção nessa zona, o que também determinava que a obra devesse ser feita em simultâneo com a pavimentação das vias adjacentes.

Assim sendo, e face aos documentos apresentados ao ora Exponente (Proposta e Informações anexas), não ressaltava que a inexistência daquela necessária intervenção na rotunda do Areeiro, no âmbito da realização nas vias circundantes da mesma da Empreitada de *“Reabilitação de Pavimentos e Estruturas de Drenagem na Cidade de Lisboa”*, não pudesse ser considerada como *“trabalhos de suprimimentos de erros e omissões”*, como qualificado na Proposta e nas Informações favoráveis dos Diretores, Chefes de Serviço e Técnicos que acompanharam a obra.

Por outro lado, face ao valor em causa (€34.502,40) e ao facto de ser celebrado contrato escrito, com obrigatória posterior comunicação ao Tribunal de Contas, também não ressaltava que pudesse estar em causa um incumprimento de regras de contratação pública.

Consideramos, assim, que, especialmente atendendo ao teor da Proposta e Informações anexas, **não pode ser imputada responsabilidade sancionatória ao ora Exponente por se ter absterido na aprovação da Proposta** em causa, não lhe sendo exigível, atendendo ao acima referido, que se tivesse oposto à aprovação da mesma, o que, de resto, não teria influência no resultado final, atendendo ao número de Vereadores que a aprovaram.

5. Por último, sem conceder, face a tudo o acima referido, **sempre estariam reunidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade**, nos termos do n.º 8 do art. 65.º da LOPTC, a que se alude nos primeiros parágrafos da pág. 45 do Relato de Auditoria.

Não obstante não ser relevante para essa relevação, é particularmente injusto que ora Exponente, atualmente aposentado do Exército, que sempre se dedicou à causa pública, numa perspetiva de serviço público, muitas vezes com sacrifício pessoal, veja, agora, ser-lhe imputada responsabilidade sancionatória porque se absteve na aprovação de uma Proposta, numa sessão Camarária em que participou em substituição, relativa a *“trabalhos de suprimimentos de erros e omissões”* de €34.502,40, instruída com Informações favoráveis, sem quaisquer objeções, de Diretores, Chefes de Divisão e Técnicos da Câmara Municipal de Lisboa.

6. Estamos, assim, plenamente convictos que, devidamente ponderado o referido nesta exposição, V. Exa. não hesitará em não considerar verificada a existência de responsabilidade no que respeita ao ora Exponente.

Termos em que,

- a) Não deve ser imputada responsabilidade sancionatória ao ora Exponente por se ter abtido na aprovação da Proposta n.º 472/2017 (relativa a "*trabalhos de suprimientos de erros e omissões*" no valor de €34.502,40), não lhe sendo exigível, atendendo ao acima referido, que se tivesse oposto à aprovação da mesma (o que, de resto, não teria influência no resultado final), caso a assim não se entenda, o que não se concede,
- b) Sempre deveria ser relevada a responsabilidade nos termos do n.º 8 do art. 65.º da LOPTC.

O Exponente



(Nuno Roque)