



Tribunal de Contas

Auditoria de Gestão Financeira ao Projecto do Programa PIDDAC "Construção" IP3 - Vila Verde de Raia - Figueira da Foz



Dezembro de 2003



PROCESSO N.º 28/02 - AUDIT

RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 49/03-2ª Secção

Projecto do Programa PIDDAC “Construção” IP3
- Vila Verde de Raia - Figueira da Foz



ÍNDICE

ÍNDICE DE FIGURAS.....	4
ÍNDICE DE QUADROS.....	4
GLOSSÁRIO / SIGLAS.....	5
FICHA TÉCNICA	7
1 – SUMÁRIO EXECUTIVO	9
1.1 – O RELATÓRIO.....	9
1.2 – ÂMBITO DA AUDITORIA	9
1.3 – HORIZONTE TEMPORAL DA AUDITORIA	9
1.4 – IP3 E SEUS ACESSOS.....	9
1.5 – SITUAÇÃO ACTUAL DA OBRA IP3	10
1.6 – O IP3 EM VALORES	11
1.7 – OBJECTIVOS DA AUDITORIA.....	11
1.8 – MÉTODOS E TÉCNICAS DA AUDITORIA	12
1.9 – ORGANIZAÇÃO DAS CONCLUSÕES E MEIOS DE PROVA.....	12
1.10 – CONCLUSÕES	13
1.10.1 – <i>Nota Prévia</i>	13
1.10.2 – <i>Resumo</i>	13
2 – RECOMENDAÇÕES	19
3 – AUDIÇÃO DAS ENTIDADES EM CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO	20
4 – EXECUÇÃO FINANCEIRA PIDDAC.....	20
5 – ENQUADRAMENTO LEGAL	21
5.1 – ENTIDADES INTERVENIENTES	21
5.2 – SUJEIÇÃO DAS ENTIDADES AUDITADAS À JURISDIÇÃO E AOS PODERES DE CONTROLO DO TRIBUNAL DE CONTAS	22
5.3 – RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	25
6 – ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL.....	25
6.1 – O PROCESSO PRODUTIVO	25
6.1.1 – <i>Estudo Prévio, Ante-Projecto e Projecto de Execução</i>	25
6.1.2 – <i>O Processo das Expropriações</i>	28
6.1.3 – <i>Concursos e Execução de Obras</i>	29
7 – AS ÁREAS DA AUDITORIA.....	30
8 – BASES DE DADOS	30
9 – AMOSTRAS SELECIONADAS.....	30
10 – OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA.....	30
10.1 – CORRESPONDÊNCIA ENTRE AS BASES DE DADOS INFORMÁTICA E DOCUMENTAL	30
10.2 – LACUNAS E DESORGANIZAÇÃO DA DOCUMENTAÇÃO	31
10.3 – A GESTÃO	32
10.4 – SUSPENSÃO DOS TRABALHOS E CONSIGNAÇÃO PARCIAL DE TERRENOS.....	44

10.5 –	DEFICIÊNCIAS NO PROJECTO DE EXECUÇÃO INICIAL.....	45
10.6 –	ALTERAÇÃO DO PROJECTO DE EXECUÇÃO DO IP3 – VCD – LMMA	45
10.7 –	DESVIRTUALIZAÇÃO DOS OBJECTIVOS ALMEJADOS PELOS CONCURSOS	45
10.8 –	CREDIBILIDADE DE ALGUMAS PROPOSTAS DE HONORÁRIOS.....	46
10.9 –	VIOLAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DO CONTRATO DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS	47
10.10 –	PAGAMENTOS EM EXCESSO POR REVISÕES DE PREÇOS REPORTADAS A DATAS INDEVIDAS	51
10.11 –	PAGAMENTOS EM EXCESSO PELA NÃO APLICAÇÃO DO CRITÉRIO DE MEDIÇÃO	53
10.12 –	PREÇO EXCESSIVO PAGO PELO ICOR	58
11 –	EMOLUMENTOS	61
12 –	DETERMINAÇÕES FINAIS	61
ANEXO 1	63	63
	O PROCESSO DE EXPROPRIAÇÕES.....	63
ANEXO 2	65	65
	BASES DE DADOS OU FONTES DE INFORMAÇÃO PARA A LISTAGEM E CARACTERIZAÇÃO DAS COMPONENTES DAS ÁREAS DE AUDITORIA	65
ANEXO 3	66	66
	AMOSTRAS ALEATORIAMENTE SELECIONADAS	66
ANEXO 4.....	69	69
	NOTA DE EMOLUMENTOS	69
ANEXO 5.....	71	71
	ALEGAÇÕES.....	71

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 –	Mapa do IP3 e seus acessos	10
------------	----------------------------------	----

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 –	Situação actual da Obra IP3 e seus acessos.....	11
Quadro 2 –	Execução Financeira PIDDAC – Capítulo 50 – Financiamento Nacional	21
Quadro 3 –	Artigo 10.03.00.00 – Valores incluídos nos autos de medição	51
Quadro 4 –	Valores a reembolsar ao ICOR/IEP por revisão de preços reportada a datas indevidas	52
Quadro 5 –	Pagamento indevido de trabalhos.....	55
Quadro 6 –	Revisão de preços indevida	56
Quadro 7 –	Preços pagos pelo ICOR.....	58
Quadro 8 –	Bases de dados ou fontes de informação	65
Quadro 9 –	Amostra de estudos e projectos	66
Quadro 10 –	Amostra de expropriações	67
Quadro 11 –	Amostra de Concursos e Empreendimentos.....	68



GLOSSÁRIO / SIGLAS

CA	Conselho de Administração.
CE	Caderno de encargos.
DL	Decreto-Lei.
DPAT	Departamento de Projectos e Apoio Técnico do ICOR.
DR	Diário da República.
ICERR	Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária.
ICOR	<p>Instituto para a Construção Rodoviária. Criado pelo Decreto-Lei n.º 237/99, de 25 de Junho. Pessoa colectiva de direito público dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio (cf. art.º 1º dos seus Estatutos). O seu património inicial foi constituído por todos os bens e direitos de que a JAE – Construção, S.A. era titular e por outros que lhe foram atribuídos por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Tutela (cf. art.º 2º, n.º 4 do citado diploma legal).</p> <p>O Instituto para a Construção Rodoviária assumiu as competências previstas para a JAE Construções, S.A.</p>
IEP (actual)	IEP – Instituto das Estradas de Portugal (criado pelo Decreto-Lei 237/99, de 25 de Junho) com a orgânica e competência definidos no Decreto-Lei n.º 227/02, de 30 de Outubro, que extingue, por integração no IEP, o ICOR e o ICERR.
IEP (anterior)	Ex-Instituto das Estradas de Portugal. Pessoa colectiva de direito público dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio (cf. art.º 4º dos Estatutos do IEP, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 237/99, de 25 de Junho).
IEP (anterior) /ICOR/ICERR	IEP, ICOR e ICERR resultantes da extinção da JAE e da JAE – Construção, S.A. conforme Decreto-Lei n.º 239/99, de 25 de Junho, alterado posteriormente pelo Decreto-Lei n.º 358/99, de 15 de Setembro, (que mantém transitoriamente em vigor o orçamento da JAE), pelo Decreto-Lei n.º 563/99, de 21 de Dezembro, (que faz transitar para o ICERR e para o ICOR, no âmbito das respectivas competências, por despacho do ministro da tutela, os direitos e obrigações da extinta JAE, em concursos abertos, empreitadas, processos de expropriação, trabalhos e serviços contratados ou em curso, de que a mesma seja parte), pelo Despacho n.º 15488/99, de 11 de Agosto, (que lista concursos abertos, empreitadas, processos de expropriação, trabalhos e serviços contratados ou em curso, transferidas da JAE para o ICOR), pelo Despacho n.º 14/00, de 4 de Janeiro, (que lista concursos abertos, empreitadas, processos de expropriação, trabalhos e serviços contratados ou em curso, transferidos para o ICERR).
IP	Estrada de tipo Itinerário Principal.
IP3 – VCD – LMMA	IP3 – Variante de Castro Daire – Lanço Moura Morta – Arcas.
JAE	Designação genérica para a JAE, JAE – Construção, S.A., IEP e ICOR para assuntos que respeitam sucessivamente a cada uma delas.
JAE – Construção, S.A.	Constituída pelo Decreto-Lei n.º 142/97, de 6 de Junho, sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, detidos na totalidade pelo Estado e pela JAE, consagrada aos serviços de projecto e controlo, podendo por si ou em associação, realizar empreendimentos rodoviários.
JAE (I)	Junta Autónoma das Estradas – Criada pelo Decreto n.º 13 969, de 20 de Julho de 1927, alterado pelo Decreto-Lei n.º 184/78, de 18 de Julho, que aprovou uma nova lei orgânica para a JAE, criando os Serviços Regionais e, entre eles, as Direcções de Estradas; alterado posteriormente pelo Decreto-Lei 395/91, de 16 de Outubro. O âmbito da missão da JAE enquadrava-se no domínio do planeamento, construção e conservação da rede rodoviária do País, sendo uma entidade dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira.
JAE (II)	JAE reformulada pelo Decreto-Lei n.º 141/97, de 6 de Junho.
KE	Kaiser Engenharia, S.A.
MTMM	Mapas de trabalhos a mais e a menos.
PC	Programa de concurso.
PPP/PFI	<p>Parceria Público Privada / «Private Finance Initiative» – uma qualquer forma estável e de longo prazo de associação empresarial ou relação contratual:</p> <ul style="list-style-type: none">◆ Entre pelo menos uma entidade pública e outra privada;

- ◆ Para o provimento de necessidades públicas que devam ser asseguradas ou controladas pela Administração Pública;
- ◆ Com fins lucrativos por parte da entidade privada ou ganhos de «VfM -Value for Money» quando esta seja uma instituição sem fins lucrativos;
- ◆ Visando ganhos de «VfM-Value for Money» relativamente ao «PSC - Public Sector Comparator» ou padrão público, por parte da entidade pública;
- ◆ Com riscos e funções de gestão partilhados;
- ◆ Contra pagamentos por dotações orçamentais públicas, variáveis em função do grau de realização dos requisitos de disponibilidade, dos níveis de serviço requeridos, oferecidos e utilizados e, eventualmente, de outros requisitos, todos, previamente definidos pela entidade pública;
- ◆ E/ou contra a cobrança de tarifas aos utentes;
- ◆ E/ou contra a exploração acessória de activos ou mercados do domínio público.

PRN 2000

Plano Rodoviário Nacional 2000.

PSC

«**Public Sector Comparator**» – É o melhor projecto público que poderia ser realizado – em «procurement» tradicional – para efectuar o mesmo provimento do serviço e atingir os mesmos objectivos que o projecto PPP/PFI. Com maior exigência, há quem defina o PSC como a melhor alternativa viável (pública ou privada), caso fosse excluída a PPP/PFI, para efectuar o mesmo provimento do serviço e atingir os mesmos objectivos. O PSC é utilizado para determinar o ganho adicional de VfM que a opção PPP/PFI oferece. Não devem ser omitidas as restrições orçamentais e os limites ao endividamento que porventura condicionem a realização do PSC. No limite o PSC pode ser o «nada fazer ou fazer o mínimo».

SCUT

Contrato para a concepção, projecto e construção de uma estrada ou auto-estrada sem cobrança ao utilizador, respeitando a definição de PPP/PFI.

TC

Tribunal de Contas.

VfM - Value for Money

O valor da relação entre os custos globais relativos a toda a vida do projecto e os benefícios financeiros, económicos e sociais do mesmo, ponderados estes, pelas exigências, requisitos e objectivos definidos contratualmente para esse projecto.

A metodologia do VfM traduz-se, na prática, numa análise custo benefício e implica um exame completo de todos os custos, riscos e benefícios do projecto, ponderados pelas exigências, requisitos e objectivos definidos contratualmente para o mesmo.

vg

Verba global (também dita «forfait»).

VP

Viaponte – Projectos e Consultoria de Engenharia, Ld.^a



FICHA TÉCNICA

EQUIPA TÉCNICA DE AUDITORIA – Projecto do programa PIDDAC – “Construção” IP3 – Vila Verde de Raia - Figueira da Foz			
TÉCNICOS		CARGO / CATEGORIA	QUALIFICAÇÃO
Supervisão	Abílio Matos	Auditor Coordenador	Lic. Economia
Coordenação	João Caracol Miguel	Auditor Chefe	Lic. Finanças
Equipa	António A. F. B. Pombeiro	Auditor	Lic. Finanças Mestre em Gestão
	José Rosário Silva	Auditor	Lic. Engenharia Mestre em Construção
	António Marques do Rosário	Téc. Verif. Sup. 1.ª Cl.	Lic. Direito
Apoio Administrativo e Informático	Kátia Lorena Manuel Nobre	Assistente Administrativa	



1 – SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1 – O Relatório

O presente Relatório é o resultado de uma auditoria de gestão financeira à execução do Projecto “IP3 – Vila Verde de Raia – Figueira da Foz”, no âmbito do programa PIDDAC – “Construção”. Integra-se nos Programas de Fiscalização aprovados pelo Tribunal de Contas para os anos de 2002 / 2003.

1.2 – Âmbito da Auditoria

O âmbito da auditoria, em termos geográficos, abrangeu todo o IP3 e respectivos acessos, tal como definido no PRN 2000, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 222/98, de 17 de Julho, ou seja, de Vila Verde de Raia, passando por Vila Real, Lamego, Viseu e Coimbra, até Figueira da Foz.

1.3 – Horizonte Temporal da Auditoria

Àquele âmbito geográfico correspondeu um horizonte temporal que vai de 1982 a 2002, na sequência da auditoria de gestão realizada pelo Tribunal de Contas, no horizonte temporal de 1985 a 1987, e dirigida à consecução dos objectivos físicos, financeiros e temporais do programa inscrito no PIDDAC/97 sob a designação de «Modernização da Rede Fundamental».

1.4 – IP3 e seus Acessos

A figura 1 apresenta o traçado do IP3.

Figura 1 – Mapa do IP3 e seus acessos



1.5 – Situação Actual da Obra IP3

O Quadro 1 caracteriza o estado actual de programação/construção/exploração dos troços do IP3 objecto da auditoria.



Quadro 1 – Situação actual da Obra IP3 e seus acessos

PRN 2000					
ITINERÁRIOS PRINCIPAIS - IP3					
Designação	Concessão	Em exploração desde	Em programa	Extensão (km)	%
Vila Verde da Raia-Figueira da Foz					
Vila Verde da Raia-Chaves	Norscut		2005	10	
Chaves-Vila Real	Norscut		2005	58	
Vila Real-Régua	Norscut		2003	22	
Régua-Lamego	Norscut	1998		12	
Lamego-Reconcos	Norscut	1997		13	
Reconcos-Castro D'Aire	Norscut		2003	8	
Variante a Castro D'Aire-Sublanço Moura Morta - ER225	Norscut	2002		5	
Variante a Castro D'Aire-Sublanço ER225 - Arcas	Norscut	2002		9	
Castro D'Aire-IP5	Norscut		2005	19	
IP5 - Variante ao Fail			Sem programação	9	
Variante a Fail		2001		4	
Fail-Tondela		1994		16	
Tondela-Santa Comba Dão		1996		15	
Santa Comba Dão-Raiva		1999		18	
Raiva-Trouxemil		1991		27	
Trouxemil-Ançã	BRISA	2002		5	
Ançã-EN335	BRISA	2001		9	
EN335-Santa Eulália	BRISA	2001		13	
Santa Eulália-Figueira da Foz	BRISA	1995		12	
Km concessionados				194	68,5%
Km construídos pela JAE e entregues às Concessionárias				78	27,4%
Km por construir entregues às concessionárias				116	41,1%
Km construídos pela JAE e NÃO entregues às concessionárias				80	28,4%
Km construídos				158	55,8%
Km por construir NÃO entregues às concessionárias				9	3,2%
Total km construídos e a construir da IP3				283	100,0%

1.6 – O IP3 em Valores

Os 158 Km do IP3 e seus acessos, estudados, projectados e construídos, não em contratos PPP/PFI (SCUT ou outros), mas directamente pela JAE nas suas sucessivas transformações mediante adjudicações em regime de empreitada, ao longo destes 20 anos, terão custado, a preços de 2001, cerca de 520 milhões de euros.

1.7 – Objectivos da Auditoria

São objectivos desta auditoria:

- ◆ Concluir sobre a economia, eficiência e eficácia dos fundos aplicados no IP3 e seus acessos face a alternativas viáveis;

- ◆ Concluir sobre a qualidade da gestão da JAE (JAE, JAE – Construção, S.A., ex-IEP e ex-ICOR), em especial nas funções de planeamento e controlo, revelada através dos estudos, dos projectos e das obras do IP3 que realizou directamente, isto é, não contratou em regime PPP/PFI (SCUT ou outros);
- ◆ Concluir, numa perspectiva dinâmica e evolutiva, sobre a regularidade do processo administrativo, contabilístico, financeiro e económico directamente relacionado com o planeamento, estudo, projecto e construção (não a exploração) do IP3;
- ◆ Verificar a eventual extensão ao IP3 das conclusões constantes do Relatório de Auditoria n.º 33/99 – 2ª Secção do Tribunal de Contas;

Não sendo objectivo desta Auditoria a certificação das contas, nem por isso deixaram de ser verificados, por amostragem, certos valores facturados às entidades auditadas e, quando se justificou, apuradas as diferenças a regularizar.

1.8 – Métodos e Técnicas da Auditoria

A auditoria iniciou-se por um plano global de auditoria, aprovado em 11 de Julho de 2002, e foi executada segundo os métodos e técnicas internacionalmente recomendados e adoptados pelo Tribunal de Contas, a partir de um programa de trabalho aprovado em 10 de Dezembro de 2002.

A elaboração do programa começou por um levantamento de todas as bases de dados informáticas e seus «*outputs*». Seguiu-se-lhe um processo de entrevistas com os directores de departamento para fazer o levantamento da evolução do sistema de controlo e gestão.

O programa de auditoria foi seccionado em quatro áreas de risco, segundo o processo evolutivo normal de concepção, estudo, projecto, expropriação e construção das estradas: área de estudos e projectos, área de concursos, área de expropriações e área de obras ou empreendimentos.

Para três delas seleccionou-se aleatoriamente uma amostra representativa a partir da base de dados informática.

Por imposições de prazo e da extensão do universo a auditar, a dimensão inicialmente definida para as amostras foi reduzida. Porém, conjugando a dimensão destas com as da auditoria anterior realizada pelo Tribunal de Contas, foram as mesmas consideradas estatisticamente adequadas para suportarem conclusões de primeiro nível, por inferência estatística, sobre o universo IP3, com um grau de segurança adequado.

Procedeu-se à análise dos documentos justificativos da despesa e sua contabilização, bem como da correspondência, contratos, actas e demais documentos pertinentes, neles se assinalando a data e rubrica do Auditor.

1.9 – Organização das Conclusões e Meios de Prova

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



- ◆ As conclusões factuais da auditoria foram extraídas da execução de cada passo ou grupo de passos do programa de auditoria tratados simultaneamente; são suportadas pela documentação examinada e, eventualmente, por outros meios de prova; constam dos documentos de trabalho de cada área, não integrando o relatório senão parcialmente, para ilustrar a fundamentação de algumas conclusões de primeiro nível;
- ◆ As conclusões foram extraídas essencialmente a partir das verificações factuais, conjugadas com outras fontes de informação, quer verbais, como as entrevistas com os directores e administradores do ICOR e IEP, quer documentais, como as conclusões da auditoria anterior; são de âmbito mais geral, visto que procuram inferir sobre o universo auditado, ou seja, o IP3 não construído em regime contratual PPP/PFI (SCUT ou outros);
- ◆ Os meios de prova consubstanciam-se em fotocópias arquivadas no Tribunal de Contas, referenciados às áreas e, dentro destas, às conclusões factuais, ou em documentos devolvidos aos serviços de origem depois de devidamente assinados e datados pelo Auditor, neste último caso, depois de identificados no relato das conclusões factuais;
- ◆ Integram, assim, esta auditoria 30 dossiers devidamente referenciados, assinados e datados.

1.10 – Conclusões

1.10.1 – Nota Prévia

As conclusões que adiante se apresentam, relativas ao universo IP3, resumem insuficiências detectadas no decurso desta auditoria.

Estas conclusões não invalidam o esforço meritório que foi desenvolvido por todos os auditados e em especial a qualidade e competência dos quadros e do pessoal da JAE nas suas sucessivas mutações.

Finalmente, importa destacar o espírito de colaboração que foi encontrado por parte dos dois sucessivos Presidentes do Conselho de Administração, dos Administradores e dos quadros dirigentes e pessoal do ICOR /IEP contactado.

1.10.2 – Resumo

1. **Desconhecia-se o custo do IP3** – Até à data desta auditoria, a JAE/ICOR/IEP desconhecia o custo global do IP3 e seus acessos, não existindo no sistema de informação de gestão uma contabilidade orçamental e de custos por secções, departamentos e produtos. Apenas existia uma contabilidade pública com as insuficiências e limitações conhecidas.
2. A avaliar pelos dados relativos ao IP3, com a ressalva do ICOR para os anos posteriores à sua constituição (1999), o sistema de informação de gestão e de controlo de custos confinava-se a uma verificação pontual de cabimentação e tesouraria: um sistema insuficiente para a constituição de painéis de controlo adequados a cada nível hierárquico.
3. **Estimativa do custo do IP3** – Os 158 km de IP3 e seus acessos levaram 20 anos a executar e custaram, a preços de 2001, cerca de 520 milhões de euros, sendo 102 milhões para os acessos e 418 milhões para o IP3 propriamente dito. Cerca de 10% do custo destinou-se a estudos e projectos, 2% a expropriações e o restante a empreendimentos.

Daquela verba, 75% (390) refere-se a fundos PIDDAC pagos e cerca de 25% (130) a fundos comunitários.

4. **Um custo ineficiente** – A Norscut propõe-se investir, nos cinco anos subsequentes, 500 milhões de euros para construir, por sua conta e risco, os 116 Km que faltam para terminar o IP3, *mas agora em auto-estrada*.

Por km, a auto-estrada da Norscut custará mais 36% que o itinerário principal IP3. Em acidentes e vítimas mortais será seguramente um custo inferior, visto que aqueles 158 km do IP3 apresentaram, de 1999 a 2001, o maior número de vítimas mortais entre os IP's.
5. **Deficiências de gestão** – Existem evidências de várias deficiências de gestão, particularmente no que toca às funções administrativa, financeira, planeamento e controlo.
6. São várias as evidências de que os processos de decisão sobre estudos, projectos e empreendimentos não estão subordinados às competências financeira, administrativa, de planeamento e controlo. São decisões autónomas da produção «justificadas» ou «sanadas» à posteriori, no âmbito das restantes funções.
7. As suspensões, ainda que parciais, dos trabalhos devido à falta de terrenos expropriados evidenciam deficiências na gestão e planeamento, designadamente quando, como aconteceu no IP3 – VCD – LMMA, entre a adjudicação e o contrato de empreitada decorreram 5 meses e entre a data do contrato e o início da contagem para a execução da empreitada decorreram mais 4 meses.
8. Foi invertida a sequência de formalidades previstas no regime jurídico das empreitadas de obras públicas, por virtude de terem sido adjudicados Trabalhos a Mais e compensados por Trabalhos a Menos (MTMM) e elaborados os correspondentes autos de medição já depois de executadas e recepcionadas as obras.
9. Foram pagos trabalhos a mais sem a correspondente aprovação e celebração prévia de contrato, através de medições artificiais de artigos contratuais com valor equivalente. A regularização posterior destes pagamentos, através dos autos de medição correspondentes a trabalhos a mais, determinou a inclusão de artigos contratuais com quantidades negativas. Este procedimento viola o estipulado nos artigos 177º e 183º, respectivamente, do Decreto-Lei n.º 48 871, de 11 de Fevereiro de 1969 e do Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro, pondo em causa o efectivo controlo da execução física da empreitada, com consequências gravosas para o Dono da Obra no cálculo da revisão de preços.
10. Com consequências para a economia da empreitada, identificaram-se actuações da fiscalização não conformes às funções que lhe estão legalmente cometidas, designadamente as constantes das alíneas l), n), o) e p) do art.º 161 (*Funções da fiscalização*) e do art.º 163º (*Modos de actuação da fiscalização*) do Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro. Com efeito, mesmo nos casos em que a lei o obriga (casos da suspensão dos trabalhos pelo Dono da Obra, art.º 167º, por facto não imputável ao empreiteiro, art.º 171º, e em caso de força maior, art.ºs 176º e 178º, todos do citado diploma), não foram elaborados e submetidos a conhecimento/decisão superior os autos de ocorrências que conferiam ao empreiteiro o direito a ser ressarcido de prejuízos sofridos. Geraram-se, assim, situações irregulares, posteriormente ratificadas em processos de decisão deficientemente instruídos, ou seja, sem elementos que habilitassem o órgão decisor a fundamentar, qualificar e quantificar financeiramente os actos a praticar.
11. O Dono da Obra aceitou que a fiscalização dependesse do fiscalizado, relativamente a fornecimento de viaturas, combustíveis e respectiva manutenção, para o exercício corrente das suas funções.
12. No período de gestão da JAE observaram-se situações de contratos de trabalhos a mais não reduzidos a escrito e, conseqüentemente, sem que fossem enviados ao Tribunal de Contas e por ele visados, contrariamente ao disposto no art.º 4º do Decreto-Lei n.º 146-C/80, de 22 de Maio, e com violação do regime jurídico das empreitadas de obras públicas, regulado, nos casos vertentes, pelos Decretos-Lei n.º 48 871, de 28 de Fevereiro de 1969 e n.º 405/93, de 10 de Dezembro.
13. **Pagamentos em excesso a reembolsar ao ICOR/IEP** – Por virtude de deficiências nas funções de gestão e em particular no sistema de controlo, apuraram-se as seguintes importâncias indevidamente facturadas e pagas que deverão ser regularizadas ao ICOR/IEP:



- ◆ Na empreitada “Construção do lanço IP3 / IP5 entre o Faíl e o IP5” foram indevidamente pagos 128 837 498\$00 (642 638,73 €) resultantes de: (1) uma revisão de preços reportada a data indevida, de que resultou pagamento em excesso de 2 235 272\$00 (11 149,49 €); (2) transcrição errada para o MTMM, de qualificação indevida de trabalhos de escavação com recurso a explosivos e da não aplicação do critério de medição contratual, de que resultou, no seu conjunto, um pagamento em excesso no total de 126 602 227\$00 (631 489,24 €).
14. **Inadequação da cultura institucional de responsabilização e ausência de objectivos institucionais** – Globalmente, na JAE/JAE-SA/IEP/ICOR não se reconheceu uma cultura institucional consagrada à responsabilização, eficiência de custos e satisfação do utente, nem um espírito de corpo motivado e voltado para objectivos colectivos precisos, reconhecidos e aceites. Antes se observou uma instituição seccionada em departamentos quase estanques, com direcções defensivas, fechadas sobre si próprias e voltadas apenas para a hierarquia e o cumprimento burocrático de preceitos e normas. Não obstante, reconheceu-se a qualidade dos Directores, dos quadros técnicos e do pessoal contactado e mesmo uma consciência dos problemas que foram sendo detectados e o conhecimento de vias de solução.
15. **Deficiências no sistema de controlo sobre as facturas** – Violaram-se princípios básicos de um sistema de controlo:
- ◆ Em diversas facturas pagas sem uma descrição correcta que permita a sua conferência, sem a assinatura de um responsável pela recepção efectiva dos serviços ou bens e sem o visto de outro responsável pela sua reverificação, designadamente nas facturas relativas aos contratos de controlo de qualidade e assistência técnica à obra IP3-VCD-LMMA e no contrato de assistência técnica à obra de alteração da rasante entre os km’s 17+244.618 e 23+802.051;
 - ◆ Em casos de pagamento de facturas ao adjudicatário em condições mais gravosas que as constantes do contrato.
16. **Política do facto consumado** – O estudo, a proposta, a autorização, a formalização da adjudicação (quase sempre por ajuste directo) e a contratação foram produzidos com efeitos retroactivos, meses depois dos factos consumados. Tratando-se da prestação de serviços de assistência técnica, controlo de qualidade e outros, impossibilitou-se, deste modo, a competente verificação das prestações e contraprestações contratuais retroagidas, bem como a aplicação de outros regimes de adjudicação e a eventual proposição de alternativas mais económicas. Tratando-se de obras, perdeu-se, por esta via, a oportunidade da fiscalização e comprovação de aplicação de certos trabalhos e materiais.
17. São quase inexistentes os estudos económicos ou as análises de investimento na fundamentação de decisões que aplicam verbas significativas.
18. Foi frequente a aceitação e aprovação retroactiva de prorrogações do prazo de execução da obra já após a sua conclusão e recepção, fundamentadas em atrasos na aprovação de projectos de desvios provisórios, em alterações ao projecto por acréscimo de nós, na indisponibilidade de terrenos, em intempéries e outros. Estes factos não se encontram devidamente comprovados por autos de suspensão, elaborados pela Fiscalização, nos termos do art.º 168º do Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro, ou comprovados por requerimentos tempestivos do empreiteiro, visados pela fiscalização. Fica ainda por demonstrar de que forma e em que prazo os factos referidos condicionaram o normal desenvolvimento dos trabalhos da empreitada e quais os fundamentos de facto e de direito para a sua concessão.
19. Verificaram-se aumentos dos valores das revisões de preços em consequência de prorrogações dos prazos de execução contratuais cuja legalidade de aprovação carece de fundamento de direito ou de facto. As prorrogações de prazos resultaram, umas vezes, de trabalhos a mais incluídos em contratos adicionais, mas de facto configurando obra nova, outras vezes da consideração de perturbações na execução dos trabalhos, sem que a proposta de concessão da prorrogação tenha como base autos de suspensão de trabalhos.

20. Identificou-se uma situação em que o cálculo e liquidação da revisão de preços da empreitada, de que resultou pagamento em excesso, ocorreu antes da aprovação da prorrogação de prazo, pré-requisito indispensável para essa liquidação e pagamento.

21. **Prazo injustificado nos contratos de prestação de serviços** – No caso do adicional ao controlo de qualidade sobre a obra IP3 – VCD – LMMA autorizou-se, em Junho, e contratou-se com efeitos retroactivos, em Setembro, de 2002, o prolongamento do contrato para os meses de Fevereiro, Março e Abril desse ano, quando a recepção provisória da obra já ocorrera em Março próximo passado.

A facturação excedentária seguiu ininterrupta até Julho de 2002, só vindo a ser revertida por notas de crédito, a partir de Agosto desse ano, mas apenas quanto às facturas de Maio, Junho e Julho.

A assistência técnica à empreitada IP3 – VCD – LMMA foi contratada em Junho de 2000 com efeito retroagido ao início da mesma (Setembro de 1999). Foram 9 meses de retroacção de que não existe prova documental dos serviços prestados. O contrato foi efectuado a preço fixo pelo período de execução da empreitada – *estimada em 750 dias – terminando após a entrega do relatório de encerramento da vistoria final da obra*. Porém, porque o prazo inicial foi excedido, celebrou-se um contrato adicional por um prazo fixo de 8 meses quando, à data da celebração deste, a conclusão da empreitada era já estimada para daí a 6 meses.

Assim, ainda que se justificasse um contrato adicional, dever-se-ia ter contratado por 6 meses ou mensalmente em função do serviço que viesse a ser efectivamente prestado.

A Assistência Técnica à alteração da rasante entre os km 17+244.618 e 23+802.051 da obra IP3 – VCD – LMMA foi proposta em Julho, autorizada em Setembro e contratada em Dezembro, de 2001, por um prazo fixo de 270 dias, tendo a empreitada terminado, não em Agosto de 2002, mas, de facto, em Fevereiro de 2002. O pagamento foi, todavia, integral pelos 270 dias, invocando-se, em Março de 2002, que a assistência técnica se iniciara em Maio de 2001. Além disso, não existindo os relatórios mensais e os documentos fotográficos exigidos pelo contrato, propôs-se na mesma altura – Março de 2002 – que fossem substituídos por um único relatório final, o que foi aceite.

22. **Gestão insuficiente na defesa dos interesses patrimoniais do Estado** – Há evidências de falta de apuramento de responsabilidades, execução de direitos de indemnização ou compensação, cobrança de juros de mora, cobrança de multas, negociação financeira de contratos e outros.

23. No caso dos desmoronamentos na faixa esquerda da plena via, aos km 21+975 e 22+175, contratou-se uma entidade independente, o LNEC, para apurar as responsabilidades técnicas dos vários intervenientes, mas a JAE/IEP/ICOR acabou por suportar os encargos com o parecer do LNEC e a reparação dos danos. Os intervenientes tecnicamente responsáveis obtiveram ainda contratos para a reparação de danos.

24. No caso do IP3-Construção do lanço E (Raiva/Trouxemil) e da Construção da variante AEN2 em Faíl foram elaborados autos de recepção com efeitos retroactivos, reportados a três anos antes, ou seja, a data anterior à efectiva conclusão da parte da empreitada em causa (estrada), como resulta dos autos de medição de trabalhos. Em ambos os casos foi elaborado auto de recepção definitiva cerca de um ano antes de terminado o prazo de garantia contratual (obras de arte).

25. Verificou-se a libertação das garantias prestadas para caução e reforço muito tempo depois da recepção definitiva da empreitada, ou da data em que deveria ter ocorrido a vistoria para efeito da extinção da caução, o que conferiu aos empreiteiros o direito a reclamar juros de mora.

26. O IEP – ex-ICOR – pagou na empreitada de construção do lanço IP3/IP5 entre o Faíl e o IP5, pelo desvio provisório e reposição das condutas da rede de águas e esgotos na EN 16, três vezes mais do que aquilo que teria pago a preços de mercado.



27. **Parcelas sobrantes não registadas como património da JAE/IEP** – No período em que a ex-JAE teve a seu cargo a responsabilidade da gestão patrimonial, apesar de milhares de expropriações realizadas em todo o país, de um modo geral, os bens imóveis não foram inscritos na matriz e registados nas respectivas Conservatórias do Registo Predial, partindo as poucas iniciativas de registo da necessidade de dar resposta a solicitações de exercício do direito de reversão ou de aquisição de parcelas sobrantes por parte dos expropriados ou de particulares interessados.
28. Assim, até à extinção da JAE – 25 de Junho de 1999 – de um universo que ainda hoje não se encontra quantificado mas que o IEP estima na ordem das centenas de milhares de bens expropriados, os imóveis que se encontravam inventariados no programa de gestão do imobilizado atingiam, apenas, os 790 bens.
29. A reconstituição deste património começou, todavia, a ser efectuada pelo IEP que formulou e tem em prática uma metodologia que se mostra capaz, em geral, de efectuar a regularização matricial e de registo deste património, bem como de proceder à determinação do seu valor.
30. No entanto, apesar deste trabalho, quer os bens do domínio público quer os bens do domínio privado do IEP não se encontram ainda, na sua maioria, devidamente legalizados – descritos, localizados, inscritos matricialmente e registados – estimando-se a necessidade de regularizar mais de 100 000 parcelas expropriadas.
31. Parte destas parcelas encontra-se apenas titulada por contratos-promessas, originando dificuldades na sua legalização.
32. Não sendo conhecido e, conseqüentemente, não se encontrando avaliado o património resultante das expropriações, designadamente o relativo às parcelas sobrantes, mostra-se impossível efectuar uma estimativa deste valor.
33. **Desvio dos objectivos visados com os concursos públicos** – A validade dos concursos públicos e a concorrência de preços que estes almejam foram frustradas por alterações posteriores e sucessivas ao objecto do concurso, depois de apurado o adjudicatário. Essas alterações foram depois adjudicadas por ajuste directo, com fundamento em urgência, após arrastamento de decisões e processos na JAE/IEP/ICOR ou com fundamento na conveniência de unidade na autoria dos trabalhos. Nalguns casos, adjudicou-se por ajuste directo um estudo ou ante-projecto a um projectista, com fundamento em que se tratava de um «estudo preliminar» ou ante-projecto de valor relativo, e depois adjudicou-se por ajuste directo o projecto ao mesmo projectista, com fundamento em que era conveniente manter a unidade da autoria.
34. Foi o que sucedeu relativamente à execução de estudos e projectos, empreendimentos, assistências técnicas, controlos de qualidade e outros. Os valores inicialmente adjudicados foram ultrapassados, nalguns casos, em mais de 100% e, em geral, numa média que estimamos acima dos 50%, pervertendo os preços de adjudicação inicial pelos quais terão sido excluídos outros concorrentes.
35. Em quase todos os concursos da amostra de empreendimentos, estes tiveram por base projectos de execução que no decorrer da obra foram objecto de alterações de âmbito quase geral. Parte destes concursos foram lançados em fase de ante-projecto, o que obviamente prejudica o normal decurso da empreitada quanto ao seu prazo de execução e potencia, desde logo, trabalhos a mais.
36. Na Construção da variante à EN2I em Faíl e na Construção do lançaço IP3 / IP5 entre o Faíl e o IP5 executaram-se trabalhos classificados como trabalhos a mais, quando na verdade se tratava de obra nova.
37. Na alteração da rasante entre os PK 17+225 e 23+850 no IP3 – VCD – LMMA foram adjudicadas, por ajuste directo, alterações ao projecto de execução original decididas súbita e tardiamente, contra a opinião do gestor do empreendimento e do Empreiteiro, para os quais a alteração provocaria desajustamentos consideráveis em locais onde os trabalhos já apresentavam uma evolução significativa.

38. As razões invocadas para as sucessivas alterações foram várias: recomendações políticas, projectos deficientes, concursos abertos em fase de ante-projecto, ausência ou deficiência dos estudos preliminares (geotécnicos, geológicos, de drenagem ou de impacto ambiental), plantas parcelares mal feitas, planeamento inadequado, decisões contraditórias ou ziguezagueantes e outras.
39. Nos concursos de empreitadas não existe evidência documental de rigor e objectividade nas análises das propostas feitas pelas Comissões de Análise. Designadamente, as análises não são antecedidas de qualquer densificação de critérios, como “*garantia de boa execução e valor técnico*”, nem do estabelecimento de coeficientes de ponderação para os vários factores. A fundamentação da proposta de adjudicação foi vaga, insuficiente e, ainda que tenha recaído sobre a proposta de mais baixo preço, não foi evidenciado que resulte de qualquer ordenação das várias propostas segundo a ponderação dos factores.
40. **Questionáveis certas adjudicações** – No caso do IP3 – VCD – LMMA, o projecto de execução aceite pela JAE, sujeito a concurso público e adjudicado, sofreu, três anos passados, significativas alterações, todas fundamentadas em erros e deficiências de projecto. Na Remodelação do Nó 3 (Nó de Castro Daire) e no Projecto de Alteração da Rasante em Casais de D.^a Inês, mais especificamente, na reformulação do traçado em perfil longitudinal do troço próximo da povoação Casais de D.^a Inês, km 16+265 a km 17+875, adjudicou-se sem qualquer forma de concurso, ao mesmo tempo e à mesma entidade, o estudo de viabilidade e o projecto que o mesmo justificaria ou não. Nas propostas de um projectista, datadas sucessivamente de 29 de Fevereiro, 2 de Agosto e 17 de Novembro, todas de 2000, relativas à alteração dos projectos de execução das obras PS13, PS 13A, PA 12, PI 13 e PI 15, os honorários propostos variaram, em tão poucos meses, 44%, em três sucessivas propostas para o mesmo trabalho. No caso das propostas do projectista para a elaboração do projecto de execução dos taludes entre os PK 21+950 e PK 22+450 do IP3 – VCD – LMMA, foi aceite, por simples reclamação, uma margem de erro de 50% nas estimativas para o custo das obras sobre as quais se aplicavam os coeficientes normalizados de cálculo para os encargos com estudos e projectos. No contrato de Controlo de Qualidade ao IP3 – VCD – LMMA foram contratados serviços com o adjudicatário em termos substancialmente diferentes dos concursados.
41. Em toda a amostra de empreendimentos, os Cadernos de Encargos incluíam uma cláusula permissiva de dispensa de celebração de adicional ao contrato para alterações nas obras de que resultassem trabalhos a mais cujo valor não excedesse 10% do valor total da adjudicação. No caso da empreitada de “construção do lanço IP3 / IP5 entre o Faíl e o IP5”, esta foi objecto de declaração de nulidade pelo Tribunal de Contas, no processo de visto, e expressamente afastada no contrato celebrado.
42. **As transformações da JAE e os arquivos documentais e informáticos** – Embora relativamente à amostra de empreendimentos tenham sido apresentadas as contas finais e os mapas de trabalho em forma documental, o arquivo documental e a base de dados informática da JAE/JAE, S.A./ICOR/IEP sobre os custos do IP3 apresentavam lacunas relevantes.
43. As contas finais e os mapas de trabalho informatizados dos empreendimentos ou não existiam ou não estavam disponíveis na sua totalidade. Confrontados com esta situação, os actuais directores departamentais alegaram que as sucessivas transformações da JAE foram feitas sem uma transferência «responsável» dos arquivos documentais e informáticos.
44. Não existiam directrizes sobre os procedimentos de carregamento dos dados nem responsáveis definidos com efectiva autoridade e preparação para esse carregamento, ao nível de cada unidade de custos. Não houve responsabilização pela integralidade e actualidade do carregamento de dados para o controlo.
45. Não era fiável a correspondência entre a base de dados informática e o que consta dos arquivos documentais. Essa desarticulação fragiliza o sistema de controlo, visto que de uma não se passa inequivocamente para outra e vice-versa. Por outro lado, como essa articulação abrange competências directivas diferentes, ninguém respondia por ela.
46. Ao longo da Auditoria não foi possível obter da Direcção de Pessoal uma evolução da orgânica da ex-JAE/ex-JAE, SA/ex-IEP/ex-ICOR/IEP de 1982 a 2002 com indicação dos responsáveis por cada órgão de chefia e direcção.



47. **Avaliações dos terrenos expropriados** – A elaboração das plantas parcelares foi deficiente, desconhecendo-se, no caso da JAE, as diferenças entre os valores de avaliação inicial e final, o que impediu os Auditores de se pronunciarem sobre as mesmas e, conseqüentemente, sobre a regularidade do seu processo. No caso da planta parcelar do IP3 – VCD – LMMA os valores de avaliação subiram, no ano de 1997, 30%, e, em 1998, mais 15%, face aos valores iniciais apresentados pelo projectista.
48. **Contratação de autores de projectos deficientes** – Apesar de frequentemente questionada a qualidade dos projectos, os seus autores continuam a beneficiar de sucessivas adjudicações.
49. A JAE aprovou projectos de execução de um autor e, pouco tempo depois, adjudicou ao mesmo autor estudos e projectos complementares, apenas justificados pelas deficiências do projecto-base ou original. E tudo decidido sem qualquer análise, fundamentação, autorização, concurso, adjudicação ou contratação.

2 – RECOMENDAÇÕES

No contexto da matéria exposta no presente relatório de auditoria e face às conclusões que antecedem, formulam-se as seguintes recomendações ao IEP:

1. Regularização das importâncias indevidamente facturadas.
2. Definição de objectivos estratégicos de médio e longo prazo claramente compreendidos e assumidos pelos quadros dirigentes, criando-se uma cultura institucional que articule e una as direcções do IEP e que inclua os valores da responsabilização e do exercício autónomo, inovador e responsável das competências próprias de cada um, em ordem à realização económica eficiente e eficaz dos objectivos traçados e da qualidade do serviço ao utente.
3. Exercício das funções de gestão, designadamente as de informática, planeamento e controlo, por pessoal qualificado, com peso efectivo no processo de decisão do IEP, em especial, no processo de decisão da produção. O IEP, como empresa que é, deve subordinar as decisões técnicas de engenharia de construção aos princípios de uma gestão racional e controlada.
4. Exigência aos empreiteiros, prestadores de serviços e fornecedores, de uma facturação regular, contendo na sua descrição uma referência inequívoca a todos os contratos, elementos e medições necessários à sua conferência. As facturas devem ser liquidadas dentro dos prazos de vencimento, mas só depois de nelas constarem os responsáveis pela recepção, pela verificação e pela reverificação.
5. A montagem de um sistema de controlo e informação de gestão adequado para os sucessivos níveis de decisão, nele se incluindo um sistema de contabilidade de custos e orçamental com custos-padrões para a construção, manutenção e conservação de estradas, extraídos a partir de contextos eficientes, nacionais ou internacionais.
6. Ponderação de contratos PPP/PFI (SCUT ou outros), com contratação externa de assessorias altamente qualificadas nas áreas jurídica, financeira, contabilística, de engenharia e de riscos, para a negociação e fiscalização desses contratos.

3 – AUDIÇÃO DAS ENTIDADES EM CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO

Tendo em vista o exercício do direito de resposta, em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos dos art.^{os} 13º e 87º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto¹, o relato de auditoria foi enviado ao IEP – Instituto das Estradas de Portugal.

O Conselho de Administração do IEP apresentou as suas alegações as quais foram objecto de análise e incorporadas no texto deste Relatório sempre que o Tribunal o considerou relevante.

A fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, a resposta dada pelo IEP é apresentada integralmente no **Anexo 5** do presente relatório, nos termos dos art.^{os} 13º, n.º 4, da Lei n.º 98/97 e 60º, n.º 3, do Regulamento da 2ª Secção aprovado pela Resolução n.º 3/98-2ª Secção, de 19 de Junho, com as alterações introduzidas pela Resolução n.º 2/02-2ª Secção, de 17 de Janeiro, e pela Resolução n.º 3/02-2ª Secção, de 23 de Maio.

4 – EXECUÇÃO FINANCEIRA PIDDAC

As fontes de financiamento do IP3 foram o Orçamento de Estado – PIDDAC, Fundos Comunitários e, numa parcela que se estima ínfima, o capital da ex-JAE, S.A.

A execução financeira do PIDDAC para o IP3, excluindo os acessos, é apresentada no Quadro 2. Para o conjunto IP3 e acessos apenas se pôde apurar o PIDDAC pago.

Não foi possível determinar o montante dos fundos comunitários aplicados no IP3. Porém, considerando que as restantes fontes de financiamento não têm expressão significativa, por diferença para o custo total estimado do IP3, foi possível chegar ao montante aproximado de fundos comunitários envolvidos de 100 milhões de euros.

Por outro lado, admitindo que o valor corrigido de execução PIDDAC para o IP3 sem acessos – 312,76 milhões de euros – corresponde a 75% do custo total, conclui-se que o IP3 sem acessos terá custado cerca de 417 milhões de euros e que estes acessos terão custado 102 milhões de euros.

¹ Com as alterações introduzidas pelas Leis n.^{os} 87-B/98, de 31 de Dezembro, e 1/2001, de 4 de Janeiro.



Quadro 2 – Execução Financeira PIDDAC – Capítulo 50 – Financiamento Nacional

PROJECTO IP3 (excluindo acessos) (€ IVA incluído)

Ano	PIDDAC Inicial (1)	PIDDAC REALIZADO (2)	REALIZAÇÃO % (3) = (2) / (1)	Factor de actualização IPC s/ Hab (4)	PIDDAC REALIZADO Corrigido (5) = (2) * (4)
1995	23 844 035,87	16 919 085,01	71	1,19	20 110 356,04
1996	35 623 317,80	48 808 177,29	137	1,15	56 253 830,58
1997	54 766 876,83	55 821 091,17	102	1,13	62 966 190,84
1998	41 388 179,49	51 084 561,21	123	1,07	54 827 197,95
1999	26 090 666,49	38 345 681,91	147	1,07	41 155 023,02
2000	45 569 756,89	36 160 039,31	79	1,04	37 732 214,93
2001	21 698 651,25	39 711 883,08	183	1,00	39 711 883,08
2002				1,00	0,00
2003				1,00	0,00
2004 e seg.s					
TOTAIS				1,00	312 756 696,43

5 – ENQUADRAMENTO LEGAL

5.1 – Entidades intervenientes

Considerando os objectivos da acção e o período temporal abrangido – 1982/2002 – o trabalho de auditoria abrangeu as seguintes entidades:

◆ **Junta Autónoma de Estradas – JAE**

Criada pelo Decreto n.º 13 969, de 20 de Julho de 1927, depois alterado pelo Decreto-Lei n.º 184/78, de 18 de Julho, que aprovou uma nova lei orgânica para a JAE, instituindo os Serviços Regionais e, entre eles, as Direcções de Estradas. A JAE era uma entidade dotada de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira e o âmbito da sua missão enquadrava-se nos domínios do planeamento, construção e conservação da rede rodoviária do País.

◆ **JAE – Construções, S.A.**

A JAE – Construções, S.A., constituída pelo Decreto-Lei n.º 142/97, de 6 de Junho, era uma sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, consagrada aos serviços de projecto e controlo, podendo, por si ou em associação, realizar empreendimentos rodoviários.

◆ **Anterior Instituto das Estradas de Portugal (ex-IEP)**

O anterior IEP era uma pessoa colectiva de direito público dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio (cf. art.º 4º dos Estatutos do IEP, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 237/99, de 25 de Junho). Como atribuições fundamentais do ex-IEP destacavam-se as de:

- ◇ Assegurar a execução da política de infra-estruturas rodoviárias numa perspectiva integrada de ordenamento do território e desenvolvimento económico;
- ◇ Definir as normas regulamentares aplicáveis ao sector e os níveis de desempenho da rede rodoviária.

Para a prossecução das suas atribuições deveria:

- ◇ Promover e supervisionar, designadamente, a concepção, o projecto e a construção da rede de estradas de nível nacional, planeando o investimento necessário e a sua execução através do ICOR;
- ◇ Planear e coordenar o processo de atribuição de concessões, controlar as condições de concepção, construção, conservação e exploração das infra-estruturas concessionadas e assegurar o cumprimento das condições contratuais.

◆ Instituto para a Construção Rodoviária (ICOR)

O ICOR foi criado pelo Decreto-Lei n.º 237/99, de 25 de Junho, com a natureza, de acordo com o art.º 1º dos seus Estatutos, de pessoa colectiva de direito público dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, tendo sido o seu património inicial constituído por todos os bens e direitos de que a JAE Construção, S.A. era titular e por outros que lhe foram atribuídos por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Tutela (cf. art.º 2, n.º 4, do citado diploma legal).

Das atribuições do ICOR realçam-se as que tinham por fim (art.º 4º dos Estatutos):

- ◇ Assegurar a construção de novas estradas, pontes e túneis planeados pelo IEP e a execução de trabalhos de grande reparação ou reformulação do traçado ou características das pontes e estradas existentes;
- ◇ Promover a realização dos projectos de empreendimentos rodoviários;
- ◇ Assegurar a fiscalização, acompanhamento e assistência técnica nas fases de execução de empreendimentos rodoviários;
- ◇ Promover a expropriação dos imóveis e direitos indispensáveis à execução de empreendimentos rodoviários da sua responsabilidade;
- ◇ Zelar pela qualidade técnica e económica dos empreendimentos rodoviários em todas as fases de execução.

O Instituto para a Construção Rodoviária assumiu as competências previstas para a JAE Construções, S.A.

5.2 – Sujeição das Entidades Auditadas à Jurisdição e aos Poderes de Controlo do Tribunal de Contas

A sujeição das entidades auditadas à jurisdição e aos poderes de controlo do Tribunal de Contas prende-se com a diferente natureza da JAE, JAE – Construções, S.A., ex-IEP e ICOR – como decorre das respectivas Leis Orgânicas e Estatutos, suscitando a questão alguma complexidade apenas no que respeita ao ICOR.

A JAE, de acordo com o art.º 1º do Decreto-Lei n.º 184/78, era um serviço público dotado de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira, sujeita à tutela do Governo.



Sendo qualificada como um Instituto Público, a JAE estava sujeita à jurisdição e aos poderes de controlo do Tribunal de Contas, nos termos do art.º 1º, n.º 2, al. c), da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, e dos art.ºs 2º, n.º 1, al. d), e 5º, n.º 1, al. e), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, designadamente no que se refere ao julgamento e efectivação de responsabilidades financeiras.

O ex-IEP, sendo qualificado também como Instituto Público² (cf. o art.º 1º do Decreto-Lei n.º 237/99 e o art.º 1º dos Estatutos aprovados por este diploma), estava sujeito àqueles poderes de jurisdição e controlo nos mesmos termos da JAE.

Por sua vez a JAE – Construções, S.A., sendo uma sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos (cf. art.º 1º do Decreto-Lei n.º 142/97), estava sujeita apenas aos poderes de controlo financeiro e de gestão do Tribunal de Contas, nos termos da Lei n.º 14/96, art.º 1º, n.º 1, al. b), e da Lei n.º 98/97, art.º 2º, n.º 2, al.ªs c) e f).

A questão da sujeição do ICOR à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas foi abordada na 1ª Secção deste Órgão Jurisdicional (cf. Acórdão n.º 75/99-Jul.13 – 1ªS/SS) e, sequencialmente, pelo Tribunal Constitucional, a propósito da questão da (in)constitucionalidade do disposto no art.15º, n.º 2, dos Estatutos do ex-IEP e do ICERR e do art.º 15º, n.º 4, dos Estatutos do ICOR³, os quais, ao remeterem para a al. a) do art.º 47º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, excluía da fiscalização prévia os actos e contratos praticados por estes Institutos.

Abordaremos a questão apenas relativamente ao ICOR, porquanto as disposições supra citadas e relativas ao ex-IEP e ao ICERR foram já julgadas inconstitucionais, por violação do disposto no art.º 165º, n.º 1, al. p), da Constituição da República Portuguesa, assentando a fundamentação do Acórdão do Tribunal Constitucional, essencial e resumidamente, no facto de estes terem sido concebidos no seu regime jurídico com uma acentuada prevalência dos “elementos publicísticos” – em contraposição ao ICOR, onde prevaleceram os elementos “privatísticos” – assentando o desenvolvimento da sua actividade numa lógica de funcionamento própria de um *Instituto Público* (Acórdão n.º 140/2002 do Tribunal Constitucional, publicado no DR, I Série, de 27 de Junho).

Visando a compreensão da questão controvertida relativamente ao ICOR, recuperam-se aqui, de forma necessariamente sintética, quer os elementos essenciais tratados nos citados arestos quer os fundamentos de que se serviram para decidir a questão em apreço.

No Acórdão n.º 75/99-Jul.13 – 1ªS/SS refere-se, a propósito do IEP, que:

“A lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas foi aprovada pela Assembleia da República, no uso e ao abrigo da sua competência constitucional em matéria de organização e competência dos tribunais – art.º 168º, n.º 1, al.q), da Constituição então em vigor [...].

Não se conhece qualquer autorização legislativa concedida pela Assembleia da República ao Governo para legislar sobre a matéria.

Assim, a norma do artigo 15º, n.º 2, dos Estatutos do IEP, ao isentar da fiscalização prévia os actos e contratos do Instituto, vem restringir o âmbito da competência material do Tribunal de Contas, consubstanciando uma intromissão indevida do Governo na esfera da competência legislativa da Assembleia.

² Embora suscitasse alguma controvérsia, esta questão foi decidida pelo Acórdão n.º 140/2002 do Tribunal Constitucional, publicado no DR, I Série, de 27 de Junho.

³ Estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 237/99, de 25 de Junho.

Mas não é só a nível da fiscalização prévia que se restringe o âmbito da competência material do Tribunal de Contas. Na verdade, decorrente dessa isenção também a fiscalização sucessiva ficará restringida: as entidades elencadas no n.º 1 do artigo 2º, entre elas os institutos públicos, para além de estarem sujeitas à fiscalização prévia, também são objecto de julgamento das suas contas, para eventual efectivação de responsabilidades financeiras, como dispõe o artigo 5º, n.º 1, al. e) da Lei n.º 98/97. No entanto, as contas das entidades referidas nos n.ºs 2 e 3 do artigo 2º, não são objecto de julgamento no Tribunal, fazendo-se o controlo financeiro da sua gestão nos termos do disposto na Lei n.º 14/96, de 20 de Abril, ou seja, segundo os parâmetros da sua economia, eficácia e eficiência – artigo 2º, n.º 4 e artigo 5º, n.º 1, al. f), da Lei n.º 98/97”.

Do exposto resulta, desde logo, que a questão da isenção de fiscalização prévia dos actos e contratos do ex-IEP, ICERR e ICOR, por norma constante dos respectivos Estatutos, releva também em sede da competência do Tribunal de Contas no que respeita à fiscalização sucessiva, centrando a questão na natureza jurídica destas entidades.

Neste contexto e a propósito da apreciação da constitucionalidade de normas constantes de vários diplomas legais – Leis Orgânicas e Estatutos – relacionadas com a isenção da fiscalização prévia de actos e contratos de diversas entidades entre as quais se encontravam o ex-IEP, ICERR e ICOR, o Tribunal Constitucional, no citado Acórdão n.º 142/2002, refere, quanto ao ICOR, em matéria de gestão financeira e patrimonial que:

“[...] Para o ICOR vale nesta matéria, exclusivamente o regime jurídico aplicável às entidades que revistam natureza, forma e designação de empresa pública, regendo-se a sua gestão patrimonial e financeira por princípios de direito privado, não lhe sendo aplicável o regime geral da actividade financeira dos fundos e serviços autónomos, e devendo a sua contabilidade ser elaborada de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade, não sendo aplicável o regime da contabilidade pública (art.º 15º, n.ºs 1 a 3, dos Estatutos.

[...] É congruente com a origem, com a vocação e a natureza e com os traços especialmente significativos da sua concepção legal e do seu regime jurídico a qualificação do ICOR como ‘empresa pública’ – implícita no n.º 4 do art.º 15º dos seus Estatutos [...] para o efeito de não sujeitar os seus actos e contratos à fiscalização do Tribunal de Contas”.

Assim, fundamentando a sua decisão essencialmente na qualificação jurídica do ICOR como empresa pública⁴, o que implica inclui-lo na categoria contemplada no art.º 2º, n.º 2, al. b), da Lei n.º 98/97⁵, o Tribunal Constitucional não declarou a inconstitucionalidade da norma do art.º 15º, n.º 4, dos Estatutos.

O ICOR estava, pois, apenas sujeito aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas, não tendo o Tribunal competência para julgar a efectivação de responsabilidades financeiras desta entidade, de acordo com o disposto no art.º 5º, n.º 1, al. e), da Lei n.º 98/97.

Quanto ao regime aplicável à sua gestão financeira e patrimonial, de acordo com o art.º 15º, n.º 1, dos Estatutos, *regre-se exclusivamente pelo regime jurídico aplicável às entidades que revistam natureza, forma e*

⁴ A propósito da qualificação pelo legislador do ICOR como Instituto Público (cf. art.º 1, n.º 1 dos Estatutos), entende-se no Acórdão n.º 140/2002, que embora não devendo fazer-se “*tábua rasa de tal qualificação ou definição (...) também se julga que ela não tem de ter-se por definitiva ou decisiva*”.

⁵ Sobre esta matéria pode consultar-se também o Acórdão n.º 603/99 do Tribunal Constitucional.



designação de empresa pública, não lhe sendo aplicável, nomeadamente, o Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, de acordo com o disposto no art.º 2º, al. b), deste diploma legal, conjugado com a norma constante dos Estatutos.

5.3 – Responsabilidade financeira

No âmbito da amostra seleccionada, quer no período em que a execução das obras foi da responsabilidade da JAE quer no período em que essa execução foi da responsabilidade do ICOR, verificaram-se diversas violações ao regime jurídico das empreitadas de obras públicas, regulado pelos Decretos-Lei n.ºs 48 871, de 28 de Fevereiro de 1969, e 405/93, de 10 de Dezembro⁶, tendo-se observado no período de gestão da JAE situações de contratos de trabalhos a mais não reduzidos a escrito e, conseqüentemente, sem que fossem enviados e visados pelo Tribunal de Contas, contrariamente ao disposto no art.º 1º do Decreto-Lei n.º 146-C/80, de 22 de Maio⁷.

As infracções verificadas no período de gestão da JAE são susceptíveis de originar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos dos Decretos-Lei n.ºs 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933 (art.º 12º), 30 294, de 21 de Maio de 1940 (art.º 1º), e da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro [art.º 48º, n.º 1, al. b)]. No entanto, atento o momento da prática dos factos em causa, encontra-se este tipo de responsabilidade financeira abrangida na previsão de diversas Leis de Amnistia.

Quanto às violações ocorridas no período em que a execução das empreitadas foi da responsabilidade do ICOR, apesar de se terem observado situações em que foram efectuados pagamentos indevidos, o ICOR não está sujeito à efectivação de responsabilidades financeiras pelo Tribunal de Contas, competindo apenas a este Órgão Jurisdicional apreciar a legalidade, economia, eficácia e eficiência da sua gestão financeira, incluindo a organização, funcionamento e fiabilidade dos sistemas de controlo interno, nos termos dos art.ºs 2º, n.º 2, al. b), e n.º 4, e 5º, n.º 1, al.ªs e) e f), da Lei n.º 98/97.

6 – ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL

6.1 – O Processo Produtivo

Excluindo a importante área dos contratos PPP-Parceria Público Privada/«PFI-Private Finance Initiative» (SCUT ou outros), o processo produtivo na JAE/IEP desenvolve-se essencialmente nas seguintes fases: (1) Estudo Prévio, Ante-Projecto e Projecto de Execução; (2) Expropriações; (3) Concurso; (4) Empreitada.

6.1.1 – Estudo Prévio, Ante-Projecto e Projecto de Execução

A construção de cada troço de uma estrada como o IP3 começa normalmente por uma fase de estudos, adjudicáveis, global ou parcialmente, por concurso público, concurso limitado ou ajuste directo.

⁶ Diplomas que regem as empreitadas em causa, atento o seu período de execução.

⁷ Diploma aplicável ao tempo da prática dos factos em causa.

O projecto constitui a peça determinante para que uma obra possa ser construída de modo a satisfazer plenamente os objectivos para que foi pensada, a custos controlados e no prazo estabelecido pelo dono da obra.

O projecto é de uma importância decisiva para o controlo de custos da obra e para uma execução económica e eficiente da estrada.

A abertura de concurso para construção de uma obra deve sempre assentar sobre a fase mais desenvolvida do projecto, o denominado projecto de execução. Este inclui a planta técnica ou projecto propriamente dito e uma planta parcelar que enumera e descreve todas as parcelas de terreno e seu conteúdo, abrangidas pelo traçado da estrada.

A planta parcelar, além de definir geográfica e economicamente (a partir do cadastro e da observação em terreno) as áreas afectadas, fixa um primeiro valor de avaliação para cada parcela ou conjunto de parcelas que virão a ser sujeitas à declaração de utilidade pública, valor que servirá depois para as negociações e expropriações.

A demarcação dos terrenos para a estrada deve ser realizada mediante auto, procedendo-se depois ao levantamento da respectiva planta, em fundo cadastral e a escala não inferior a 1:2000, para que sejam devidamente identificadas todas as parcelas que fazem parte integrante da zona afecta à estrada e o respectivo valor económico.

Conforme consta do Relatório de Auditoria acima referido (cf.1.3), a páginas 87, 88, 192 e seguintes, apoiado na autoridade técnica dos consultores externos, Professores Doutores Nunes da Silva e Carlos Santos Pereira,

«[...] o projecto inclui diversas fases, as quais correspondem a diferentes níveis de desenvolvimento das soluções.

«Pondo de parte as fases iniciais, programa preliminar e programa base, há a destacar o estudo prévio, o projecto base – também designado de anteprojecto – e o projecto de execução.

Muitas vezes a fase de anteprojecto é assimilada pela seguinte, o que permite diminuir o período de tempo necessário para a conclusão do projecto de execução. Nestes casos o projecto, designação simples do projecto de execução, deve aglutinar os elementos próprios de cada uma destas duas fases.

O estudo prévio tem como principal objectivo a avaliação das diferentes soluções que possam satisfazer as condições estabelecidas à partida pelo dono da obra (...).»

É conveniente que, ainda nesta fase, sejam realizados trabalhos de campo que permitam fixar o corredor da estrada e marcar a zona dos terrenos onde a mesma se situará.

Recorda-se ainda o que foi referido no Relatório e páginas citadas:

«O estudo prévio deverá conter entre outras as seguintes informações especiais, para além das peças desenhadas:

- ✓ Estudo económico (com o dimensionamento aproximado, características dos elementos fundamentais da obra e estimativa do custo desta);*
- ✓ Reconhecimento geotécnico;*
- ✓ Estudo hidrológico;*



- ✓ *Estudo paisagístico.*

O anteprojecto da estrada deve incluir relatórios anexos versando os seguintes temas:

- ✓ *Estudo geológico complementar dos reconhecimentos efectuados, quando necessário;*
- ✓ *Reconhecimento geotécnico, pesquisas de materiais e dimensionamento do pavimento.»*

«O projecto de execução, ou apenas projecto, deve ser apresentado de forma a constituir um conjunto coordenado das informações escritas e desenhadas de fácil e inequívoca interpretação por parte das entidades intervenientes na execução da obra. Entre as informações especiais incluídas nesta fase contam-se os perfis geotécnicos.»

«A deficiente avaliação das condições naturais da região de implantação da obra – condições topográficas e de fundação, a natureza dos terrenos, a existência de obstáculos a ultrapassar ou de bens a preservar, o regime hidrológico local, a existência de materiais que possam ser utilizados na construção, e outros – é motivo que leva a custos acrescidos e a dificuldades no cumprimento dos prazos contratuais.

[...] O projecto não deve ser desenvolvido com completa liberdade do projectista. Ao promotor cabe o papel de acompanhar a elaboração do projecto, através dos seus técnicos ou de consultores externos, de modo a garantir que são seguidas as directrizes fundamentais que foram definidas e também para assegurar que o custo da obra se mantém dentro do orçamento previsto.

[...] O projecto não deve deixar questões para serem solucionadas em obra e muito menos prever que caberá ao empreiteiro dimensionar algumas delas, já que deste modo o promotor não teria acesso ao projectista.

[...] Exige-se que o projecto seja desenvolvido criteriosamente, despistando e solucionando todas as situações que possam surgir em obra, mesmo aquelas que à partida se revelam mais difíceis de identificar.

[...] A avaliação cuidadosa das características dos terrenos na zona da estrada é decisiva para definir os procedimentos a adoptar na fase de terraplenagem, ganhando por isso particular importância o papel do reconhecimento e da prospecção geotécnica. O projecto deve por isso ser enformado com todo este tipo de dados, para além de estabelecer soluções tecnicamente convenientes e com o menor preço possível.»

Numa estrada, a drenagem tem como objectivo evitar que águas de infiltração ou freáticas se estabeleçam no interior das camadas de pavimento, o que prejudicaria o desempenho mecânico desta tão importante parte da estrada. De um modo geral, a insuficiente drenagem de um pavimento está na origem da rápida degradação de uma estrada, pelo que se torna importante evitar que as águas superficiais tal como as subterrâneas se infiltrem para o pavimento.

[...] A drenagem é assegurada através de valetas e valas, drenagem externa, e de drenos, drenagem interna.

[...] Às camadas de base e sub-base de um pavimento é requerida essencialmente uma função mecânica, de resistência, embora elas também devam satisfazer requisitos de drenagem. Se a base saturar, podem desenvolver-se elevadas pressões no líquido que preenche os poros do material, o que resulta em menor resistência friccional entre as partículas sólidas. À sub-base exige-se a mesma aptidão drenante, enquanto do ponto de vista de resistência é-se menos exigente.

[...] Para além de se contar com o desempenho das camadas de base e sub-base, por vezes há necessidade de instalar localmente outros dispositivos de drenagem, para captar e conduzir águas que afluam ao leito do pavimento ou que possam de algum modo prejudicar o funcionamento e a longevidade da estrada.

[...] Face à importância da drenagem numa estrada, habitualmente os projectos atendem objectiva e cuidadosamente a esta componente da obra.

[...] O pavimento de uma estrada é a sua parte nobre. É ele que serve de pista de rolamento, através da sua camada superficial e que suporta e transmite ou degrada em profundidade as cargas que lhe são aplicadas. É por esta razão que o projecto privilegia esta parte da estrada para além de em simultâneo procurar proteger o pavimento relativamente a eventuais insuficiências mecânicas do terreno de fundação e à influência nefasta da água.

[...] O reconhecimento geotécnico inclui a visita ao local da obra, para identificar aspectos particulares que sejam indicadores de fenómenos que devam ser considerados nos estudos, a recolha de informação geral existente sobre o local, designadamente cartas geológicas, cartas agronómicas e fotografia aérea.

[...] Na fase de anteprojecto, ou de projecto se aquela tiver sido eliminada, devem ser realizados trabalhos de prospecção geotécnica segundo plano que tem como objectivo a caracterização dos terrenos sob o ponto de vista da resistência, deformabilidade e características hidráulicas. O programa de prospecção deve ser estabelecido de modo a que seja possível obter o máximo de informação com o menor custo, o que é em absoluto diferente de obter toda a informação necessária para o projecto.

[...] A caracterização geotécnica dos terrenos de fundação envolve grande dificuldade. Exige-se ao técnico arte e saber para nas fases iniciais do projecto conseguir prever as maiores dificuldades que possam ocorrer, nomeadamente no que se refere a eventuais alterações no traçado, pelo que deve desenvolver o plano de prospecção cobrindo área que garanta alguma confiança. Deve haver a noção de que fazer sondagens a cada 10m em vez de 20m corresponde a duplicar a possibilidade de encontrar uma qualquer heterogeneidade no terreno; mas isso apenas faz passar de 90% para 80% a probabilidade de não encontrar essa singularidade. Estas condições aconselham por isso a recorrer a técnicos experientes, à visita atenta ao local da obra, à recolha criteriosa de informação existente e acima de tudo à programação atempada do empreendimento, de modo a poder-se dispor de tempo para esta tão importante tarefa.»

6.1.2 – O Processo das Expropriações

Definido, aprovado e publicado em Diário da República o corredor da estrada (usualmente cerca de 100 metros para cada lado do seu eixo), conhecem-se as parcelas potencialmente sujeitas à posse administrativa e abre-se o potencial de risco associado ao processo das expropriações. Elabora-se, então, integrada no projecto de execução, a planta parcelar, a qual contém todas as parcelas a expropriar, suas características relevantes para este efeito e uma primeira avaliação oficial.

Aprovados pela JAE o projecto de execução e o mapa de expropriações, com base no designado mapa 1 entregue pelo projectista, elabora-se o mapa 2, que difere daquele pelas revisões dos valores de avaliação de certas parcelas determinadas pela realidade confrontada no terreno pelo Gestor do Empreendimento.



As parcelas a expropriar podem ser adquiridas por via do direito privado, apresentando a entidade expropriante proposta de aquisição de acordo com os valores fixados na planta parcelar, salvo se, no terreno, vier a ser verificado que ocorreram alterações que afectem o valor da parcela. Nestes casos procede-se a uma reavaliação e subsequente negociação por valores diferentes dos que constavam na planta parcelar.

Não sendo possível a expropriação amigável por falta de acordo sobre o valor da indemnização, a expropriação segue a via litigiosa, sendo o valor da indemnização fixado por arbitragem. O desenvolvimento desta visão sintética da tramitação do processo de expropriações é representado em anexo por dois esquemas fornecidos pelo próprio IEP (*Anexo I*).

A importância de um processo de expropriações bem programado e conduzido nas suas múltiplas vertentes não se confina aos valores a desembolsar para as expropriações. Vai muito para além disso.

Lê-se a págs. 194 do já citado Relatório de Auditoria:

«[...] Importa ter presente que ao preparar a proposta para a construção de uma estrada o empreiteiro planeia a realização dos trabalhos segundo uma lógica em que ordena as actividades pela sua sequência natural (o exemplo extremo: a sinalização só pode ser feita depois da pavimentação concluída), de modo a otimizar os meios, humanos e materiais, que deve aplicar na obra.

Este planeamento é elaborado na presunção de que toda a zona da estrada estará posta à sua inteira disposição logo a partir do momento inicial da construção, ou seja, desde o acto de consignação.

Não se verificando esta condição é exigido ao adjudicatário que abra uma frente de trabalho restrita ou eventualmente várias frentes, caso este em que lhe é exigido dispor de meios para actuar local e pontualmente.

Quando a consignação da obra não é feita num único acto, fica de imediato comprometida a liberdade do adjudicatário para estabelecer trajectos optimizados dentro da zona da obra, podendo mesmo ver-se obrigado a atravessar aglomerados populacionais. Por outro lado fica dificultada a operação de escavação e imediato aproveitamento dessas terras para aterro, o que pode exigir o recurso a depósitos temporários. Estes constrangimentos à actividade do adjudicatário acabam por se reflectir em baixas no ritmo dos trabalhos, quebra na expectativa de facturação e dilatação de prazos.»

6.1.3 – Concursos e Execução de Obras

As etapas do processo prosseguem com o concurso para adjudicação da obra e, subsequentemente, com a fase da execução da empreitada. Esta inicia-se pela contratação da fiscalização, assistência técnica e, se for o caso, do controlo de qualidade.

Segue-se a consignação dos terrenos e o arranque das obras que terminarão, em princípio, com a recepção provisória. A esta, decorrido o prazo legal sem que se apurem defeitos na obra, segue-se a recepção definitiva.

7 – AS ÁREAS DA AUDITORIA

Seguindo o processo de concepção, estudo, planeamento, projecto e construção acima descrito, foram definidas quatro áreas na Auditoria:

1. Estudos e projectos;
2. Expropriações;
3. Concursos;
4. Empreendimentos.

Foram extraídas amostras diferentes para as áreas de estudos e projectos e expropriações. Para as áreas de concursos e empreendimentos foi extraída uma única amostra.

As conclusões foram confrontadas e compatibilizadas não só entre si como ainda com as conclusões extraídas na Auditoria anterior.

8 – BASES DE DADOS

A listagem e caracterização de todas as componentes de cada área de risco exigiram o conhecimento e a selecção de 14 bases de dados ou fontes de informação diferentes, dado o horizonte temporal da IP3. O quadro do *Anexo 2* resume este aspecto.

9 – AMOSTRAS SELECIONADAS

As amostras aleatoriamente seleccionadas foram as indicadas nos quadros 9, 10 e 11 do *Anexo 3*.

10 – OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

10.1 –Correspondência entre as bases de dados informática e documental

Da informação contida no sistema informático não se passa de um modo fácil, preciso e completo à informação contida no arquivo documental e vice-versa. As referências neste arquivo não são feitas pelos códigos completos utilizados na informática nem pela descrição individualizada de cada contrato. São antes feitas pela descrição genérica do projecto/obra acompanhada dos primeiros dígitos do código informático relativos ao ano de início.

Embora existam *dossiers* de contratos, estes não estão organizados segundo a descrição informática, nem contêm fotocópia de toda a correspondência e documentação relevante. Esta surge dispersa por outros *dossiers* ou arquivos, seja das sucessivas entidades que vão sendo criadas e extintas no âmbito da JAE, seja das suas delegações regionais.



Os Auditores não receberam qualquer tabela de correspondência entre as referências individualizadas da base de dados informática que foi fonte da amostra seleccionada e os *dossiers* entregues.

Conclui-se, assim, que não há articulação entre o arquivo documental e a base de dados informática.

Embora exista processamento dos encargos correspondentes à empreitada Raiva/Trouxemil, no sistema contabilístico informático do IEP, a comparação destes valores com a conta final documental evidencia falta de coincidência dos montantes pagos, o que leva a concluir pela não fiabilidade deste sistema.

No sistema informático do IEP – SIC – constam os números das autorizações de verbas concedidas de acordo com as exigências de elaboração do contrato inicial, do reforço ou da variação de preços, permitindo conhecer os movimentos contabilísticos operados ao abrigo de cada autorização. Contudo, os respectivos mapas não evidenciam a justificação para a emissão de cada autorização, ou seja, no mapa relativo a uma autorização emitida, quer para o contrato inicial quer para as revisões de preço ou adicionais, não há nenhuma indicação que evidencie tal facto.

10.2 – Lacunas e desorganização da documentação

Relativamente à documentação entregue, verificaram-se lacunas no que respeita a actas de concurso, convites à apresentação e propostas formuladas, informações, despachos de autorização, carta de adjudicação, contrato e facturas relativos à elaboração do projecto de execução original do IP3 – VCD – LMMA.

No exercício do contraditório, o Conselho de Administração do Instituto das Estradas de Portugal alega que:

1. «...o Gabinete Administrativo desconhece a situação do processo relativo ao contrato do projecto “IP3 – Variante de Castro d’Aire – Lanço Moura Morta/Arcas”, uma vez que o mesmo não foi acedido por estes Serviços, nem consta do protocolo de cedência de documentos à equipa de auditoria do Tribunal de Contas».
2. «As três empreitadas auditadas (IP3 – Raiva/Trouxemil, IP3 – Variante de Faíl e IP3 – Ligação Faíl /IP5), correspondem a várias e diferentes fases da instituição rodoviária, algumas delas, perpassando diferentes modelos organizacionais, decorrentes das alterações orgânicas, que nos últimos anos foram sendo aprovados na JAE (...).

Por esse facto, foram sempre da responsabilidade da ex-JAE, onde a sua organização documental se repartia por 3 Direcções de Serviços distintas (...), todas elas extintas em 1999, pelo que a recuperação dos “dossiers” para esta auditoria, acarretou algumas dificuldades, estando nessa dispersão alguma justificação para o estado dos processos que vem relatado (...).

Aliás na actual organização do IEP, a existência de uma estrutura de suporte unificada para os empreendimentos corresponde à preocupação de procurar garantir que não se repita o mesmo tipo de apreciação negativa quanto à organização processual».

O lanço IP3 – Variante de Castro D’Aire - Moura Morta / Arcas foi entregue noutra protocolo por serviço ou departamento diferente, por decisão e responsabilidade do Conselho de Administração do IEP/ICOR.

Foi requerida documentação exaustiva, sobre as amostras seleccionadas, por carta dirigida ao respectivo Conselho de Administração.

No que respeita à documentação administrativa do processo, com excepção dos autos de medição dos trabalhos, verificou-se que não se encontrava sequencialmente organizada, por ordem cronológica, havendo uma grande dispersão e repetição dos documentos por várias pastas de arquivo e existindo deficiências na sua instrução e carência de informação. Na documentação fornecida não constavam, designadamente, as propostas dos concorrentes (o que inviabilizou a análise do passo do programa relativo à comparação do valor da proposta adjudicada com o valor da segunda melhor proposta).

A organização processual evidencia, assim, falta de sistematização, o que dificultou as análises a efectuar, quer no que respeita aos concursos quer no tocante à execução das empreitadas.

Dos quatro processos de concurso de empreitada analisados, apenas o relativo à ligação IP3 (Faíl) – IP5, executado pelo ICOR, se encontrava inserido na base de dados, o que permite concluir que os processos de concurso de empreitadas da responsabilidade da JAE, em geral, não se encontram carregados na base de dados informática.

10.3 – A gestão

Uma breve descrição do percurso da obra IP3 – VCD – LMMA, apesar de não exaustiva, ilustra bem o tipo de gestão das Administrações da JAE/ex-IEP/ex-ICOR, com particular destaque para as funções de planeamento e controlo.

Planta parcelar – Aprovado o projecto de execução em 1995, a planta parcelar teve de ser praticamente refeita em 1997 e os valores de expropriação sucessivamente aumentados até 45%.

Alteamento da rasante em Casais de D.^a Inês – Em 1998, a nova Administração da JAE detectou que o projecto não acautelava o atravessamento da zona de Casais de D.^a Inês e de uma região muito acidentada onde a solução projectada se desenvolvia em escavação profunda. Partindo desta constatação, em Julho de 1999, logo após a consignação da obra – Maio do mesmo ano – procedeu-se ao alteamento da rasante num troço com 2000 metros de extensão, correspondente a uma zona em escavação na travessia de Casais de D.^a Inês, porque, do ponto de vista ambiental, seria difícil encontrar locais adequados para depositar cerca de 1 200 000 m³ de materiais provenientes das escavações a colocar em vazadouro. Contrataram-se então, por ajuste directo, estudos e projectos no valor de 11 mil contos. Com esta alteração poupar-se-iam 90 mil contos em terraplanagens, mas as estimativas de obras para cálculo de honorários foram de 350 mil contos.

Ainda em 1999, apurou-se a necessidade de um estudo geológico e geotécnico e de um projecto de drenagem e obras acessórias, com custos que totalizaram 28 mil contos em estudos e projectos, excluindo as obras.

Nas suas alegações o Conselho de Administração do IEP salienta que:

1. «Este problema surgiu em consequência de diversas contestações apresentadas em forma de abaixo assinados, sobrescritos por parte dos habitantes da povoação de Casais de D. Inês, que fazem parte dos processos da antiga JAE. Relativamente a este assunto foi elaborada uma informação técnica em 98.03.15, em que se justificava a solução do traçado adoptada (parágrafo 3). Nesta mesma informação, reconhecendo-se a importância da situação foram aduzidas algumas alternativas técnicas tendentes a



minorar os efeitos da escavação, posteriormente e no decurso da obra, o mesmo assunto foi transmitido à JAE SA para sequência (...).

Dando cumprimento a orientações da administração, os trabalhos em causa foram adjudicados à Kaiser-Engenharia S.A., por ajuste directo (...).

Cumulativamente importa esclarecer que os honorários correspondentes a estes trabalhos atingiram a verba de 4.778.000\$00 (s/ IVA) e não os 11 mil contos referidos».

2. Quanto ao estudo geológico e geotécnico e de um projecto de drenagem e obras acessórias «*não se conseguiu, através da consulta dos processos existentes, encontrar o valor mencionado (28.000 contos), acrescentando-se ao presente esclarecimento*» (documentos), «*que procuram justificar as alterações dos projectos de drenagem*».

Nenhum dos documentos ora anexados retiram qualquer validade à conclusão do Relato.

O valor total dos honorários correspondentes aqueles trabalhos resulta da soma de duas propostas separadas mas da mesma entidade, capeadas pela mesma carta (S7Ref. CAK 6227 de 29.06.99) e referentes globalmente ao mesmo trabalho (projecto de alteração do nó 3 – Castro Daire Leste no valor de 5.218.200\$, c/IVA, e projecto de alteração da rasante em Casais D.Inês no valor de 5.590.260, c/IVA, totalizando 10.808.460\$, c/IVA).

Os 28.000 contos referem-se a um estudo geológico e geotécnico «complementar» no valor de 15.400.391\$ e a um projecto de alterações de drenagem e obras acessórias no valor de 8.502.288\$, totalizando 23.902.679\$ mais 4.063.455\$ de IVA, ou seja, 27.966.134\$, c/ IVA. Os trabalhos foram realizados pela Hidrotécnica Portuguesa, entre 27.11.98 e 18.03.99. Porém, a proposta só foi submetida à ex-JAE posteriormente, em 27.05.99, vindo a ser aprovada por esta em 30.11.99, de novo ratificada pelo ICOR em 31.03.00 e objecto de contrato em 22.09.00.

Nós de Arcas e Carvalhal – Em 2000, o Presidente da IEP, na sequência de um contacto com a Câmara Municipal de S. Pedro do Sul, decidiu reformular os Nós de Arcas e Carvalhal, o que implicou mais 3,5 milhões de contos em obras e 40 mil contos em projectos, agora adjudicados a outro projectista. A construção do Nó do Carvalhal passou a ter nova localização – passou das proximidades do Km 21+000 para as proximidades do Km 19+800 –, o término da empreitada passou para as proximidades do Km 23+500 e foi incluído o novo Nó de Arcas e cerca de 2 km de plena via na futura concessão da SCUT da Beira Interior.

A empreitada foi assim confrontada com a necessidade de incluir nos trabalhos em curso uma nova localização para um dos nós previstos – o Nó do Carvalhal – e a introdução de um novo nó, o Nó de Arcas.

No exercício do contraditório, o Conselho de Administração do IEP alega que:

«(...) Contrariamente ao que é afirmado no Relato de Auditoria a prestação de serviços relativa à elaboração destes projectos – projectos de execução dos Nós de Arcas e Carvalhal – foi objecto de um Concurso Limitado com convite a 5 empresas(...).

Relativamente a este ponto importa ainda acrescentar que as obras adicionais ao contrato não custaram mais 3,5 milhões de contos. Este foi o orçamento para execução dos Nós de Arcas e Carvalhal, na sua nova geometria, já que, por um lado, o Nó de Arcas não foi executado directamente pelo ICOR/IEP mas sim pela Concessionária Norscut; por outro lado, no custo previsto para execução do Nó do Carvalhal ao Km 19+800, haverá

que deduzir o custo estimado para execução do novo Nó do Carvalho inicial, ou seja, ao Km 21+000».

Os documentos ora apresentados em nada alteram as conclusões extraídas.

Não é afirmado no Relato de Auditoria que a prestação de serviços relativa à elaboração dos projectos de execução dos Nós de Arcas e Carvalho tenha sido feita por ajuste directo ou que não tenha sido sujeita a um concurso limitado com convite a 5 empresas. Mas a metodologia adoptada para a contratação destes trabalhos, fraccionando a sua execução em duas partes, ou seja, por um lado, o estudo prévio e ante-projecto – contratada por ajuste directo – e, por outro, o projecto de execução, desde logo antecipou o resultado, criando as melhores condições para que o projectista do ante-projecto se posicionasse como futuro vencedor do «concurso limitado com convite a 5 empresas».

A reformulação do Nó de Arcas não foi executada directamente pelo ICOR/IEP mas sim pela Concessionária Norscut. Porém, o custo dessa obra acabará por ser suportado pelo IEP/ICOR como parte contratante no contrato PPP/PFI – Parceria Público Privada / «Private Finance Initiative», sem cobrança ao utilizador, já assinado.

Quanto ao custo previsto para a execução do novo Nó do Carvalho – ao Km19+800 – é certo que deve ser deduzido do custo estimado para a execução do Nó do Carvalho Inicial, custo que se desconhece. Porém, o facto da obra no seu todo apresentar mais de 50% de trabalhos a mais para os 6 milhões de contos da adjudicação inicial, permite concluir que as obras adicionais não andaram longe dos 3 a 3,5 milhões de contos.

Ainda que parte da empreitada dessas alterações tenha sido feita já pela Norscut, nem por isso deixou de ser, directa ou indirectamente, suportada pelo erário público.

Quanto ao custo adicional da elaboração do projecto de execução de reformulação dos Nós de Arcas e Carvalho, foi assinado o contrato com a Viaponte, em Dezembro de 1999, por 38 866 560\$00 (193 566,31€).

Novo alteamento da rasante – As terraplanagens, entretanto equilibradas, foram de novo profundamente desequilibradas. Em consequência, foi decidido, em Fevereiro/Março de 2000, considerar o alteamento da rasante em cerca de 2m, ao longo de todo o traçado, de forma a reutilizarem-se na linha os materiais provenientes das escavações. Essa alteração implicou, por seu turno, diversas modificações nas ligações e passagens.

Encontrando-se em curso, na ocasião, as terraplanagens da obra, solicitou-se, com carácter de urgência, a um novo projectista, autor dos projectos de execução dos Nós, a reformulação do traçado em perfil longitudinal, entre os km 17+250 e 23+800. Os custos resultantes destas alterações cifraram-se em 12 mil contos de estudos e projectos, adjudicados por ajuste directo, e em 2 milhões de contos de obras estimadas.

No exercício do contraditório, o Auditado alega que:

«Contrariamente ao que é afirmado as terraplanagens neste lanço, nunca estiveram equilibradas, acentuando-se ainda mais essa situação com a introdução da construção do Nó do Carvalho, numa zona em escavação.

Desta forma e por sugestão do Gestor do Empreendimento, (...) “propôs” e bem o alteamento da rasante no troço final da empreitada numa extensão aproximada de 2 km».



Relativamente ao alegado pelo Auditado, há que referir o seguinte:

Em Julho de 1999, após consignada a obra (Maio de 1999), foi considerado que do ponto de vista ambiental, seria difícil encontrar locais adequados para depositar cerca de 1 120 000 m³ de materiais provenientes das escavações a colocar em vazadouro. Equilibrou-se então as terraplanagens procedendo ao alteamento da rasante num troço com 2000 metros de extensão, correspondente a uma zona em escavação na travessia de Casais de D.Inês.

Posteriormente a empreitada foi confrontada com a decisão superior de se incluir nos trabalhos em curso uma nova localização para um dos nós previstos (Nó do Carvalho) e a introdução de um novo nó (Nó de Arcas), o que veio a desequilibrar profundamente as terraplanagens. (cf. Informação, de 7 de Dezembro de 2000, despachada favoravelmente pelo Director do Departamento de Estudos e Projectos (11/12/2000)).

Quanto à valia da proposta do «*alteamento da rasante no troço final da empreitada numa extensão aproximada de 2 km*», o Gestor do Empreendimento, em 10 de Julho de 2000, pelo ofício GE 1/376/HM/2000, proc. IP3.005.98, fazendo eco de carta do Empreiteiro do mesmo teor, de 13 de Junho de 2000, a si dirigida – Of. N° 0.323/06.286/A.S. – refere explicitamente:

«Implantado o projecto de alteração da rasante entre os PK 17+225 e 23+850 elaborado pela Viaponte e recepcionada no passado mês de Junho, constata-se que o mesmo provoca desajustamentos consideráveis em locais onde os trabalhos já tinham uma evolução significativa, dado que até essa, a obra tem vindo a ser executada de acordo com o projecto da HP».

Novas alterações – No mesmo ano decidiu-se que a planta parcelar tinha de ser refeita, devido à compatibilização do traçado com o alteamento da rasante na zona denominada por Casais de D. Inês e, devido a atrasos resultantes dos processos de expropriação, criaram-se problemas na gestão de materiais da obra.

Em consequência, surgiu a necessidade de se proceder a aterros com solos, com alturas da ordem dos 20 metros e com inclinações de 1:1,25 (V/H). Face a esta situação, o Empreiteiro suspendeu parcialmente os trabalhos, invocando deficiências no processo de expropriações, e reclamou compensação de prejuízos, lucros cessantes e prorrogação do prazo contratual.

Na sua resposta, o Auditado reconhece a situação mas procura explicá-la pontualmente: «[...] *deve-se à decisão de alteração da rasante [...]*».

Em 2001, o Empreiteiro, na sequência da alteração da rasante, facturou mais 19 mil contos para proteger os taludes com «manta orgânica», na zona da alteração.

Apesar dos estudos geológicos e geotécnicos realizados e da existência de fiscalização, de assistência técnica geral à obra, de assistências técnicas específicas a cada uma das alterações ao projecto de execução original entretanto determinadas, de controlo de qualidade, de assistência técnica aos equipamentos electromecânicos e de uma assistência técnica ao controlo geométrico da empreitada, nesse ano, ocorreram desmoronamentos sobre a via, o que implicou encargos de reparação de mais de 1 milhão de euros.

A JAE suportou ainda os custos de um Parecer do LNEC para apurar responsáveis por esse desmoronamento mas, uma vez apurados, não houve consequências, arcando o Estado com os

prejuízos e suportando, além disso, mais 3 mil contos de estudos e projectos para a reparação dos danos, pagos ao mesmo projectista.

No exercício do contraditório, o Auditado alega:

«Neste item das conclusões são abordados diversos assuntos alguns destes não relacionados entre si [...]. As alterações mais significativas resumiram-se a ajustamentos [...].

«Quanto à questão da estabilização dos taludes entre os PK 21+450 e 22+950, a conclusão final dos vários pareceres obtidos é que pelos escorregamentos não podem ser imputadas responsabilidades ao Empreiteiro. Este facto é comprovado pelo parecer do LNEC que não atribui taxativamente responsabilidades objectivas e directas a algum dos intervenientes, [...]».

Mas não tem razão o Auditado.

Em 29 de Outubro de 2002 o LNEC emitiu o seu Parecer sobre a instabilidade de um talude de escavação entre os pk 21+950 e 22+510. As conclusões desse parecer são claras na imputação de responsabilidades:

1. *«Ao reconhecer antecipadamente as condições estruturais desfavoráveis do maciço e propor medidas de consolidação e de suporte, o Empreiteiro reconheceu implicitamente os riscos de prosseguir com a escavação sem que, ao mesmo tempo, essas medidas fossem tomadas».*

«Caso se visse impedido de tomar as referidas medidas, por falta de decisão sobre a matéria por parte do Dono da Obra, do Projectista ou da Fiscalização, deveria ter requerido nesse momento a suspensão da obra, em vez de prosseguir a escavação reduzindo cada vez mais as condições de estabilidade precária que ele próprio havia diagnosticado».

2. *«O Projectista reconheceu as condições desfavoráveis à estabilidade do talude de escavação muito antes da conclusão da escavação, considerou ajustadas as medidas de consolidação e de suporte propostas pelo Empreiteiro e definiu medidas complementares visando aumentar a sua eficácia».*

«Contudo, ao contrário do que se impunha face aos dados já disponíveis, não foi imperativo quanto à execução dessas medidas como condição necessária ao prosseguimento da escavação. Pelo contrário, optou por esperar pela conclusão da escavação a fim de obter mais dados sobre as características do maciço, visando afinar as medidas definitivas de consolidação e de suporte do talude.»

3. *«A Fiscalização ao permitir a continuação dos trabalhos apesar de conhecer directamente em obra as condições do talude e a evolução desfavorável da escavação, não avaliou adequadamente os riscos do prosseguimento da obra sem que fossem tomadas as medidas de consolidação e de suporte preconizadas pelo Empreiteiro e pelo Projectista».*

«Deveria, nas reuniões de obra, ter exigido ao Empreiteiro que apresentasse a necessária justificação para a forma como iria prosseguir a escavação garantindo a estabilidade do talude, já que o objectivo final não consistia apenas em executar uma escavação, mas sim em construir um talude rodoviário necessariamente estável».

4. *«Não se considera que tenham sido decisivos para a ocorrência dos desmoronamentos, quer deficiências do Projecto de Execução, quer os processos de execução usados pelo Empreiteiro, nomeadamente um eventual excesso de explosivos no desmonte do maciço ou a escavação da vala do colector longitudinal no pé do talude».*



5. «A instabilidade do talude e os consequentes danos causados na obra foram devidos ao prosseguimento da escavação sem que esta tenha sido acompanhada das necessárias medidas de consolidação e suporte».

Existem portanto responsáveis pelos danos causados na obra de mais de 1 milhão de euros, parecendo certo que entre os responsáveis não figura a JAE/ICOR, salvo pela Fiscalização do Gestor do Empreendimento.

Assim sendo, não se compreende que tenha sido a JAE/ICOR, a suportar todos os encargos de reparação dos danos sem os partilhar com outros responsáveis.

Aliás, em 24 de Janeiro de 2003 o Dr. Mário F. Oliveira em Informação desta data, Ref. 37/Proj, dá conta do Parecer do LNEC e remete o assunto para despacho do Director Geral de Empreendimentos para «eventuais medidas a tomar ou a propor».

Em 2002, verificou-se que o projecto não acautelava a proximidade das Termas do Carvalhal, pelo que se decidiu encomendar um projecto de alteração ao «restabelecimento 26C, visto que o inicial interfere com uma nascente mineral de grande interesse ambiental e económico para as Termas».

Para o efeito, recorreu-se à mediação contratual para prosseguir com a contratação do autor do projecto de execução deficiente, em virtude deste se encontrar em processo de recuperação de empresa, por dívidas ao fisco e à segurança social.

Iluminação do Nó 3 – No projecto de iluminação do Nó 3 foi invocada urgência para a adjudicação de serviços de mais de 1000 contos por ajuste directo, sem formalização contratual, ao mesmo tempo que a apreciação da única proposta solicitada se arrastou por mais de três meses.

Nos projectos interdependentes «IP3 – LMMA – Remodelação do Nó 3 (Nó de Castro Daire)», no valor de 5 218 200\$ (26 028,27 €), e de alteração da rasante em Casais de D.^a Inês, no valor de 5 590 260\$ (27 884,10 €), os trabalhos foram adjudicados à mesma empresa por ajuste directo e sem contrato escrito, desdobrando-se os mesmos em contratos simultâneos, totalizando 10 808 460\$00 (53 913,37 €), incluindo IVA a 17%.

Nos mesmos projectos adjudicou-se, por ajuste directo, à mesma entidade, a realização de um estudo de viabilidade que contemplasse duas alternativas ao projecto inicial do traçado e a elaboração do projecto de execução da alternativa que viesse a ser escolhida.

O projecto de execução dos Nós de Arcas e Carvalhal, de cerca de 40 mil contos, foi adjudicado por ajuste directo por ser considerado um «serviço complementar» dos estudos relativos ao anteprojecto dos Nós. Estes tinham sido adjudicados por ajuste directo, ao mesmo projectista, por se tratar de estudos preliminares. O projecto de execução foi contratado em Dezembro de 1999 e alguns meses depois, em meados de 2000, foi negociado o Contrato de Concessão da SCUT do Interior Norte que previa a transferência para a futura concessionária da responsabilidade pela construção do Nó de Arcas. É, pois, legítimo questionar da necessidade da JAE suportar esse encargo, quando, face à documentação analisada, o mesmo acabou por não ser valorizado no contrato SCUT.

Na alteração dos Nós de Arcas e Carvalhal, na alteração da rasante entre os km 17+244.618 e 23+802.501 e alteração dos encontros, pilares e respectivas fundações, a análise, a fundamentação, a justificação, a autorização e a contratação dos serviços foram efectuadas meses depois destes estarem já prestados.

A actualização da Planta Parcelar entre o km 15+700 e o km 17+225, adjudicada por 152 contos, não consta de factura junta no processo.

O Auditado alega, a este propósito, que:

«(...) a HP procedeu à feitura do processo para licenciamento da EDP dos projectos de iluminação. Neste sentido, a HP elaborou um projecto de alteração do Nó 3 (...), compilando os restantes projectos, inclusive o do Nó 4 da autoria da Viaponte.

Os honorários respectivos foram de 1000 contos, valor considerado aceitável, face aos valores praticados em trabalhos desta natureza.

Relativamente ao recurso do procedimento “do tipo ajuste directo”, aplicando-se ao ICOR o regime de empresa pública (...), foi este o procedimento julgado mais adequado pela Administração, para resolver os problemas da obra, atendendo aos valores em causa».

O que o IEP alega não infirma ou diminui qualquer afirmação contida no Relato, mantendo-se, em consequência, as conclusões.

Controlo de Qualidade e a Assistência Técnica à Obra IP3 – VCD – LMMA – Foi autorizada uma consulta para adjudicação do controlo de qualidade da obra por um prazo de 25 meses, quando à data já estavam decorridos pelos menos 9 meses. Não obstante, o objectivo expresso do controlo de qualidade da obra foi «a verificação do cumprimento das especificações técnicas contratuais constantes do Caderno de Encargos, de modo a fornecer ao Dono da Obra elementos que permitam avaliar, por amostragem, o sistema de controlo de qualidade do empreiteiro».

Os serviços do Adjudicatário foram contratados em termos substancialmente diferentes dos concursados. Com efeito, contrariando o programa da consulta, suas especificações e caderno de encargos, articulou-se com o Adjudicatário um contrato de duração mensal, renovado automaticamente por iguais períodos e até ao máximo de 15 meses, ou seja, até Janeiro de 2002 (contrato assinado em 26 de Outubro de 2000).

Além disso, a facturação mensal continuou a processar-se após o termo do referido prazo de 15 meses, só vindo a ser regularizada a situação 8 meses depois do termo do contrato inicial.

Em 19 de Setembro de 2002, contratou-se, com efeitos retroactivos, o prolongamento, por adicional, do contrato de controlo de qualidade para os meses de Fevereiro, Março e Abril, quando a recepção provisória da obra ocorrera em Março de 2002.

A facturação de Maio, Junho e Julho de 2002 só foi revertida — em 31 de Agosto, com visto de Novembro de 2002 — por notas de crédito.

No exercício do contraditório, o Conselho de Administração do IEP alega que:

«(...) No que diz respeito ao controlo de qualidade, a proposta de abertura de consulta de mercado para o controle de qualidade da obra, foi efectuada em 17/12/1999, através da informação nº GE 1/41/44/99. Na realidade e conforme indicado no Relato, a mesma só veio a ser autorizada em 18.08.2000, ou seja, 9 meses após o início da obra. Não teria assim sentido contratar uma prestação de serviços por 25 meses, quando à data do contrato, se previa que não seriam necessários mais do que 15 meses. É de relembrar que o programa da consulta obrigava à aprovação de um valor mensal para a realização do trabalho, e foi com base nesse valor que se celebrou o contrato pelos 15 meses, resultando



desde logo uma economia para o ex-ICOR de: 9 meses x 1500 contos/mês = 13.500 contos. O prolongamento desta prestação de serviços foi solicitado em 12-04-2002, sendo certo que a mesma também acompanhou a obra da “Ponte sobre o rio Paivô”, empreitada autónoma que apenas foi concluída em Maio de 2002 e daí a necessidade de se manter até esta data (...). Na verdade, o contrato com a Betoteste previa que a prestação de serviços desta empresa se estendesse até Abril de 2002 (Clausula segunda do Adicional no contrato n.º 59, de 26/10/200), tendo havido actividade por parte da empresa no respeitante aos “betuminosos aplicados nesse mês de Abril de 2002” (...). Deste modo podemos concluir que a factura enviada pela Betoteste relativa a Abril de 2002 estaria correcta».

Embora a data da proposta, “*de per si*”, seja irrelevante, importa notar que essa proposta não teve qualquer seguimento, vindo a ser substituída por nova proposta 6 meses mais tarde, (informação GE1/62/HM/2000 datada de 1 de Junho de 2000), sendo certo que nesta se propõe para duração da prestação dos serviços o prazo de 25 meses quando já estavam decorridos mais de 9 meses dos 25 previstos para a realização da obra.

E o contrato foi assinado 12 meses decorridos sobre o início da contagem do prazo de 25 meses para a conclusão da obra.

Alega o Auditado que «(...) *terá obtido uma economia de 9 meses (...)*» dispensando-se o controlo de qualidade nesse período sem prejuízo da sua indispensabilidade pelos restantes meses da obra, mesmo para além do termo desta.

Contudo, se o controlo de qualidade era de facto indispensável, não se compreende a sua dispensabilidade nos primeiros 9 meses. Como não se compreende que as disposições do caderno de encargos da empreitada – uma empreitada de cerca de 6 milhões de contos – *não incluíssem o fornecimento, para utilização pelo ICOR, do equipamento laboratorial necessário, nem a disponibilização das instalações fixas no estaleiro necessárias à colocação desse equipamento.*

O Auditado chegou a propor uma consulta ao mercado para fornecimento e colocação no estaleiro da obra e para aluguer durante o período da prestação de serviços, do espaço físico necessário à instalação da equipa e do equipamento de laboratório necessário ao controlo de qualidade (informação n.º GE 1/4/41/HM/1999, processo n.º IP3.005.98 datada de 17 de Dezembro de 1999).

Em 26 de Janeiro de 2002, altura em que terminou o contrato de controlo de qualidade, já era bem conhecida a conclusão eminente da obra sujeita ao controlo. Esta terminou, de facto, em Fevereiro de 2002 – cf. a factura n.º 0512 da Kaiser relativa à Assistência Técnica, que por contrato só deveria ser apresentada *após a recepção provisória da obra, apresentada em 18 de Fevereiro de 2002* – e a recepção provisória ocorreu em Março de 2002.

Não obstante, a Betoteste continuou a facturar mensalmente o «*controlo de qualidade*» até Julho de 2002.

Só em 17 de Maio de 2002, (informação n.º 349, processo IP3.005.98 de 17/05/02) foi solicitada autorização para contratar (retroactivamente) o prolongamento do controlo de qualidade para os meses de Fevereiro, Março, Abril e Maio de 2002.

O contrato adicional veio a ser assinado em Setembro de 2002, apenas para os meses de Fevereiro Março e Abril de 2002.

Sobre o referido «*acompanhamento da obra da “Ponte sobre o rio Paivô”, empreitada autónoma que apenas foi concluída em Maio de 2002*» e que não constava do contrato nem do seu adicional, importa referir o

teor do ofício GE 1/OB4/799/2002, processo IP3.005.98, de 12 de Dezembro, do Gestor do Empreendimento que, após mencionar um fax recebido da Betoteste, **refere que teria ficado acordado em obra que a prestação dos serviços terminaria em Abril de 2002, dado que a recepção provisória da empreitada em epígrafe ocorreu em Março de 2002 e, portanto, durante os meses de Fevereiro, Março e Abril, [...], praticamente não houve lugar à realização de ensaios.** No mesmo ofício acrescenta ainda o seguinte: «*De qualquer modo, nos termos da cláusula 2ª do contrato n.º 59, de 26.10.2002 celebrado com a Betoteste, o mesmo tem uma duração de 15 meses pelo que terminou em Janeiro de 2002, sendo que o aditamento, nos termos da cláusula 9ª, só produzirá efeitos quando efectuado por escrito*».

Assim ter-se-á que manter a conclusão do Relato.

Relativamente à assistência técnica, a mesma foi adjudicada, por ajuste directo, a uma entidade mediadora que expressamente se comprometeu a subcontratá-la ao autor do projecto original, por 28 012 140\$00 (139 723,97 €), incluindo IVA a 17%, mais precisamente, 17 735 000\$00 (88 461,81 €) para assistência técnica e 6 207 000\$00 (30 960,39 €) para a elaboração das telas finais, mais IVA a 17%.

Esse contrato de assistência técnica foi submetido a autorização em 12 de Agosto de 1999, despachado favoravelmente pelo Conselho de Administração em 23 de Agosto de 2000 e celebrado em 6 de Junho de 2000, quando a contagem do prazo para a empreitada da obra a fiscalizar se iniciara a 22 de Setembro de 1999. Não obstante, contratou-se a assistência técnica reportada ao início da contagem do prazo para a empreitada e pelo prazo desta.

Como não existia na documentação entregue evidência suficiente de que os trabalhos de assistência técnica vinham sendo regularmente executados ainda que sem qualquer proposta, análise, autorização ou contrato com a JAE ou ICOR nem qualquer outra evidência suficiente da prestação efectiva de tais serviços durante os nove meses que decorrem até a 6 de Junho de 2000, questionou-se no Relato a efectiva contraprestação dos serviços retroactivamente contratados e subsequentemente pagos: 6 384 600\$00 (31 846,25 €) correspondentes a 270/750 vezes 17 735 000\$00 (88 461,81 €), acrescido de IVA a 17%, por nove meses.

Na sua resposta, o IEP alega que:

Esta «(...) conclusão não é correcta pois (...) existem documentos comprovativos de que foram realizados pela Kaiser Engineers trabalhos de Assistência Técnica à Obra durante os nove meses questionados, ou seja de Outubro de 1999 a Junho de 2000, daí que a verba referida tenha sido paga correctamente».

Em anexo às alegações foram remetidas cópias de 3 relatórios trimestrais elaborados pela Kaiser Engineers (Out./Dez. de 1999, Jan./Março e Abril/Junho de 2000), dos quais consta a referenciação dos trabalhos desenvolvidos durante este período.

Foram ainda solicitadas cópias das facturas comprovativas dos pagamentos destes serviços, verificando-se que em duas (FT – 0645 e FT – 0646) não consta o visto do Gestor e do Coordenador do Empreendimento, embora estejam visadas para pagamento pelo Director de Departamento.



Assim, face aos documentos agora remetidos conclui-se que as facturas n.ºs 0645 e 0646, não se encontrando visadas nem pelo Gestor do Empreendimento, nem pelo Coordenador, não comprovam devidamente a recepção do correspondente serviço facturado, pelo que deverá o Conselho de Administração do IEP providenciar no sentido de que a situação descrita seja regularizada pela confirmação da recepção dos serviços ou pela devolução do valor eventualmente facturado em excesso.

No contrato de assistência técnica ficou estabelecido que o mesmo teria o início reportado a 1 de Outubro de 1999 e que teria a duração da execução da obra, cujo prazo se estimava em 750 dias e *terminava após a entrega do relatório de encerramento da vistoria final da obra*. Ora, salvo prorrogação excepcional do prazo estimado para a obra, determinada, designadamente, por motivos de força maior ou outros equivalentes, o prazo do serviço de assistência técnica deveria terminar quando a obra terminasse, não havendo lugar a adicionais por atrasos da obra, para mais quando o contrato teve efeitos retroactivos de 9 meses. Esta interpretação é reforçada com o facto de se estabelecer que a última prestação seria liquidada após a recepção provisória da obra ou no prazo máximo de 60 dias após a abertura ao tráfego.

Não obstante, em 24 de Outubro de 2001, a Administração despachou, sobre uma informação datada de 18 de Outubro de 2001, nos seguintes termos: «*Uma das premissas do contrato (prazo de 750 dias) foi alterada e havendo por parte do Gestor do Empreendimento interesse na manutenção dos serviços de Assistência Técnica, somos de opinião que o projectista tem direito a um adicional proporcional à prorrogação do prazo, isto é, no valor de 30% do contrato. No entanto, julga-se de remeter o assunto à apreciação do Director Jurídico*».

Acresce que, apesar dos pareceres prévios de que o encargo adicional com a assistência técnica, *a justificar-se*, deveria ser proporcional ao tempo efectivo de prorrogação da obra e, não obstante as repetidas indicações do Empreiteiro de que a obra poderia ser concluída até Abril de 2002, com 6, e não 8, meses de atraso, o ICOR *solicitou uma proposta ao mediador da Assistência Técnica para um prazo fixo de 8 meses*.

Correspondendo a esse convite, em 14 de Janeiro de 2002, o mediador da Assistência Técnica remeteu a sua proposta nos seguintes termos:

«1. Objectivo – O Contrato de Prestação de Serviços de Assistência Técnica à Obra “IP3 – VCD – LMMA” celebrado entre o ICOR e a KE/TT [o mediador] datado de 6 de Junho de 2000, teve o seu início reportado a 1 de Outubro de 1999 e a duração de 750 dias. Entretanto o prazo da Empreitada de Construção foi prorrogado de 238 dias. Por convite do ICOR, fax ref.ª 31/Proj. de 2 de Janeiro de 2002, apresentamos, assim, a nossa proposta para um Adicional ao Contrato de Assistência Técnica, no sentido de dar continuidade a esta prestação de serviços durante a prorrogação da Empreitada. [...] O contrato inicial será prorrogado pelo prazo de 238 dias. [...] Os honorários serão calculados proporcionalmente à duração do trabalho, com base nos honorários do contrato inicial. [...] Para o Aditamento a nossa proposta é portanto: $238/750$ vezes $17\,735\,000\$00 = 5\,627\,907\00 acrescido de IVA».

O preço proposto foi, pois, inequivocamente baseado no preço e prazo do contrato inicial ajustado, agora, proporcionalmente, aos 238 dias de prorrogação.

As condições de pagamento foram fixadas em três prestações, nos seguintes termos:

- ◆ 1ª Prestação, no fim do 4º trimestre de 2001: $(73/238)$ vezes $5\,627\,907\$00 = 1\,726\,207\00 (8 610,28 €) acrescido de IVA;

- ◆ 2ª Prestação, no fim do 1º trimestre de 2002: (90/238) vezes 5 627 907\$00 = 2 128 200\$00 (10 615,42 €) acrescido de IVA;
- ◆ 3ª Prestação, após a recepção provisória da obra ou no prazo máximo de 60 dias após a abertura ao tráfego: (75/238) vezes 5 627 907\$00 = 1 773 500\$00 (8 846,18 €) acrescido de IVA.

Em 22 de Fevereiro de 2002, o Director do DPAT informou a KE/TT (mediador) de que foi aprovada superiormente a proposta desta, *dispensando-se o contrato escrito. Mais informou que os pagamentos da verba em causa seriam processados contra a entrega dos Relatórios Síntese do trabalho realizado, a entregar ao cuidado da Gestão de Empreendimentos.*

Sucedem, também, que duas das facturas deste mesmo serviço pelo valor global de 22 946,99 €, relativas à 2ª e 3ª prestação não apresentam o visto do Gestor do Empreendimento ou de quem o substituiu.

Não obstante, foram autorizadas para pagamento pelo Director do DPAT, em 20 de Maio e 18 de Outubro de 2002.

Não ficou, assim, comprovada pela forma devida a prestação efectiva do serviço de assistência técnica adicional relativo aos meses posteriores a Março de 2002, mês em que terminou e foi recebida provisoriamente a obra.

Relativamente a esta questão o Conselho de Administração do IEP alega que:

«Também neste caso não é correcta a conclusão apresentada, pois existem igualmente documentos (...) que demonstram ter havido prestação dos Serviços de Assistência Técnica nos 3 meses posteriores a Março de 2002.»

Em anexo às alegações, o IEP remeteu cópia do Relatório Trimestral n.º 11, relativo aos trabalhos desenvolvidos no período de Abril a Junho de 2002.

Foram ainda solicitadas cópias das facturas comprovativas dos pagamentos destes serviços, verificando-se que nas facturas n.ºs 0606 e 0723 não consta o visto do Gestor do Empreendimento.

Sobre esta última questão o Auditado alega que:

«Importa, ainda, referir que quanto ao aval das facturas comprovativas da realização da Assistência Técnica (1.ª, 2.ª e 3.ª prestações), a primeira tem o visto do Gestor do Empreendimento, a segunda tem o aval do Técnico (geólogo) que acompanhou os trabalhos (Dr. Bernardo Monteiro) e a terceira tem o visto do Coordenador da Obra (Eng.º Hélder Moura), daí que tenham sido enviadas pelo DPAT (Departamento de Projectos e Assistência Técnica) para processamento no Departamento Financeiro.»

Assim, face aos documentos agora remetidos, não se encontrando as facturas n.ºs 0606 e 0723 visadas pelo Gestor do Empreendimento, não comprovam devidamente a recepção dos correspondentes serviços facturados, pelo que deverá o Conselho de Administração do IEP providenciar no sentido de que a situação descrita seja regularizada pela confirmação da recepção dos serviços ou pela devolução do valor eventualmente facturado em excesso.



Assistência Técnica a Equipamentos Electromecânicos – Embora existam referências à mesma, no processo não consta nem contrato, nem proposta, nem autorização para a contratação de serviços de assistência técnica a equipamentos electromecânicos.

No exercício do contraditório, o Auditado alegou que *«esta situação é estranha, uma vez que existem documentos específicos sobre o assunto (...)»*, remetendo os correspondentes documentos.

Da sua análise verifica-se que os mesmos não tinham sido entregues aos Auditores.

Assistência Técnica à Obra de Alteração da Rasante entre os km 17+244.618 e 23+802.051 e dos Nós de Arcas e Carvalho – Em Julho de 2001, o Director do Departamento de Projectos e Apoio Técnico, por fax desta data dirigido à VP (o projectista e a empresa que vinha a efectuar a assistência técnica), sob o assunto *«IP3 – VCD – LMMA – Alteração da rasante entre os km 17+500 e 23+850 e Nós de Arcas e Carvalho – Pedido de proposta de assistência técnica»*, solicitou a esta *«a apresentação de uma proposta de honorários, com carácter urgente, relativa à prestação de assistência técnica à obra em epígrafe, (...)»*, informando que o valor de obra a considerar para cálculo dos honorários deveria ser igual ao do orçamento estimado, uma vez que estes trabalhos foram englobados na empreitada geral.

Ainda em Julho de 2001, a VP propôs a assistência técnica à *«Alteração entre os Km's 17+244.618 e 23+802.051»* do lanço IP3 – VCD – LMMA, por 9 407 970\$00 (46 926,76 €), incluindo IVA a 17%.

Em 3 de Dezembro de 2001, foi assinado o contrato entre o ICOR e a VP pelo valor proposto por esta, estipulando-se que o contrato terminaria com a conclusão da execução da empreitada, estimada em 270 dias (cerca de 9 meses), e que o pagamento seria feito mensalmente em nove prestações de igual montante. Deduz-se, em consequência, que a obra sobre a qual recairia a assistência técnica deveria terminar em Agosto de 2002.

Este facto veio a criar um problema em Fevereiro de 2002, porque a obra terminou nesse mês e não em Agosto de 2002 como previra o contrato.

Para ultrapassar a situação, em Março de 2002, o DPAT invocando:

- (1) *Que o início do acompanhamento da empreitada pela VP se reportava a Maio de 2001;*
- (2) *Que a data tardia da assinatura do contrato foi devida a atrasos administrativos; e ainda*
- (3) *Que a obra terminara de facto em Fevereiro de 2002;*

Propôs que a assistência técnica fosse paga numa única prestação, no valor total do contrato, *«desde que seja entregue um Relatório Final, que sintetize todos trabalhos realizados»*.

Verificou-se, porém, pela documentação entregues aos Auditores, que no processo não existia qualquer referência documental à prestação daquele serviço até Agosto de 2001: *nem proposta, nem autorização, nem concurso, nem contrato, nem relatório de actividade, nem correspondência.*

Por isso, propôs-se no Relato de Auditoria a regularização dos pagamentos *sem contraprestação comprovada, ou seja, os respeitantes aos meses de Maio, Junho e Julho, no montante de 2 680 333\$00 acrescido de IVA a 17%, ou seja, 3 135 989\$70, correspondentes a 90/270 vezes 8 041 000\$00 acrescido de IVA a 17%.*

No contraditório, o IEP alegou que:

«Efectivamente o processo que foi disponibilizado aos Auditores do Tribunal de Contas não continha qualquer documento dos atrás referenciados, no entanto esses documentos existem, conforme se pode constatar pela análise do anexo IV deste Relatório de Contraditório. A não inclusão desses documentos no Processo ficou a dever-se, apenas, ao facto de eles terem sido enviados directamente da Viaponte para a fiscalização, tendo ficado aí arquivados, daí que o DPAT não tenha tido acesso aos mesmos em tempo útil [...]».

A cláusula primeira do contrato entre o ICOR e a Viaponte assinado em 3 de Dezembro de 2001 definia o seu objecto nos seguintes termos:

«1. Constitui objecto do presente Contrato a definição dos termos e condições em que o Segundo Outorgante (Viaponte) se obriga perante o Primeiro Outorgante (ICOR) a prestar, de acordo com o especificado no Caderno de Encargos Tipo de Estudos do ICOR, em tudo o que lhe for aplicável, os serviços de Assistência Técnica à Obra IP3-Variante de Castro Daire – Lanço Moura Morta/Arcas – Alteração da rasante entre os km's 17+500 e 23+850 e nós de Arcas e Carvalhal».

«2. Inclui-se no objecto do contrato a elaboração de relatórios mensais em que se apresentam todas as actividades desenvolvidas no âmbito da prestação dos serviços, em que se dá conhecimento do decorrer dos trabalhos de construção, e que deverá incluir anexo fotográfico com toda a documentação elaborada durante o mês em questão».

O objecto deste contrato veio a ser parcialmente alterado por um aditamento assinado em 3 de Junho de 2002 estipulando-se que [...] *«a Assistência Técnica será paga numa prestação única, no valor do contrato, contra a entrega do Relatório Final [...] o Relatório Final deverá sintetizar todas as actividades desenvolvidas no âmbito da prestação dos serviços».*

O “dossier” ora apresentado faz um resumo de uma Assistência Técnica à Obra que vai de 8 de Agosto de 2000 a 13 de Março de 2003, infirmo, assim, no seu essencial, a proposta de regularização dos pagamentos feita no Relato. Todavia, os documentos incluídos no mesmo não evidenciam que os serviços tenham sido recepcionados pelo Gestor ou Coordenador da Obra. Deverá, por isso, o Conselho de Administração do IEP providenciar no sentido de que a situação descrita seja regularizada pela confirmação da recepção dos serviços ou pela devolução do valor eventualmente faturado em excesso.

10.4 – Suspensão dos trabalhos e consignação parcial de terrenos

Entre a adjudicação da empreitada do IP3 – VCD – LMMA e o respectivo contrato decorreram 5 meses e entre a data do contrato e o início da contagem para a execução da empreitada decorreram mais 4 meses. Apesar disso, a consignação dos terrenos foi parcial e, por isso, determinou a suspensão dos trabalhos pelo Empreiteiro, com as compensações inerentes e o correspondente prejuízo para o Estado.

A obra de Raiva/Trouxemil foi objecto de 3 consignações parciais por não estarem completos os projectos relativos às obras de arte individualizadas – pontes sobre o Rio Mondego e sobre a Ribeira da Selgã. Esta obra, para além dos trabalhos a mais, teve custos substancialmente acrescidos em revisão de preços, devido a um deslizamento no prazo de execução de cerca de 2 anos e sete meses.

No exercício do contraditório, o IEP alega que:



«(...) A única suspensão dos trabalhos ocorreu entre os PK 16+250 e 17+000 (Casais D^a Inês) e por um período de apenas 2 meses, tendo sido motivada por problemas no processo expropriativo, designadamente caducidade da DUP invocada por alguns proprietários, falta de pagamentos de terrenos acordados, e necessidade de alteração da rasante em Casais D. Inês».

A resposta do Auditado não se ajusta às observações feitas, pois se limita a referir uma suspensão dos trabalhos, omitindo todas as outras demoras.

10.5 – Deficiências no projecto de execução inicial

No caso da planta parcelar do IP3 – VCD – LMMA, os valores de avaliação iniciais, apresentados pelo Projectista em meados de 1995, subiram 30% no ano de 1997 e mais 15% em 1998.

Como justificação para este acréscimo, os técnicos da JAE apontaram: diversos erros de projecto; uma análise deficiente da situação de campo; uma avaliação incorrecta de certas naturezas agrícolas de terreno; a necessidade de se considerarem novas naturezas de campo; um número de parcelas a expropriar substancialmente superior ao indicado na planta parcelar; erros de classificação de terrenos quanto à sua natureza urbana ou rústica; reclassificação de áreas rústicas em urbanas; deficiente inventariação das benfeitorias em cada parcela; parcelas incorrectamente avaliadas; cadastro não rectificado e outros.

10.6 – Alteração do projecto de execução do IP3 – VCD – LMMA

O projecto de execução do IP3 – VCD – LMMA foi aceite pela JAE – Construção S.A., em 1995. Decorridos três anos, exigiu-se um estudo geológico e geotécnico, dito complementar, e um projecto de alterações de drenagem e obras acessórias, sem que conste do processo qualquer fundamentação, autorização, concurso ou mesmo contratação. Apenas se refere, 10 a 16 meses depois da conclusão dos trabalhos e de 28 mil contos de despesa realizada, que esses estudos e projectos complementares surgiram em resultado do Estudo de Impacte Ambiental e do Estudo Geológico e Geotécnico.

Assim, neste como noutros casos observados na auditoria, apesar de questionada qualidade do projecto inicial, os seus autores continuaram a beneficiar de sucessivas adjudicações, muitas vezes por ajuste directo.

10.7 – Desvirtuação dos objectivos almejados pelos concursos

No projecto de execução do IP3 – VCD – LMMA e tal como se referiu anteriormente, três anos volvidos sobre a sua aprovação, detectou-se que *«não acautelou o atravessamento da zona de Casais de D.^a Inês e bem assim o atravessamento de uma região muito acidentada onde a solução projectada se desenvolve em escavação profunda»*. Em seguida, apurou-se a necessidade de alterar a rasante entre os PK 17+225 e 23+850, apesar de o próprio Gestor do Empreendimento da JAE, corroborando a informação do Empreiteiro, ter alertado para os desajustamentos que essa alteração provocaria em locais onde os trabalhos já apresentavam uma evolução significativa.

Na obra IP3-Raiva/Trouxemil, o concurso foi lançado com base no estudo prévio, tendo o projecto de execução sido elaborado e aprovado posteriormente à sua adjudicação e ao início de execução. Em

consequência, os trabalhos a mais e as obras novas atingiram o valor de 2 649 955 713\$00 (s/ IVA), cerca de 96% do valor inicialmente adjudicado e contratado. O valor dos trabalhos a mais a preços acordados – fixados, pois, em situação de não concorrência – foi de 1 359 478 607\$00.

Quanto a esta matéria, o IEP veio informar que [...], “*tendo em conta os esclarecimentos prestados pelo Eng.º Fiscal da obra [...], relativamente à estrada e obras de arte integradas, aquando da consignação existia projecto elaborado pela PROFABRIL, S.A. e fiscalizado pela Divisão de Projectos da Direcção de Serviços da Construção [...]. Anote-se que o Estudo Prévio tinha sido elaborado, alguns meses antes, pela COBA, S.A. [...]*».

Esta afirmação não é susceptível de pôr em causa o que foi referido no Relato de Auditoria.

De facto, por um lado, o projecto deveria existir no momento do lançamento do concurso e não aquando da consignação da empreitada.

Por outro lado, esta empreitada foi lançada a concurso como uma só, embora a sua execução decorresse como se fossem duas – estrada e obras de arte integradas e obras de arte individualizadas.

Ora, como decorre dos documentos de suporte da auditoria, a 1.ª consignação parcial dos trabalhos foi efectuada em 87/02/23, não tendo sido incluídas, por não estarem completos os respectivos projectos, as obras de arte individualizadas – pontes sobre o Rio Mondego e sobre a Ribeira da Selgã.

Aliás, esta empreitada, devido à falta das peças do projecto, designadamente peças desenhadas, necessárias para execução das pontes mencionadas, foi objecto de 3 consignações parciais, a última das quais em 87/10/01, cerca de 7 meses depois da 1.ª.

Pelas análises efectuadas na auditoria verificou-se ainda que as comissões de apreciação das propostas se limitaram a analisar sucintamente as propostas que apresentavam valores mais baixos. Não foi feita uma apreciação exaustiva e fundamentada de todas as propostas admitidas a concurso, nem tidos em consideração todos os factores do critério de adjudicação previamente fixados no programa do concurso.

A falta de análise de todas as propostas apresentadas pelos concorrentes e o lançamento do concurso com base no estudo prévio desvirtuaram o princípio da concorrência, da igualdade e da imparcialidade.

10.8 –Credibilidade de algumas propostas de honorários

Os honorários propostos por um projectista, para o mesmo trabalho, variaram em 44%, em poucos meses, em três propostas sucessivas.

Os honorários das propostas desse projectista, datadas de 29 de Fevereiro (obras de PS 13, PS 13A, PA 12, PI 15), 2 de Agosto (obras de arte PS 13, PS 13A, PA 12 e PI 13) e 17 de Novembro (obras de arte PS 13, PS 13A, PA 12 e PI 15), todas do ano de 2000, relativas à alteração dos respectivos projectos de execução, foram sucessivamente descendo de 2 500 000\$00 para 1 840 000\$00 e depois para 1 400 000\$00, acrescidos de IVA.

As propostas do projectista para a elaboração do projecto de execução dos taludes entre os PK 21+950 e PK 22+490 do IP3 – VCD – LMMA variaram 50%, sem qualquer justificação, devido a simples reclamação do ICOR.



Verificou-se, assim, que uma simples reclamação permitiu corrigir em 50% as estimativas para o custo das obras sobre as quais se aplicavam os coeficientes normalizados de cálculo para os encargos com estudos e projectos.

No exercício do contraditório, o Auditado alega que:

«(...) a actuação do ex-ICOR nesta matéria foi no sentido de defender o interesse Público, na medida que as propostas apresentadas inicialmente pelo projectista eram manifestamente desadequadas, em termos de preço, face ao volume e tipo de trabalho a realizar, pelo que houve necessidade de se reclamar ao projectista que reformulasse o preço o que veio a acontecer com benefício para o Instituto».

10.9 – Violação do regime jurídico do contrato de empreitada de obras públicas

Na análise das empreitadas incluídas na amostra verificaram-se várias violações do regime jurídico aplicável ao contrato de empreitada de obras públicas, designadamente:

Cláusula ilegal do Caderno de Encargos

Os Cadernos de Encargos das empreitadas incluíam uma cláusula que dispensava de contrato escrito os trabalhos a mais que não ultrapassassem 10% do valor da adjudicação, procedimento que contrariava o disposto no art.º 8º, n.º 1, al. a), do Decreto-Lei n.º 211/79, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 227/85, de 4 de Julho, e no art.º 1º, n.º 1, al. d), do Decreto-Lei n.º 146-C/80, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 374/80, de 12 de Setembro, nomeadamente por não permitir a submissão a visto do Tribunal de Contas dos respectivos contratos adicionais.

Sobre esta matéria, o IEP veio referir nas suas alegações que a questão foi [...] “ultrapassada em todas as estruturas da JAE, mediante a circular n.º 2/DAS/98, de 25 de Fevereiro [...], o que impediu a continuidade desse procedimento desde então”.

Não realização da recepção provisória

Na empreitada de construção do lanço E do IP3 – Raiva – Trouxemil não foi elaborado o auto de recepção provisória nem existem evidências de que tenha sido efectuada a vistoria para efeitos desta recepção, violando estas omissões o disposto nos art.ºs 191º, n.º 1, 192º e 193º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 48 871.

Nas suas alegações, o IEP veio referir que desconhece os motivos impeditivos da realização do auto de recepção provisória.

Divergências entre a data da conclusão dos trabalhos e a recepção provisória

Verificaram-se divergências entre as datas dos autos de recepção provisória, ou datas a que essa recepção era reportada, e as datas de efectiva conclusão dos trabalhos, evidenciada por autos de medição posteriores e por outra informação constante dos processos. Relativamente às obras de arte, em duas empreitadas (lanço E do IP3 – Raiva – Trouxemil e variante à EN2 em Faíl), a recepção definitiva foi efectuada cerca de um ano antes de decorrido o prazo de garantia, em violação do disposto nos art.ºs 193º, n.º 1, e 201º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 48 871. Dessas situações resultou diminuída a responsabilidade do Empreiteiro por eventuais deficiências ou deteriorações da obra.

Considerando o exposto nos autos de recepção provisória das empreitadas, diz o IEP, em sede de contraditório, que não é possível confirmar o referido no relato de auditoria, uma vez que pela análise dos autos se verifica:

“Na obra do IP3 – Variante do Faíl, constata-se do auto de recepção definitiva da parte da estrada, que os trabalhos estavam concluídos em 1990/04/03. As obras de arte tinham um prazo de garantia de 5 anos e só foram recebidas em 1997/04/03, ou seja dois anos após o fim do prazo de garantia”.

“Na obra do IP3 – Raiva/Trouxemil, o auto de recepção provisória e simultaneamente definitiva expressa que os trabalhos das obras de arte ficaram concluídos em 1990/12/10”. Ora, tendo a obra de arte um prazo de garantia de 5 anos e sendo este auto datado de 1996/01/17, foi cumprido o prazo de garantia.

Todavia, observa-se que:

- ◆ No que à primeira empreitada diz respeito:
 - ◇ A recepção provisória da empreitada foi efectuada, em 7 de Abril de 1993, por auto intitulado “Auto de recepção definitiva da empreitada IP3 – Construção da variante à E.N. 2, em Faíl”;
 - ◇ Nesse auto propôs-se que *“a recepção da estrada seja considerada definitiva em virtude da obra ter aberto ao tráfego a três de Abril de mil novecentos e noventa”* (o prazo de garantia previsto para a estrada era de 3 anos). Este auto recolheu despacho de aprovação do Vice-Presidente da JAE, datado de 16 de Novembro de 1993;
 - ◇ Verificou-se, todavia, que, entre Maio de 1990 e Novembro desse mesmo ano, ainda houve lugar à execução de trabalhos, tendo sido celebrados cinco autos mensais de medição relativos à estrada e um relativo a obras de arte, totalizando 94 402 863\$00 (IVA não incluído), pelo que, mesmo a aceitar-se a retroactividade do acto, não teria decorrido nesta parte o prazo de garantia contratual de três anos. Por outro lado, como o 3.º adicional ao contrato inicial foi aprovado pelo Secretário de Estado das Obras Públicas apenas em 12 de Junho de 1990, resulta daqui que a obra foi recebida antes de formalizada a adjudicação de trabalhos nela incluídos;
 - ◇ A recepção definitiva da parte relativa a obras de arte foi efectuada por auto datado de 3 de Abril de 1997 e aprovado por despacho do Presidente da JAE, de 13 de Fevereiro de 1998. Como o prazo de garantia previsto para as obras de arte era de 5 anos e tendo a recepção provisória ocorrido em 7 de Abril de 1993, verifica-se que a recepção definitiva foi efectuada um ano antes do decurso do prazo de garantia – de cinco anos – contratualmente estabelecido;
 - ◇ Não se compreende ainda a orientação imprimida neste processo, uma vez que *“por despacho da Presidência de 98-07-31”* foi nomeada uma Comissão para proceder à recepção definitiva da obra, quando este acto já se tinha realizado um ano antes relativamente às obras de arte, que tinham um prazo de garantia mais dilatado e, inclusivamente, as garantias bancárias já tinham sido libertadas.

- ◆ No que respeita à empreitada IP3 – Raiva/Trouxemil:
 - ◇ Apesar de o Empreiteiro ter solicitado a recepção provisória da obra por requerimento datado de 92/07/16, não se verificaram evidências de que tenha sido efectuada a vistoria



para efeitos de recepção provisória, nem da elaboração do respectivo auto, violando estas omissões o disposto nos art.ºs 191, n.º 1, 192 e 193º, n.º 1, do DL n.º 48 871;

- ◇ De acordo com o auto de recepção definitiva de 96/01/17 – indevidamente intitulado de auto de recepção provisória, uma vez que no auto em causa a recepção foi considerada definitiva – os trabalhos correspondentes à parte da estrada foram concluídos em 91/08/11. Quanto à parte respeitante às obras de arte, a sua conclusão deu-se em 90/12/10;
- ◇ No entanto, na sequência do supra referido requerimento do Adjudicatário da obra a solicitar a recepção provisória, refere-se no ofício 474.310/1, de 92/07/24, da DE de Coimbra que [...] *“o início da contagem do prazo de garantia a partir de 91/08/13 é correcto para os trabalhos constantes do contrato inicial e dos três primeiros adicionais. Quanto aos acessos a Penacova e Ponte sobre a ribeira da Presa, estes só se concluíram no termo do prazo”* – 92/03/31;
- ◇ Considerando ainda as datas dos autos de medição dos trabalhos relativamente à parte da estrada, verifica-se que o último auto de medição estrada (auto n.º 56) é datado de 92/07/30.

Em face do exposto confirma-se o referido no Relato, pois os factos evidenciam efectivas divergências relativamente às datas de conclusão dos trabalhos quer da estrada quer das obras de arte, com relevantes implicações em termos do prazo de garantia.

Elaboração da conta final da empreitada

Na empreitada de construção do lanço E do IP3 – Raiva – Trouxemil, a conta final da empreitada, na parte relativa à estrada, foi elaborada em data posterior à recepção definitiva, em violação do disposto no art.º 194º do Decreto-Lei n.º 48 871.

O IEP, reconhecendo embora a sequência cronológica incorrecta da elaboração da conta final face à recepção definitiva em 96/01/17, veio, contudo, argumentar que [...] *“o art.º 194º do DL n.º 48.871 determinava a elaboração da conta final em seguida à recepção provisória e que esta só ocorreu em 1996/01/17”* [...], pelo que [...] *“poderá admitir-se que esta circunstância possa ter algum aspecto a ela associado”*.

Esta possibilidade avançada pelo IEP não pode ser acolhida. De facto, conforme resulta do atrás exposto, a recepção provisória não foi efectuada na data devida, sendo legal e logicamente impossível de ocorrer na data da recepção definitiva.

Pagamento de trabalhos a mais

Foram pagos valores muito elevados de trabalhos a mais de espécie diferente dos trabalhos contratuais, mediante a inserção nos autos de medição de trabalhos de quantidades artificiais de outros trabalhos com preços do contrato, de forma a encontrar os montantes correspondentes, trabalhos esses que só mais tarde viriam a ser objecto de preços acordados e incluídos em adicionais aos contratos. Este procedimento contraria o disposto no artigo 177º do Decreto-Lei n.º 48 871, ou no artigo 183º do Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro, conforme aplicável, pondo em causa o efectivo controlo da execução física das empreitadas.

A entidade auditada veio justificar esta situação do seguinte modo: *“A inclusão nos autos de medição dos trabalhos a mais executados, ainda não contratualizados, no nosso entender ficou a dever-se, essencialmente, a um cumprimento da letra do artigo 177.º do D.L. 48.871, que determinava a sua medição, independentemente de estarem previstos ou mesmo de deverem ser ou não pagos. Por outro lado, o artigo 179.º estabelece que essa*

medição resulte na elaboração de uma conta corrente com o adjudicatário, para determinação do saldo a pagar-lhe”.

Esta justificação não pode se acolhida e faz uma aplicação distorcida da conjugação das disposições legais invocadas. Nas situações reportadas no Relato, eram aplicáveis o artigo 177º do Decreto-Lei n.º 48 871, ou o artigo 183º do Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro, de idêntico conteúdo. O que se apontou no Relato foi a inclusão em autos de medição, de forma reiterada, de muito significativas quantidades de trabalhos não realizados, visivelmente para compensação de outros tipos de trabalhos não previstos e sem adjudicação formalizada pela entidade competente. A disposição legal em causa (*“Proceder-se-á obrigatoriamente à medição de todos os trabalhos executados, ainda quando não se considerem previstos no projecto nem devidamente ordenados e independentemente da questão de saber se devem ou não ser pagos ao empreiteiro”*, na redacção do artigo 183º do Decreto-Lei n.º 405/93) impunha que fossem medidos e incluídos nos autos, obviamente, os trabalhos efectivamente executados, que no período de realização não estavam superiormente aprovados, e não quaisquer outros na realidade não executados.

Como mero exemplo da situação visada, refira-se a empreitada de “Construção do lanço IP3/IP5 entre o Faíl e o IP5”, onde se verificou que três autos de medição de trabalhos correspondentes a um adicional incluíam um número elevado de artigos contratuais com quantidades negativas, donde se conclui que uma boa parte dos trabalhos a mais de tipo diferente daqueles existentes no contrato, que viriam a ser objecto de preços acordados e incluídos nesse adicional, fora já paga nos autos antecedentes da empreitada contratual através do artifício de considerar os valores correspondentes noutros artigos com preços do contrato. Nesses três autos, os trabalhos a menos que foram lançados para compensar trabalhos a mais já realizados, totalizavam (–) 728 843 879\$00, dos quais (–) 520 903 539\$00 relativos à estrada e (–) 207 940 340\$00 relativos a obras de arte.

Exemplos desta situação verificam-se, designadamente, no artigo “10.09.00.00.00 – *Conservação da obra durante o prazo de garantia*”, no montante de 9 231 000\$00, cuja execução obviamente se situaria para além da recepção provisória e que tinha sido paga no decurso da construção, e no artigo “10.03.00.00 – *Fornecimento à fiscalização dos meios, equipamentos e materiais especificados no C. E., designadamente, instalações, transportes, equipamento informático, material de escritório e de comunicações, pessoal para apoio administrativo, consumíveis utilizados em ensaios de laboratório, cobertura fotográfica e/ou vídeo, etc.*”, orçamentado em 103 642 649\$00, que igualmente foi pago na totalidade durante a execução da empreitada, funcionando aparentemente como se fora um fundo de maneo, e que foi depois em parte deduzido como trabalhos a menos em dois dos autos, como resulta do quadro seguinte:



Quadro 3 – Artigo 10.03.00.00 – Valores incluídos nos autos de medição

(€, IVA não incluído)

Auto de Medição		(%)	Valor do Auto (IVA n/ incluído)
01	30/Abril/1998	20 %	20 728 529\$80
09	23/Dezembro/1998	10 %	10 364 264\$90
18	30/Setembro/1999	10 %	10 364 264\$90
26	31/Maio/2000	15 %	15 546 397\$40
29	31/Agosto/2000	15 %	15 546 397\$40
30	31/Outubro/2000	10 %	10 364 264\$90
31	31/Outubro/2000	10 %	10 364 264\$90
34	31/Janeiro/2001	10 %	10 364 264\$90
35	15/Maio/2002	(-) 30 %	(-) 31 092 749\$70
36	15/Maio/2002	(-) 30 %	(-) 31 092 749\$70

Mantém-se por isso, a conclusão de que o procedimento adoptado contraria o regime jurídico do contrato de empreitada de obras públicas e põe em causa o efectivo controlo da execução física e financeira das empreitadas.

10.10 – Pagamentos em excesso por revisões de preços reportadas a datas indevidas

O cálculo e liquidação de revisão de preços da empreitada “Construção do lanço IP3 / IP5 entre o Faíl e o IP5” foi efectuado antes da aprovação das prorrogações de prazo, condição indispensável ao seu apuramento. Daqui resultou um pagamento em excesso — a prorrogação concedida considerou parte da prorrogação como graciosa — sem que a rectificação devida tenha sido efectuada.

Com efeito, na referida empreitada foram elaboradas 5 situações de revisão de preços, que totalizam a importância de 533 472 679\$00, com inclusão do IVA, a última das quais em 17 de Maio de 2002.

Ora a 5.^a e última situação de revisão de preços foi calculada sobre um cronograma financeiro com conclusão em Dezembro de 2000. Como a consignação ocorreu em 10 de Março de 1998, o prazo para efeitos de revisão terminou em 28 de Outubro de 2000, dado o prazo de execução contratual de 750 dias, acrescido de 212 dias de prorrogação legal aprovada. Assim, o cálculo da revisão de preços deveria ter sido efectuado sobre cronograma com conclusão no mês de Outubro de 2000.

Verificou-se ainda a inclusão no processo de revisão do valor correspondente ao artigo “04.10.01 – Elaboração do projecto de iluminação dos nós e dos Postos de Transformação de alimentação para submeter à aprovação da DGE”, do 1.º Mapa de Trabalhos a Mais e a Menos, cujo valor, de 1 755 000\$00 acrescido de IVA, não correspondendo a empreitada mas sim uma prestação de serviços – elaboração de projecto – não é susceptível de revisão nos termos do art.º 1º do Decreto-Lei n.º 348-A/86, de 16 de Outubro. O artigo 04.10.01 foi considerado no Auto de Medição de Trabalhos n.º 37, datado de 2002/05/15 (trabalhos a mais a preços acordados – estrada), cuja revisão foi incluída na 5.^a situação pelo valor total do auto.

Houve, assim, lugar a um pagamento em excesso e, por isso, indevido de 1 910 489\$00 (9 529,48 €), acrescido de 17 % de IVA, ou seja, de 2 235 272\$00 (11 149,49 €), relativamente aos trabalhos cuja execução, para efeitos de revisão de preços, foi indevidamente reportada a Novembro e Dezembro de 2000 e, no caso do projecto de iluminação dos nós, a Dezembro de 1999. O apuramento do valor a reembolsar ao ICOR/IEP consta do quadro 4 seguinte:

Quadro 4 – Valores a reembolsar ao ICOR/IEP por revisão de preços reportada a datas indevidas

(\$, IVA não incluído)

	Mês/ano	Valor do Cronograma /auto	Índice	Valor da revisão	Total
Revisão de preços processada					
Estrada	11/2000	55 137 223\$40	0,199	10 972 307\$50	
	12/2000	35 862 017\$50	0,192	6 885 507\$40	
Obras de arte	11/2000	26 913 875\$00	0,110	2 960 526\$30	
	12/2000	49 496 772\$20	0,112	5 543 638\$50	
Projecto	12/1999 (parte)	1 755 000\$00	0,101	177 255\$00	26 539 234\$70
Revisão de preços devida					
Estrada	10/2000	55 137 223\$40	0,185	10 200 386\$30	
	10/2000	35 862 017\$50	0,185	6 634 473\$20	
Obras de arte	10/2000	26 913 875\$00	0,102	2 745 215\$30	
	10/2000	49 496 772\$20	0,102	5 048 670\$80	
Projecto	(não revisível)	1 755 000\$00	–	0\$00	24 628 745\$60
Diferença					1 910 489\$10

As alegações da entidade auditada confirmam o descrito, referindo que “efectivamente o prazo legal da empreitada referente aos trabalhos do contrato inicial (750 dias) acrescidos das prorrogações concedidas referentes a trabalhos a mais (61 dias) e dos hiatos de trabalho imposto ao adjudicatário por dificuldades na disponibilidade de terrenos (expropriações, desvios provisórios, etc. avaliados em 151 dias) viriam a determinar o final do prazo em OUT 2000. Entretanto, tendo apenas por objectivo a execução orçamental do empreendimento, foram provisoriamente e nos termos do DL 348-A/86 elaborados em MAR 2002 os Mapas de apuramento da revisão de preços aquando da elaboração dos Autos de Medição do 1º contrato adicional (entretanto outorgado) com base no Cronograma Financeiro disponível. Ou seja, foram deste modo consideradas datas de liquidação posteriores ao “terminus” do prazo legal (após OUT 2000), que no entanto só viria a ser conhecido em SET 2002. Desta forma, porque a prorrogação de prazo sancionada em SET 2002 autorizou apenas sob a forma de prorrogação graciosa mais 134 dias (entre NOV 2000 a data de conclusão efectiva da obra MAR 2001), nos termos do DL 348-A/86, há lugar à elaboração do cálculo final da revisão em função do novo Cronograma Financeiro solicitado ao Adjudicatário, sobre o qual se fará, então, o necessário encontro final das contas. Em conclusão, podemos afirmar que o valor global das revisões de preços devidas ao Adjudicatário está, ainda, pendente do apuramento final feito com base no cronograma Financeiro só agora disponível”.

O Decreto-Lei n.º 348-A/86, de 16 de Outubro, aqui aplicável, estabelece, no art.º 3º – *Cronograma financeiro*, o cronograma financeiro da empreitada, aí definido como “*representação dos valores acumulados dos trabalhos previstos no plano de trabalhos aprovado de acordo com o estipulado no artigo 137.º do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto*”, como a referência que servirá para o cálculo das revisões de preços.



Esta remissão deverá obviamente ser entendida como sendo para o “plano de pagamentos” correspondente ao “plano definitivo de trabalhos” aprovado expressa ou tacitamente pelo Dono da Obra, relativamente à empreitada, nos termos o art.º 141º do Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro, que substituiu o art.º citado com pequenas alterações de redacção, salvo alteração decorrente de modificação do plano de trabalhos decorrente do regime jurídico ou aprovada pelo Dono da Obra.

Por outro lado, o Decreto-Lei n.º 348-A/86, prevê a revisão provisória (art.º 16º), mas provisória porque calculada com base nos últimos índices conhecidos, nas situações em que ainda não estejam publicados os índices mensais a aplicar, não tendo aí cabimento situações em que esteja em causa a ausência de aprovação de modificações do plano de trabalhos que impliquem modificação do cronograma financeiro correspondente.

A entidade auditada não se pronunciou sobre a não susceptibilidade de revisão de preços da prestação de serviços relativa à “Elaboração do projecto de iluminação dos nós e dos Postos de Transformação de alimentação para submeter à aprovação da DGE”.

Mantém-se por isso, a conclusão de que houve lugar a um pagamento em excesso e, por isso, indevido, de 1 910 489\$00 (9 529,48 €), acrescido de 17 % de IVA, ou seja, de 2 235 272\$00 (11 149,49 €), como referido no Relato.

10.11 – Pagamentos em excesso pela não aplicação do critério de medição

Na empreitada “Construção do lanço IP3 / IP5 entre o Faíl e o IP5” foram detectados vários erros no cômputo dos volumes das escavações, com reflexos em pagamentos em excesso relativamente à previsão contratual:

A medição (folhas resumo de medições de obra) da escavação incluía quantidades que totalizam:

01.02.01 – Escavação com meios mecânicos: 751 476,00 m³
(menos 96 929,00 m³ que os 848 405,00 m³ previstos);

01.02.02 – Escavação com recurso a explosivos: 1 528 060,00 m³
(mais 285 634,00 m³ que os 1 242 426,00 m³ previstos).

Os valores correspondentes transcritos para o mapa de trabalhos a mais e a menos foram, para além das quantidades contratualmente previstas:

01.02.01 – Escavação com meios mecânicos – 94 379,00 m³
01.02.02 – Escavação com recurso a explosivos + 285 634,00 m³.

Sendo o volume de escavação com meios mecânicos efectivamente medido de 751 476,00 m³ e tendo sido pago no 28.º auto de trabalhos mensais quantidade que perfazia o total de 848 405,00 m³ previsto no mapa de medições do contrato, haveria que deduzir o excesso pago de 96 929,00 m³. Ora, verificou-se que foram posteriormente deduzidos nos autos 35.º a 37.º, respectivamente 54 379,00, 25 000,00 e 15 000,00 m³, totalizando apenas 94 379,00 m³ e não os 96 929,00 m³ que deveriam ter sido deduzidos.

Por outro lado, o valor 1 528 060,00 m³ de escavação com recurso a explosivos previsto foi integralmente considerado nas medições. No 14.º auto de trabalhos mensais foi atingida a quantidade

prevista no mapa de medições do contrato, ou seja, um total de 1 242 426,00 m³. Acresceram a esta as quantidades não previstas que totalizaram 285 634,00 m³ — 145 634,00 mais 80 000,00 mais 60 000,00 m³ — consideradas nos autos 35.º a 37.º.

O valor da medição de escavação com recurso a explosivos inclui um grupo de medições com a referência “Localização: Obra (Pedras soltas)” e que totaliza 44 443,04 m³.

Ora, deveria ter sido aplicado o critério de medição contratual, cláusulas 15.8.3 – Escavação com meios mecânicos (lâmina, balde ou ripper) e 15.8.4 – Escavação com recurso a explosivos, do CE, designadamente o n.º 5, que dispõe:

“5 – Sempre que do processo de desmonte e remoção com meios mecânicos resultem, numa parte muito significativa dos volumes escavados, blocos com diâmetro superior a 0.80 m ou com volume superior a 0.50 m³, de modo a que a reutilização destes materiais na construção dos aterros exija um trabalho complementar de demolição por taqueamento ou por recurso a martelos pesados, considerar-se-á que 30% deste material escavado (delimitado previamente com o acordo da Fiscalização e recorrendo à implantação de marcas no terreno que permitam a sua fácil aferição) foi desmontado com recurso a explosivos e os restantes 70% mecanicamente. [...]”

Da não consideração desta disposição resultou que 31 110 m³ de escavação foram indevidamente considerados como escavação com recurso a explosivos quando deveriam ser considerados como respeitantes a escavação efectuada com meios mecânicos:

$$44\,443,04\text{ m}^3 \times 70\% = 31\,110\text{ m}^3$$

Por outro lado, resulta também das cláusulas do critério de adjudicação já citadas, designadamente do n.º 7, aqui aplicável, que:

“7 – Para efeitos da quantificação final dos volumes globais desmontados mecanicamente ou com explosivos, não serão consideradas variações em relação aos valores previstos no projecto, inferiores ou iguais a 20%. Este limite destina-se a ter em consideração os erros decorrentes da menor afinação dos equipamentos, e eventuais erros básicos cometidos no projecto que se considerem dever ser do conhecimento geral.”

Ora, considerando o algoritmo constante da publicação “Rubricas de Trabalhos Rodoviários — Definição e Critérios de Medição”, Junta Autónoma de Estradas, Fevereiro 95, para onde a cláusula 13.15.6 do CE remete em termos genéricos, com a necessária adaptação (20% previstos no CE em lugar dos 30% previstos na publicação), obteremos o seguinte resultado:

$$V_m = V_p + \left[\left| \frac{V_p - V_o}{V_p} \right| - 0,20 \right] \times V_p$$

em que

V_m – Volume de medição final de desmonte com explosivos;
 V_p – Volume de desmonte com explosivos, previsto no projecto;
 V_o – Volume de desmonte com explosivos obtido em obra.

Sendo $V_p = 1\,242\,426\text{ m}^3$ e $V_o = 1\,528\,060\text{ m}^3 - 31\,110\text{ m}^3 = 1\,496\,950\text{ m}^3$, vem



$$Vm = 1242426 + \left[\left| \frac{1242426 - 1528060}{1242426} \right| - 0,20 \right] \times 1242426 = 1248465 \text{ m}^3$$

Verifica-se, portanto, que foi considerado para pagamento de escavação com recurso a explosivos um volume em excesso de:

$$1\ 528\ 060 \text{ m}^3 - 1\ 248\ 465 \text{ m}^3 = 279\ 595 \text{ m}^3.$$

No Quadro 5 sintetizam-se as medições efectuadas e as quantidades a considerar pela aplicação do critério de medição, concluindo-se ter havido um pagamento em excesso e, por isso, indevido, de 98 893 385\$00 acrescido de IVA, ou seja, de 115 705 261\$00 (577 135,41 €), tendo como base os preços unitários contratuais para este trabalho, de 77\$00/m³ e 430\$/m³, respectivamente, para escavação com meios mecânicos e com recurso a explosivos.

Quadro 5 – Pagamento indevido de trabalhos

(\$, IVA não incluído)

Descrição	Previsto (m ³)	Medido (m ³)	Pago (m ³)	Preço unitário	Pago (Escudos)
01.02.01 Escavação com meios mecânicos	848 405	751 476	754 026	77\$00/m ³	58 060 002\$00
01.02.02 Escavação com recurso a explosivos	1 242 426	1 528 060	1 528 060	430\$00/m ³	657 065 800\$00
Total					715 125 802\$00
			751 476 (+) 1 528 060 (-) 1 248 465		
01.02.01 Escavação com meios mecânicos	848 405	751 476	1 031 071	77\$00/m ³	79 392 467\$00
			[1 528 060 (-) 31 110 1 496 950]		
01.02.02 Escavação com recurso a explosivos	1 242 426	1 528 060	* 1 248 465	430\$00/m ³	536 839 950\$00
Total					616 232 417\$00
Diferença					98 893 385\$00

* Por aplicação do critério de medição

Como o valor em excesso aqui referido foi sujeito a revisão de preços — foi incluído no 1.º MTMM, cuja revisão foi processada na 5.ª situação e reportada a um cronograma financeiro terminado em Dezembro de 1999, — haverá que acrescer-lhe o valor da revisão de preços aí apurado que sobre ele incidiu e que foi conseqüentemente também ele pago em excesso, conforme se discrimina no quadro 6:

Quadro 6 – Revisão de preços indevida

(\$, IVA não incluído)

Mês/ano	Valor incluído no Cronograma /5.º auto	Índice	Valor da revisão	Total
Revisão de preços processada				
10/1999	7 454 227\$00	0,086		641 064\$00
11/1999	33 104 274\$00	0,084		2 780 759\$00
12/1999	** 58 334 884\$00	0,101		5 891 823\$00
	(Σ = 98 893 385\$00)		Valor pago em excesso	9 313 646\$00

* Considerando o cronograma deduzido dos 1 755 000\$00 do projecto de electricidade

Resultou, assim, do processo de revisão de preços um pagamento em excesso e, por isso, indevido, de 9 313 646\$00 acrescido de IVA, ou seja, de 10 896 966\$00.

As alegações da entidade auditada confirmam os valores dos volumes das escavações previstos no contrato e medidos em obra, tal como referidos no Relato, omitindo, no entanto, qualquer referência à diferença entre os 94 379,00 m³ de escavação com recurso a meios mecânicos deduzida e os 96 929,00 m³ que deveriam ter sido deduzidos, que resulta em prejuízo para o IEP. A entidade auditada coloca ainda em dúvida os valores totais das medições efectuadas pela Fiscalização ao referir que «[...] o volume total das terraplanagens em escavação previsto no contrato de 2.090.831 m³ (848.405 + 1.242.426) foi ultrapassado em 9% atingindo-se o volume total de 2.279.536 m³ (751.476 + 1.528.060). Desconhece-se o motivo efectivo deste desvio [...] Sem outras verificações por agora não recolhidas das medições em obra (porque não explícitas), somos levados a atribuir a diferença calculada de 9% (+188.705 m³) às terraplanagens associadas às alterações do projecto (trabalhos a mais)». Adiante, porém, em contradição com estas afirmações, acaba por inferir que «em conclusão podemos afirmar que o relato apresentado: não questiona o critério de medição para a avaliação global das escavações (volume e natureza dos terrenos), entendendo-se, então, que as mesmas estão correctas.» Note-se que no âmbito da auditoria não se procedeu a qualquer verificação das medições em obra, por ausência de elementos que o permitissem, não se podendo concluir pela correcção ou incorrecção das mesmas, com excepção das situações referenciadas no Relato, aferidas em função do conteúdo de mapas resumo de medição e dos Autos de Medição de Trabalhos, mas seguramente o volume de 188.705 m³ pago nos trabalhos a mais não resulta dos nós rodoviários desnivelados acrescidos à empreitada, cujas medições totalizam nesta matéria volume muito inferior.

Relativamente à questão das “pedras soltas”, explicita a entidade auditada: «Uma outra regra particular de medição dos volumes rochosos a desmontar em trabalhos de terraplanagem está prevista no C. Encargos (§ 15.8.4) da empreitada [...] aplicável à remoção dos blocos soltos do maciço de origem. Trata-se de matacões, vulgo “bolas”, que por qualquer efeito geológico encontram-se no terreno totalmente desprendidos do maciço de origem [...] A situação de blocos soltos ocorre com muita frequência em ambientes graníticos e é particularmente evidente em todos os terrenos adjacentes à empreitada em causa. [...] A justeza desta regra de medição assenta no facto de que o desmonte de um bloco solto requer menos operações (logo custos) de fragmentação que o mesmo volume desmontado de um maciço contínuo, na medida em que a fragmentação do bloco (taqueamento) pode ser atacada por várias superfícies livres enquanto que no maciço só uma (no máximo duas) estão disponíveis. [...]

A Fiscalização no dossier organizado das medições de terraplanagem para além das medições parciais supra descritas referentes ao cálculo do volume total das escavações e ao volume total dos maciços rochosos emergentes desmontados, apresenta ainda um cálculo que pode ser atribuído à situação dos blocos soltos. Essas folhas de medição que intitula “Pedras Soltas” é descrita em 3 páginas e configura 129 zonas ao longo dos traçados onde nas escavações, supostamente, existiam blocos soltos mais ou menos emergentes nos terrenos a



Tribunal de Contas

escavar e a remover. [...] Medido o volume total dos blocos (“pedras soltas”) em 44.443 m³, a Fiscalização considerou-o integralmente na rubrica 01.02.02, ou seja, não considerou o fraccionamento 30-70% supra referido.

Alega a Fiscalização que se assim o considerou foi porque os blocos em causa eram em alguns casos de dimensões muito grandes (altura ou diâmetro, média entre 5 a 7 m), ou seja, poderem nestes casos ser encarados “de per si” como se um afloramento rochoso se tratasse, até porque o C. Encargos fixa o limite inferior para esta regra de medição ($D > 0.80m$ e $V > 0.5 m^3$) mas não fixa o limite superior, podendo então encarar-se que, no limite, blocos a desmontar com 100 ou mais m³ só seriam contabilizados como 30% de rocha.

Cumulativamente, a Fiscalização da obra, alega que os blocos medidos separadamente não correspondem em boa verdade a blocos soltos à superfície do terreno a escavar, mas outro sim a blocos parcialmente imersos nos solos envolventes e cuja medição só foi possível após ficarem a descoberto, isto é, após a remoção dos solos que os envolviam total ou parcialmente. Contudo, das 129 zonas identificadas como áreas de “pedras soltas” existem 74 zonas que coincidem com perfis onde também foi medido o volume de desmonte em rocha (maciço emergente), parecendo então coexistir no mesmo perfil (mesma zona) maciço rochoso e blocos soltos contíguos cuja medição ocorreu em diferentes tempos e recorrendo a levantamentos topográficos distintos. As fotos anexas (anexo XVII) dos terrenos envolvente à nova estrada demonstram o ambiente geológico característico dos blocos graníticos emergentes à superfície, não sendo contudo demonstrativas na área dos taludes escavados dos blocos imersos que a Fiscalização refere corresponder (em grande Parte) ao volume medido em causa».

A entidade auditada apresenta também a justificação técnica da situação particular regulada pelo n.º 5 da cláusula 15.8.4 do Caderno de Encargos. Como se depreende do transcrito atrás, a entidade auditada confirma o entendimento feito no relato de que o volume de 44 443,04 m³ referido nas medições como “Pedras soltas” foi e não deveria ter sido integralmente medido como “escavação com recurso a explosivos”. Mas fica-se pelo inconclusivo relativamente a qualquer quantificação, como se depreende do alegado: “apresenta ainda um cálculo que pode ser atribuído à situação dos blocos soltos”, “parecendo então coexistir no mesmo perfil (mesma zona) maciço rochoso e blocos soltos contíguos”, “não sendo contudo demonstrativas na área dos taludes escavados dos blocos imersos que a Fiscalização refere corresponder (em grande Parte) ao volume medido em causa”.

Levanta-se, por isso, a questão de saber porque razão a Fiscalização efectuou medição separada daquilo que ela própria intitula como “pedras soltas” diferenciando-a da medição dos perfis para cálculo dos volumes da “escavação com recurso a explosivos”, se para efeitos de pagamento incluiu nos autos de medição ambas as situações no mesmo artigo “01.02.02 – Escavação com recurso a explosivos”.

Por outro lado, concorda-se que, apesar da regra em causa só estabelecer um limite mínimo (diâmetro > 0,80 m e volume > 0,50 m³), não contendo limitação superior, não seria razoável, até pelos fundamentos de base do critério, aplicá-lo a blocos de grande dimensão. Mas novamente se questiona porque razão a Fiscalização, quando da medição das diferentes situações agrupadas sob a referência “Localização: Obra (Pedras soltas)” e que totalizam 44 443,04 m³, não as diferenciou e aplicou a regra da distribuição – 30% escavado com recurso a explosivos / restantes 70% mecanicamente –, às “pedras soltas” que, segundo critério que considerasse razoável, entendesse terem cabimento nos “blocos soltos” previstos no critério de medição.

Note-se também que as fotografias recebidas não são suficientemente explícitas e, como a entidade auditada bem refere, “demonstram o ambiente geológico característico dos blocos graníticos emergentes à superfície, não sendo contudo demonstrativas na área dos taludes escavados dos blocos imersos que a Fiscalização refere corresponder (em grande Parte) ao volume medido e em causa”.

Pelo aqui referido, mantém-se a conclusão de que nesta parte houve lugar a uma qualificação de desmonte de rocha indevidamente qualificada, em parte, como “escavação com recurso a explosivos”.

A entidade auditada apresenta também justificação técnica do critério de medição constante do n.º 7 da cláusula 15.8.4 do Caderno de Encargos e da sua aplicação, considerando o Adjudicatário vinculado à aplicação da mesma, para no final afirmar “*Em conclusão importa referir que o cálculo apresentado no Relato de Auditoria corresponde ao princípio e critério supra descritos [cf. cláusula 15.8.4] mas que de todo não terão sido atendidos pela Fiscalização nas medições globais (até agora) expressas em Autos de Medição*”.

Mantém-se por isso, em face dos documentos analisados na auditoria, a conclusão de que no cômputo total das escavações houve lugar a um pagamento em excesso, e, por isso, indevido, de 98 893 385\$00 acrescido de IVA, ou seja, de 115 705 261\$00 (577 135,41 €), e ainda 9 313 646\$00 acrescido de IVA, ou seja, de 10 896 966\$00 (54 353,84 €), de revisão de preços, como referido no Relato.

10.12 – Preço excessivo pago pelo ICOR

O IEP – ex-ICOR – pagou pelo desvio provisório e reposição das condutas da rede de águas e esgotos na EN 16, na empreitada de construção do lançaço IP3/IP5 entre o Faíl e o IP5, três vezes mais do que aquilo que poderia ter pago se tivesse recorrido aos Serviços Municipalizados de Água, Saneamento e Piscinas de Viseu. De acordo com a estimativa de orçamento por estes elaborado, com base nos preços correntes no mercado em Junho de 1999, a JAE/IEP/ICOR teria suportado cerca de 34 mil contos em vez dos aproximadamente 90 mil contos que acabaram sendo pagos ao Empreiteiro.

De facto, foram incluídos como trabalhos a mais a preços acordados os trabalhos com as descrições e custos seguintes:

Quadro 7 – Preços pagos pelo ICOR

(\$, IVA não incluído)

Descrição	Valor Pago *	Orçamento elaborado **
04.04.08 Execução de todos os trabalhos de reposição de condutas para abastecimento de água a Viseu e da rede de águas residuais no desvio provisório de trânsito da EN 16, de acordo com o projecto elaborado pelo SMAS de Viseu, incluindo fornecimentos e ligações.	32 425 477\$00	22 608 450\$00
04.04.11 Execução de todos os trabalhos para a instalação de definitiva de todas as condutas de abastecimento de água a Viseu e redes de águas residuais no tabuleiro da PS 11, respectivas ligações e apoios de acordo com o projecto elaborado pelo SMAS de Viseu.	57 327 491\$00	11 234 936\$00
Total	89 752 968\$00	33 843 386\$00

* Acresceu revisão de preços (cerca de 5%)

** Com base em preços correntes em Junho de 1999

Estes valores foram pagos nos 35.º, 36.º e 37.º autos de medição (1.º MTMM), todos datados de 15 de Maio de 2002, aos quais acresceu ainda uma revisão de preços de 5%, uma vez que os valores orçamentados e incluídos no 1.º MTMM foram considerados reportados ao mês de referência dos trabalhos do contrato (Setembro de 1996), quando este projecto era de Junho de 1999 e a orçamentação e execução dos mesmos era obviamente posterior a essa data.



Estando aqui em causa trabalhos para os quais foram elaborados projectos pelos SMAS – desvio provisório das condutas das redes de águas e esgotos, e ligação definitiva da rede de águas, sob a Passagem Superior 11 –, não se compreende o motivo da não execução destes trabalhos sob a responsabilidade dos SMAS, entidade com competência especializada neste domínio, para mais se considerarmos que a inclusão da execução na empreitada confere ao Adjudicatário direito a uma prorrogação do prazo contratual, em função do seu custo.

Da estimativa elaborada com base nas quantidades de trabalhos indicadas nos mapas que integravam os projectos dos SMAS e a preços correntes em Junho de 1999, resulta para o desvio provisório das condutas (artigo 04.04.08) um valor de 22 608 450\$00, quando foram pagos 32 425 477\$00, mais 43,4%, e para a ligação definitiva da rede de águas (artigo 04.04.11) um valor de 11 234 936\$00, quando foram pagos 57 327 491\$00, mais 410,3% (cinco vezes mais) acima do preço corrente.

A entidade auditada justificou a inclusão destes trabalhos na empreitada adjudicada, como trabalhos a mais, por indisponibilidade dos SMASP de Viseu para a sua realização atempada, referindo que [...] *“os trabalhos decorreram sem sobressaltos sendo controlados tecnicamente pelos delegados do SMASP Viseu e administrativamente pela Fiscalização com referência ao custo dos materiais envolvidos e aos meios de intervenção disponibilizados pelo Adjudicatário”*, confirmando os valores pagos referidos no Relato, para concluir desconhecerem porque motivo os SMASP vieram agora durante a auditoria *“a orçamentar os referidos trabalhos em valor substancialmente mais baixo e muito menos porque não informaram os vossos serviços de auditoria, que quando solicitados a intervir pelo ex-ICOR (MAR 1999) o não fizeram ou quais os motivos para essa indisponibilidade”*.

Fica por explicar a aprovação do pagamento destes trabalhos por valores que triplicam os preços de mercado, para mais estando cometida à Fiscalização o controlo administrativo do custo dos materiais envolvidos e dos meios de intervenção do Adjudicatário, sem que da documentação de suporte da decisão se contenha qualquer composição de custos para os valores em causa (existindo nos projectos mapas de medição discriminados), ou qualquer parecer sobre os mesmos.



11 – EMOLUMENTOS

Nos termos do disposto nos art.^{os} 1º, 2º, 10º, n.º 1 e 11º, n.º 2, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, alterado pelas Leis nos 139/99, de 28 de Agosto e 3-B/00, de 4 de Abril, e em conformidade com a Nota de Emolumentos constante do *Anexo 4*, são devidos pelo IEP emolumentos no montante de €15 516,50.

12 – DETERMINAÇÕES FINAIS

12.1. O presente relatório deverá ser remetido:

- a) À Assembleia da República, mais concretamente, ao seu Presidente e às seguintes Comissões Parlamentares: de Obras Públicas, Transportes e Comunicações, de Economia e Finanças e de Execução Orçamental;
- b) Ao Governo, mais concretamente, ao Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação;
- c) Ao Presidente do Conselho de Administração do Instituto das Estradas de Portugal.

12.2. Após a entrega do relatório às entidades referidas, poderá o mesmo e seus anexos ser divulgado pelos meios de Comunicação Social e publicado no “site” do Tribunal.

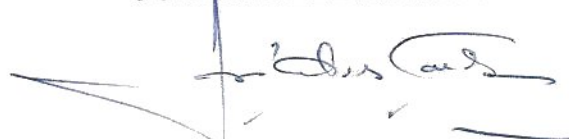
12.3. O IEP deverá comunicar ao Tribunal de Contas, no prazo de seis meses a contar da data da recepção deste relatório, as medidas tomadas na sequência das recomendações nele sugeridas.

12.4. Expressa-se ao Presidente do Conselho de Administração do IEP, bem como aos seus responsáveis e funcionários, o apreço do Tribunal pela disponibilidade revelada e pela colaboração prestada ao longo do desenvolvimento desta acção.

12.5. Um exemplar do presente relatório deverá ser remetido ao Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos dos artos 29º, n.º 4 e 54º, n.º 4 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Aprovado em Subsecção da 2ª Secção do Tribunal de Contas, em 18 de Dezembro de 2003

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR



(José Alves Cardoso)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS



(António José Avérous Mira Crespo)



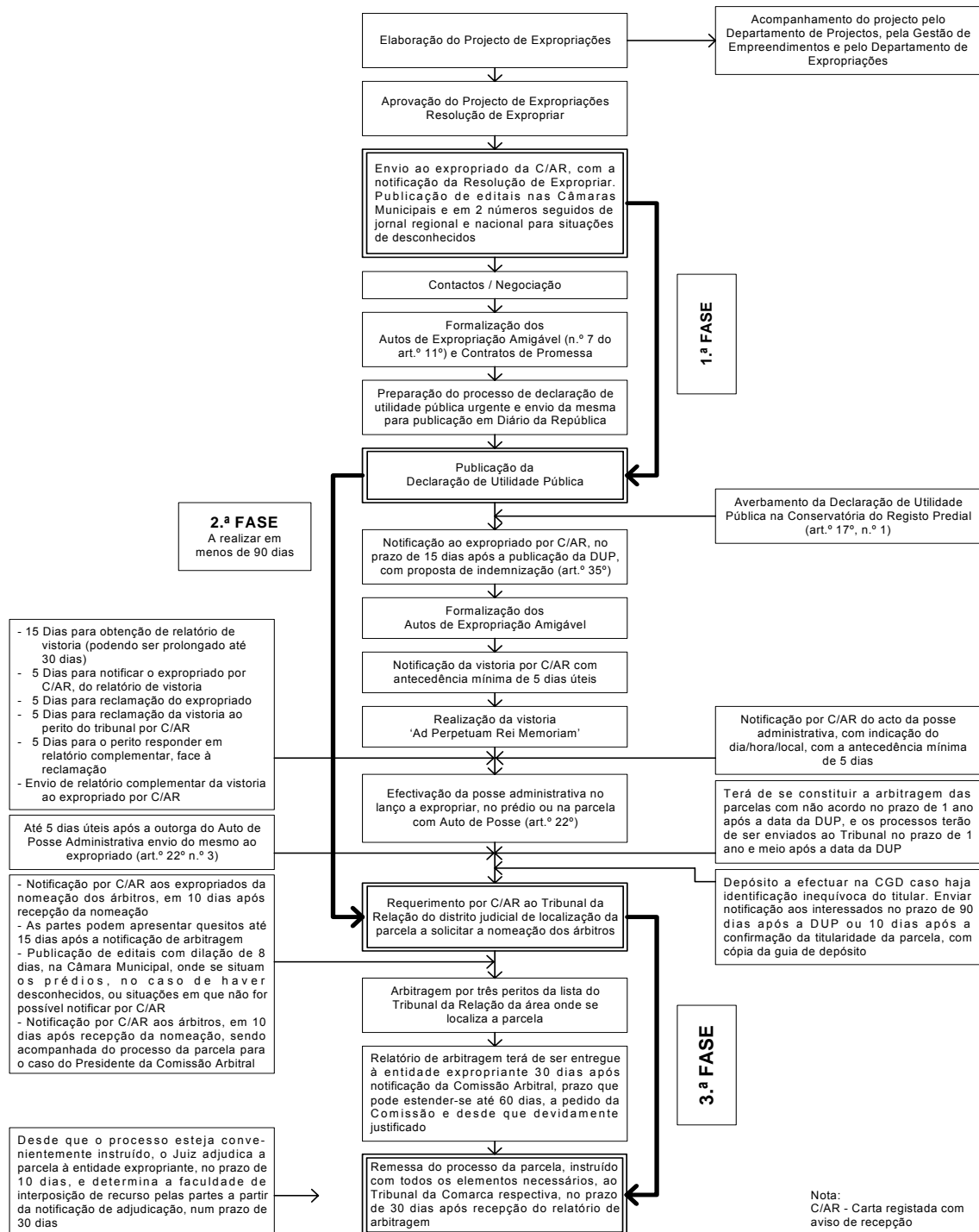
(Manuel Henrique de Freitas Pereira)



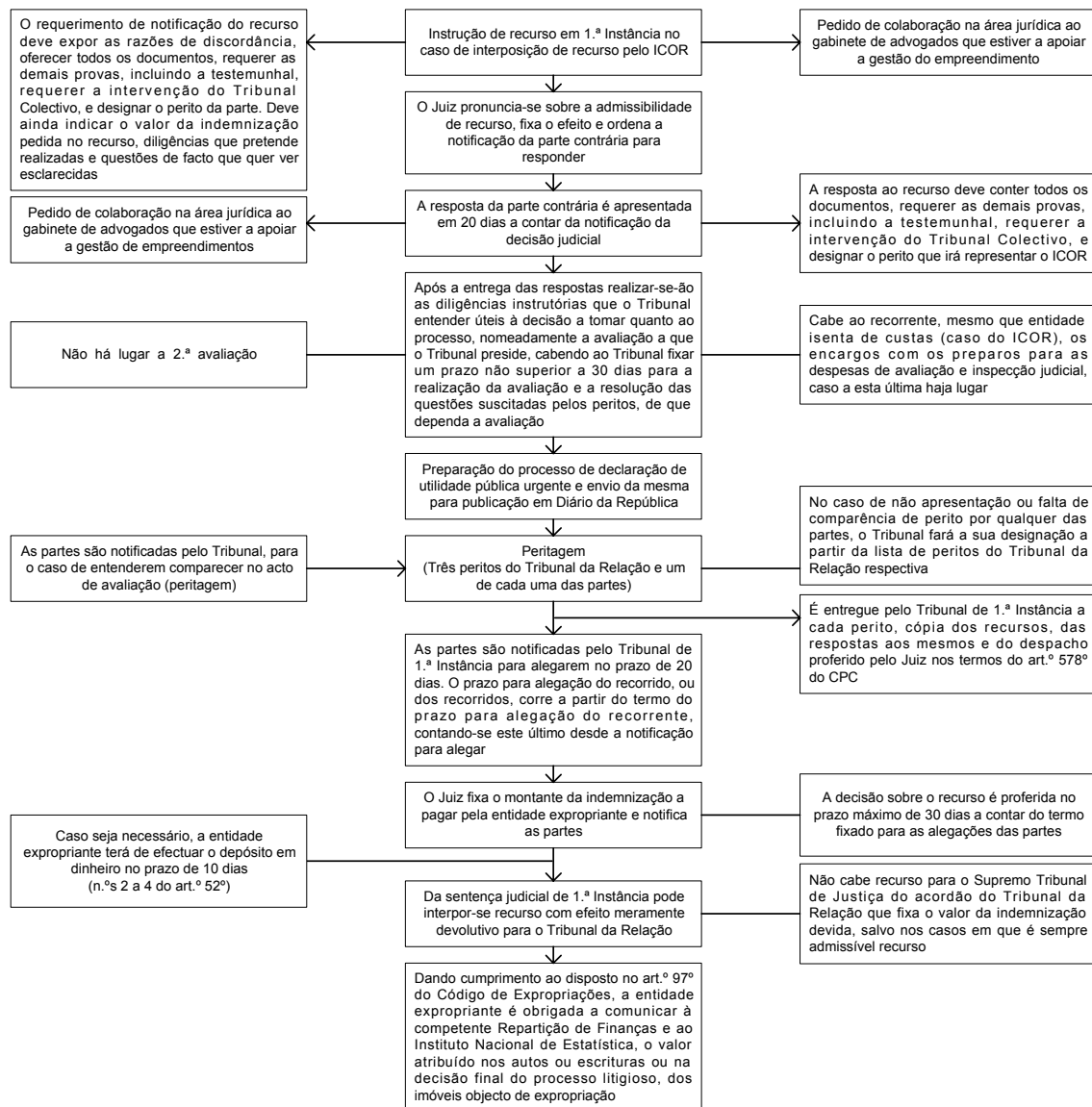
ANEXO 1

O Processo de Expropriações

CÓDIGO DE EXPROPRIAÇÕES - Lei 168/99, de 18 de Setembro
Procedimento administrativo até envio do processo ao Tribunal de 1.ª Instância



CÓDIGO DE EXPROPRIAÇÕES - Lei 168/99, de 18 de Setembro
Desde a interposição de recurso em 1.ª Instância até ao trânsito em julgado em Tribunal de 2.ª Instância





ANEXO 2

Bases de Dados ou Fontes de Informação para a Listagem e Caracterização das Componentes das Áreas de Auditoria

Quadro 8 – Bases de dados ou fontes de informação

Áreas de auditoria Bases de dados (fontes de informação)	Estudos e Projectos	Expropriações	Concursos	Empreendimentos
Direcção de Estradas de Coimbra, Viseu e Vila Real	x	Por entregar		n d
JAE, S. A.	x	x		x
Serviço Liquidatário de Empreendimentos			x	x
Bases de dados do Instituto de Estradas de Portugal				
PIDDAC	x	x	x	x
Controlo de Empreitadas	x	x	x	x
BD SLE				
Contabilidade Geral				
Bases de dados do Instituto para a Construção Rodoviária				
Empreendimentos				x
Concursos			x	
Projectos	x			
Expropriações		x		
Tesouraria				
Baan				
Arquivos documentais da JAE	n d	n d	n d	n d

ANEXO 3

Amostras aleatoriamente seleccionadas

Quadro 9 – Amostra de estudos e projectos

Instituto	Código Actividade	Código	Descrição	Valor do Contrato	Adjudicatário	Início	Conclusão
Ex-ICOR	209912	IP3.005.1998.41.2	Lanço Moura Morta / Arcas - IP3 Variante de Castro Daire – Assitência técnica	103 500,31 €	IFC Kaiser	06-02-2000	25-02-2002
Ex-ICOR	209912	IP3.005.1998.41.6	Lanço Moura Morta / Arcas - IP3 Variante de Castro Daire - Elaboração do projecto de execução	193 566,31 €	Viaponte	06-12-1999	20-01-2000
Ex-ICOR	209912	IP3.005.1998.41.7	Lanço Moura Morta / Arcas - IP3 Variante de Castro Daire - Proposta de trabalhos complementares	139 494,49 €	Hidrotécnica Portuguesa	22-09-2000	23-09-2000
Ex-ICOR	209912	IP3.005.1998.41.5	Lanço Moura Morta / Arcas - IP3 Variante de Castro Daire - Alteração do Nó 3 Km 14 715	26 028,27 €	IFC Kaiser	12-08-1999	11-10-1999
Ex-ICOR	209912	IP3.005.1998.41.4	Lanço Moura Morta / Arcas - IP3 Variante de Castro Daire - Ajuste directo	27 884,10 €	IFC Kaiser	12-10-1999	11-12-1999
COIMBRA							
IEP	69140		IP3 Trouxemil - Raiva				
IEP	68742		Raiva - Trouxemil Acessos a Penacova Cruz Espinheira				
UISEU							
Ex-ICOR	180241	IP3.026.2001.41.1	Ligação IP3 - IP5 (Trabalhos complementares) - Projecto de execução	82.071,92 €	Geestrada - Gabinete de Engenharia de Estradas Lda.	16-08-2002	29-12-2002
Ex-ICOR	180241	IP3.026.2001.41.2	Ligação IP3 (Fail) - IP5 (Trabalhos complementares) - Relatório final do EIA e projectos das medidas de minimização	20.468,00 €	Ideia Verde - Consultoria e Projectos de Arquitectura	Em preparação	Em preparação
Ex-ICOR	189340		Ligação IP3 - IP5 (PE)				
IEP	189340		Trabalhos de apoio na fiscalização das expropriações no IP3 (Firmino Vicente Lopes) 818				
IEP	189540		Ass. tec. e administrativa das expropriações IP3/Fail/IP5				
Ex-ICOR	189902		Ass. tec. expr. ligação IP3 - IP5				
IEP	189543		Ligação IP3 ao IP5 (Proj. das AO) (Trabalhos complementares)				
IEP	189743		Ligação do IP3 ao IP5 (P.E.) (Projectos complementares)				
ICOR	189441		Ligação IP3 (Fail) - IP5				
JAE - SA	209912	IP3.067.1998.41.1	Ligação IP3 (Fail) - IP5 (Assist. técnica)				
JAE - SA	209912	IP3.067.1998.41.2	Ligação IP3 (Fail) - IP5 (Reformulação do projecto de sinalização)				



Instituto	Código Actividade	Código	Descrição	Valor do Contrato	Adjudicatário	Início	Conclusão
JAE - SA	209912	IP3.067.1998.41.4	Ligação IP3 (Fail) - IP5 - Iluminação da rotunda na EN16, do alargamento e beneficiação da EN2 e do ramo de ligação da EN2 ao IP3/IP5				
JAE - SA	209912	IP3.067.1998.41.5	Ligação IP3 (Fail) - IP5 (Reformulação do projecto de iluminação)				
JAE - SA	209912	IP3.067.1998.41.3	Ligação da EN2 ao IP3/IP5. Alargamento e beneficiação da EN2. EN16 beneficiação da ligação a Barbeita				
VILA REAL							
IEP	179040		IP3 Vila Real - Régua (A.P.)				

Quadro 10 – Amostra de expropriações

Código Emprendim.	N.º Parcela	Concelho	Distrito	Área (m²)		Tipo de Matriz	Natureza da Parcela	Valor Proposto	Preço da Parcela	Preço Unitário	Observações
				Parcela	Total						
EX- ICOR											
IP3.101.2001	1 165	Vila Real	Vila Real		3 483	rústica	Benfeitorias		43 096 €		
»»	»»	»»	»»		»»	»»	Benfeitorias		59 898 €		
»»	»»	»»	»»		»»	»»	Terr. agrícola		22 585 €		
»»	»»	»»	»»		»»	»»	Arrendam.		14 964 €		
								125 579 €	140 543 €		
IP3.101.2001	1046	Vila Real	Vila Real		752	rústica	Benfeitoria		112 453 €		
							Terr. urbano		9 753 €		
							Arrendam		9 976 €		
								132 181 €	132 182 €		
IP3.050.2002	1 587	Castro Daire	Viseu		13 800	rústica	Benfeitoria		90 382 €		
»»	»»	»»	»»	»»	»»	»»	Terr. florestal		5 507 €		
								95 889 €	95 889 €		
TRANSITADAS DA JAE SA											
IP3.067.1998	53										Ligação IP3 (Fail) - IP5
««	63										««
««	94										««
««	105,1										««
									7 494 960 PTE		
LIGAÇÃO RAIVA - TROUPEMIL											
	8 118	Vinhel	Coimbra		3 978		Vinha e olival	2 379 €		0,60 €	Projecto Alternativo - Ligação Raiva Trouxemil - Estudo n.º 7 793
»»	»»	»»	»»		1		Casa e eira	599 €		599 €	»»
								2 978 €			

Código Empredim.	N.º Parcela	Concelho	Distrito	Área (m²)		Tipo de Matriz	Natureza da Parcela	Valor Proposto	Preço da Parcela	Preço Unitário	Observações
				Parcela	Total						
	2 706		Coimbra		17 600		Pinhal	3 512 €		0,20 €	Projecto de execução - Ligação Raiva Troxemil - Estudo n.º 7 191

Quadro 11 – Amostra de Concursos e Empreendimentos

Instituto	Código Actividade	Código	Descrição	Início	Conclusão
IEP	68544	Progr. 2 Proj. 3	Raiva - Trouxemil - Penacova	01-04-1987	31-12-1992
IEP	68544	Progr. 2 Proj. 3	Raiva - Trouxemil - Coimbra	01-04-1987	31-12-1992
Ex-JAE	69740	Progr. 2 Proj. 3	Raiva - Trouxemil (Conc. Trab. 068544) - Coimbra	01-01-1997	31-12-1997
Ex-JAE	69740	Progr. 2 Proj. 3	Raiva - Trouxemil (Conc. Trab. 068544) - Penacova	01-01-1997	31-12-1997
E -JAE	68675	Progr. 2 Proj. 3	Raiva - Trouxemil (O.A.) - Direcção de Serviço de Pontes da ex-JAE	01-10-1987	30-06-1992
IEP	68545	Progr. 2 Proj. 3	EN 111 - Raiva - Trouxemil inc. obras de arte	23-02-1987	19-11-1989
IEP	68472	Progr. 2 Proj. 3	Lanço Raiva - Trouxemil - Pontes - EN 2 – Ponte sobre o rio Alva		
IEP	68474	Progr. 2 Proj. 3	EN 2 Km 236 - Ponte sobre o rio Alva e seus acessos - acessos		
ICOR		IP3.042.2001	IP3 Touxemil – Raiva (trabalhos complementares)		
ICOR	180240	Progr. 2 Proj. 1	Ligação IP3 (Faíl) - IP5 (trabalhos complementares)	15-03-2002	por concluir
Serv. Liq. Empr.	189442	Progr. 2 Proj. 3	Ligação IP3 (Faíl) - IP5	01-01-1991	31-12-1991
Serv. Liq. Empr.	189640	Progr. 2 Proj. 3	Ligação IP3 (Faíl) - IP5	10-03-1998	31-03-2001
IEP	188640	Progr. 2 Proj. 3	Variante de Faíl	04-06-1984	28-02-1985
IEP	188641	Progr. 2 Proj. 3	Desdobramento da 188640	01-09-1986	30-06-1992
Serv. Liq. Empr.	188673	Progr. 2 Proj. 3	IP3 - Variante de Faíl EN 2	01-01-1986	31-12-1986
ICOR		IP3.026.2001	Ligação IP3 (Faíl) - IP5 (Trabalhos complementares)		



ANEXO 4

Nota de Emolumentos

Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (RJETC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/00, de 4 de Abril.

Departamento de Auditoria III

Procº n.º 28/02-Audit
Relatório n.º 49/03-2ª Secção

Entidade fiscalizada: IEP / Instituto das Estradas de Portugal

Entidade devedora: IEP / Instituto das Estradas de Portugal

Regime jurídico: AA

AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard a)	Unidade Tempo	Receita Própria / Lucros	
Acções fora da área da residência oficial	119,98	664		79 666,72
Acções na área da residência oficial	88,29	137		12 095,73
- 1% s/ Receitas Próprias				-
- 1% s/ Lucros				-
Emolumentos calculados....				91 762,45
Limite máximo (VR) ^{b)}				15 516,50
Limite mínimo (VR) ^{c)}				
Emolumentos a pagar ^{d)}				15 516,50

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

b) Art. 10º, n.º 1 – do RJETC.

c) Art. 10º, n.º 2 – do RJETC.

d) Entidade abrangida pelo limite máximo, nos termos do art. 10, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 66/96.

O Coordenador da Equipa de Auditoria



ANEXO 5

Alegações



MINISTERIO DAS OBRAS PÚBLICAS TRANSPORTES E HABITAÇÃO
GABINETE DE AUDITORIA INTERNA

Exm.º Senhor,

Director Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência:	Data
<i>Proc. N.º 28/02 – AUDIT DA III.1</i>	<i>2003-07-17</i>	<i>80684</i>	<i>2003-10-20</i>

ASSUNTO: **AUDITORIA DE GESTÃO FINANCEIRA AO PROJECTO DO PROGRAMA PIDDAC –
“CONSTRUÇÃO” IP3 – VILA VERDE DE RAIA – FIGUEIRA DA FOZ**

Nos termos e para os efeitos do disposto nos artºs 13º e 87º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, junto anexa-se as alegações tidas por convenientes e referentes ao salientado no relato de auditoria, remetido por V. Exª. aquando da notificação referida em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos

O Presidente do Conselho de Administração, em substituição

João Sousa Marques

Vice-Presidente

Cristina Elvas
Administradora

CONTRADITÓRIO AO RELATO
DE AUDITORIA DE GESTÃO FINANCEIRA

AO PROJECTO DO PROGRAMA PIDDAC “CONSTRUÇÃO”

IP3 – VILA VERDE DE RAIA –FIGUEIRA DA FOZ

PROCESSO N.º 28/02 – AUDIT – TRIBUNAL DE CONTAS

OUTUBRO 2003



GABINETE DE AUDITORIA INTERNA

CONTRADITÓRIO AO RELATO
DE AUDITORIA DE GESTÃO FINANCEIRA

AO PROJECTO DO PROGRAMA PIDDAC “CONSTRUÇÃO”
IP3 – VILA VERDE DE RAIA – FIGUEIRA DA FOZ

PROCESSO N.º 28/02 – AUDIT – TRIBUNAL DE CONTAS

Técnicos Superiores responsáveis

Nuno Moita da Costa

Ricardo Saldanha



GABINETE DE AUDITORIA INTERNA
ÁREA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

CONTRADITÓRIO AO RELATO DE AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS

IP3 – VILA VERDE DE RAIA – FIGUEIRA DA FOZ

PROCESSO N.º 28/02 – AUDIT

Este documento pretende esclarecer as situações suscitadas pelo Vosso Relato de Auditoria do projecto do Programa Piddac “Construção” IP3 - Vila Verde - Figueira da Foz” (processo n.º 28/02-Audit), procurando responder com o máximo de materialidade e seriedade aos factos relatados. Desta forma, passamos de seguida a esclarecer algumas das situações apontadas no referido relato.

Ponto 9.2 - Lacunas e Desorganização da Documentação:

Relativamente a este ponto das conclusões, e de acordo com as informações colhidas junto do serviço responsável pela organização da documentação, o Gabinete Administrativo do IEP (que sucedeu à Divisão de Gestão Administrativa de Empreendimentos do ICOR), entendeu-se prestar os seguintes esclarecimentos, subdividindo os mesmos em três partes distintas.

a) Elaboração do projecto de execução:

De acordo com as informações recebidas do serviço responsável pela organização da documentação, o Gabinete Administrativo, desconhece a situação do processo relativo ao contrato do projecto do “IP3 – Variante de Castro d’ Aire – Lanço Moura Morta/Arcas”, uma vez que o mesmo não foi acedido por estes Serviços, nem consta do protocolo de cedência de documentos à equipa de auditoria do Tribunal de Contas (*anexo I*);



Instituto das Estradas de Portugal
GABINETE DE AUDITORIA INTERNA
ÁREA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

b) Organização Administrativa do processo de empreitada:

As três empreitadas auditadas (*IP3 – Raiva/Trouxemil*, *IP3 – Variante de Faíl e IP3 – Ligação Faíl /IP5*), correspondem a várias e diferentes fases da instituição rodoviária, algumas delas, perpassando diferentes modelos organizacionais, decorrentes das alterações orgânicas, que nos últimos anos foram sendo aprovados na JAE (criação das Direcções de Fiscalização, com autonomia da Direcção dos Serviços de Construção), a criação da JAE – Construção, S.A., para onde foram transferidos os meios dessas Direcções, e, por último e com relevância para estes processos, a extinção da JAE e da JAE, S.A., com a criação do IEP, ICOR e ICERR.

- A obra do IP3 – Variante de Faíl (contrato n.º 4571) foi posta a concurso em 1986 e a liquidação do processo ocorreu em 1998;

- A obra do IP3 – Raiva / Trouxemil (contrato n.º 4604) foi posta a concurso em 1986 e a liquidação do processo ocorreu em 1996;

Por esse facto, foram sempre da responsabilidade da ex-JAE, onde a sua organização documental se repartia por 3 Direcções de Serviços distintas (Construção, Pontes e Administração), todas elas extintas em 1999, pelo que a recuperação dos “dossiers” para esta auditoria, acarretou algumas dificuldades, estando nessa dispersão alguma justificação para o estado dos processos que vem relatado.

A obra do IP3 – Ligação Faíl / IP5 (Empreendimento IP3.067.1998), foi posta a concurso em 1996 e a liquidação do processo ainda decorre na vigência do actual IEP.

Por essa razão, a organização documental é contemporânea de várias fases organizacionais, iniciando-se na extinta JAE (Direcção de Serviços de Construção, e de Administração), continuando na fase de existência simultânea da JAE (dona da obra) e da JAE – Construção, S.A. (entidade fiscalizadora), passando para a estrutura unificada do também já extinto ICOR, até à situação presente. Desta forma, tendo cada um destes organismos uma estrutura peculiar, naturalmente que esse facto se reflecte na descontinuidade da própria estrutura documental.



Instituto das Estradas de Portugal
GABINETE DE AUDITORIA INTERNA
ÁREA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

c) Sistematização da organização processual:

Tal como vem referido no próprio Relato de Auditoria, a sistematização dos registos e dos respectivos suportes documentais sofreram correcções significativas na vigência do ICOR.

Aliás, na actual organização do IEP, a existência de uma estrutura de suporte unificada para os empreendimentos corresponde à preocupação de procurar garantir que não se repita o mesmo tipo de apreciação negativa quanto à organização processual.

Ponto 9.3 - A Gestão

Ao nível deste ponto iremos numa primeira fase abordar as questões relacionadas com o controlo de qualidade e assistência técnica referentes à obra "IP3-VCD-LMMA" e à obra de "Alteração da Rasante entre os KM 17+244.618 e 23+802 e dos Nós de Arcas e Carvalhal", nomeadamente no que concerne ao pagamento e à duração dos respectivos contratos de controlo de qualidade e assistência técnica, tendo os esclarecimentos aqui apresentados por base a informação fornecida pelo actual Departamento de Projectos, anterior DPAT (Departamento de Projectos e Apoio Técnico) do EX-ICOR .

No que diz respeito ao controlo de qualidade, a proposta de abertura de consulta de mercado para o controle de qualidade da obra, foi efectuada em 17/12/1999, através da informação n.º GE1/41/44/99. Na realidade, e conforme indicado no Relato, a mesma só veio a ser autorizada em 18/08/2000, ou seja, 9 meses após o início da obra. Não teria assim sentido contratar uma prestação de serviços por 25 meses, quando à data do contrato, se previa que não seriam necessários mais do que 15 meses. É de relembrar que o programa da consulta obrigava à aprovação de um valor mensal para a realização do trabalho, e foi com base nesse valor que se celebrou o contrato pelos 15 meses, resultando desde logo uma economia para o ex - ICOR de: 9 meses x 1.500 contos / mês = 13.500 contos. O prolongamento desta prestação de serviços foi solicitado em 12-04-2002, sendo certo que a mesma também acompanhou a obra da "Ponte sobre o rio Paivô", empreitada autónoma que apenas foi concluída em Maio de 2002, e daí a necessidade de se manter até esta data.



GABINETE DE AUDITORIA INTERNA
ÁREA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

No ponto 1.10.2 - Resumo, parágrafo 13 (Pagamentos em excesso a reembolsar ao ICOR/IEP), da página 14 do Relatório do Tribunal de Contas, é dito que: "*No contrato de assistência técnica relativo à empreitada do IP 3 -VCD -LMMA foi indevidamente paga, por contraprestações não documentalmente comprovadas nos processos entregues, a quantia de 9.544.977\$00*". Este mesmo aspecto é objecto de maior detalhe nas páginas 33, 34 e 35 do vosso Relato de Auditoria, cumpre-nos, portanto, esclarecer o seguinte:

A verba de 9.544.977\$00 decompõe-se em duas parcelas, uma de 6.384.600\$00 + IVA correspondente a 9 meses de prestação de trabalhos de Assistência Técnica do Contrato Base (entre Outubro de 1999 e Junho de 2000), e outra de 1.773.500\$00 + IV A correspondente à 3ª Prestação do Contrato de Prorrogação de Assistência Técnica à obra, um adicional portanto ao Contrato Base. Em relação à primeira parcela, o vosso relatório expressa, na pag.34 que "*Como não existe na documentação entregue nada que ateste que os trabalhos assistência Técnica vinham sendo regularmente executados, ainda que sem qualquer "a análise, autorização ou contrato com a JAE ou ICOR, nem existe qualquer evidência da prestação efectiva de tais serviços durante os nove meses que decorrem até 6 Junho 2000, não pode deixar-se de questionar a efectiva contraprestação dos serviços retroactivamente contratadas e subseqüentemente pagos (6.384.600\$00 + Iva)*".

Esta conclusão não é correcta pois conforme se pode comprovar pela análise do **anexo II** deste relatório de contraditório, existem documentos comprovativos de que foram realizados pela Kaiser Engineers trabalhos de Assistência Técnica à obra durante os nove meses questionados, ou seja de Outubro de 1999 a Junho de 2000, daí que a verba referida tenha sido paga correctamente.

No que respeita à segunda parcela (1.773.500\$00 + IVA) também é referido na pág.35 do vosso Relato de Auditoria que ..."*não ficou, assim, comprovada a prestação efectiva do serviço de Assistência Técnica adicional relativo aos meses posteriores a Março de 2002, mês em que terminou e foi recebida provisoriamente a obra*".

Também neste caso não é correcta a conclusão apresentada, pois existem igualmente documentos (**anexo III**) que demonstram ter havido prestação dos Serviços de Assistência Técnica nos 3 meses posteriores a Março de 2002.



GABINETE DE AUDITORIA INTERNA
ÁREA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

Importa, ainda, de referir que quanto ao aval das facturas comprovativas da realização da Assistência Técnica (1ª, 2ª e 3ª Prestações), a primeira tem o Visto do Gestor de Empreendimento, a segunda tem o aval do Técnico (geólogo) que acompanhou os trabalhos (Dr. Bernardo Monteiro) e a terceira tem o Visto do Coordenador da obra (Engº Helder Moura), daí que tenham sido enviadas pelo DPAT (Departamento de projectos e Assistência Técnica) para processamento no Departamento Financeiro.

Ainda no mesmo parágrafo 13 do resumo (pagamentos em excesso a reembolso ao ICOR/IEP) do vosso relato de Auditoria é referido que. "...foi indevidamente paga, por contraprestações não documentalmente comprovadas nos processos entregues, a quantia de 3.135.989\$70 (2.680.333\$00 + IVA)". Este montante diz respeito ao contrato de Assistência Técnica à empreitada da "Alteração entre os km's 17+244,618 e 23+802,051 do lanço IP3-VCD-LMMA".

Na pág.36 do vosso Relato de Auditoria é feita uma descrição detalhada deste assunto onde em relação ao DPAT se diz que este Departamento invocou "...que o início do acompanhamento da empreitada pela Viaponte (VP) se reportava a Maio de 2001 - facto de que não existe qualquer evidência" .

É ainda referido na mesma pág.36 do Relato de Auditoria que "...verificou-se, porém, que no processo não existe qualquer referência documental à prestação daquele serviço até Agosto de 2001 : nem proposta, nem autorização, nem concurso, nem contrato, nem relatório de actividade, nem correspondência".

Efectivamente no processo que foi disponibilizado aos Auditores do Tribunal de Contas não continha qualquer documento dos atrás referenciados, no entanto esses documentos existem conforme se pode constatar pela análise do anexo IV deste relatório de Contraditório. A não inclusão desses documentos no Processo ficou a dever-se, apenas, ao facto de eles terem sido enviados directamente da Viaponte para a Fiscalização, tendo ficado aí arquivados, daí que o DPAT não tenha tido acesso aos mesmos em tempo útil.

No parágrafo 21 do resumo "*Prazos injustificados nos contratos de prestação de serviços*", pág.15 do Relato de Auditoria é feita uma referência a um adicional ao contrato de Controlo de Qualidade da obra IP3- VCD-LMMA que prolongava o contrato inicial para os meses de



Instituto das Estradas de Portugal
GABINETE DE AUDITORIA INTERNA
ÁREA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

Fevereiro, Março e Abril de 2002, apesar da recepção provisória da obra ter ocorrido em Março de 2002. Conclui-se no vosso Relato de Auditoria que nestas condições *"foi indevidamente cobrada a factura de Abril de 2002"*.

Na verdade o contrato com a Betoteste previa que a prestação de serviços desta empresa estendesse até Abril 2002 (Clausula segunda do Adicional no contrato n.º 59 de 26/10/2000), tendo havido actividade por parte da empresa no respeitante aos "betuminosos aplicados nesse mês de Abril de 2002", referência que se pode deduzir da correspondência constante do *anexo V* deste Relatório de Contraditório. Desta modo, podemos concluir que a factura enviada pela Betoteste relativa a Abril de 2002 estaria correcta.

No que diz respeito ao apontado no vosso relato, relativamente à Assistência Técnica a Equipamentos Electromecânicos, no qual se refere que *"no processo não consta nem contrato, nem proposta, nem autorização para a contratação de tais serviços"*. Esta situação é estranha, uma vez que existem documentos específicos sobre o assunto e cujo cópia se junta no *anexo VI*.

Nesta segunda fase do exercício das alegações de contraditório relativamente a este ponto das conclusões, iremos abordar as questões de cariz mais técnico, particularmente no que concerne à obra "*IP3-VCD-LMMA*", baseando-nos, uma vez mais, nas informações recolhidas, quer junto do Departamento de Projectos, quer junto do da Direcção de Empreendimentos 1 (responsável pela referida obra), mais propriamente nas informações fornecidas pelo coordenador da obra "*IP3-VCD-LMMA*", o Eng. Helder Moura, tentando, desta forma, contribuir para um cabal esclarecimento das mesmas.

1. Alteamento Rasante em casais de D. Inês

Este problema surgiu em consequência de diversas contestações, apresentadas em forma de abaixo-assinados, sobrescritos por parte dos habitantes da povoação de Casais de D. Inês, que fazem parte dos processos da antiga JAE. Relativamente a este assunto foi elaborada uma informação técnica em 98.03.15, *anexo VII*, em que se justificava a solução do traçado adoptada (parágrafo 3).



GABINETE DE AUDITORIA INTERNA
ÁREA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

Nesta mesma informação, reconhecendo-se a importância da situação, foram aduzidas algumas alternativas técnicas tendentes a minorar os efeitos da escavação, posteriormente, e no decurso da obra, o mesmo assunto foi transmitido à JAE SA para sequência conforme o descrito no **anexo VIII** do presente contraditório.

Dando cumprimento a orientações da administração, os trabalhos em causa foram adjudicados à Kaiser - Engenharia SA, por ajuste directo, conforme o descrito no **anexo IX** ao presente contraditório. Cumulativamente, importa esclarecer que os honorários correspondentes a estes trabalhos atingiram a verba de 4.778.000\$00 (s/IV A) e não os 11 mil contos referidos.

No que concerne ao cálculo dos honorários foram utilizadas as "Instruções para Cálculo dos Honorários de Projectos de Obras Públicas" (vulgo Tabelas do MOP), tendo-se aplicado as percentagens nelas previstas ao orçamento estimado em 350.000 contos para a obra global (terraplanagens, drenagem, pavimentação, sinalização, obras acessórias etc.) e, não aos 90.000 contos que diziam respeito, apenas, às terraplanagens.

Quanto aos estudos e projectos referidos a 1999, não se conseguiu, através da consulta dos processos existentes, encontrar o valor mencionado (28.000 contos), acrescentando-se ao presente esclarecimento o **anexo X**, que menciona e justifica as alterações dos projectos de drenagem.

2. Nós de Arcas e Carvalhal

De acordo com o ofício n.º 01072 foi solicitado pela ex - JAE à ex- JAE SA a elaboração dos projectos de execução dos Nós de Arcas e Carvalhal com base num anteprojecto existente. Contrariamente ao que é afirmado no Relato de Auditoria a prestação de serviços relativa à elaboração destes projectos foi objecto de um Concurso Limitado com convite a 5 empresas conforme se pode verificar pela análise do **anexo XI**. Relativamente a este ponto importa, ainda, acrescentar que as obras adicionais ao contrato não custaram mais 3.5 milhões de contos. Este foi o orçamento para execução dos Nós de Arcas e Carvalhal. na sua nova geometria, já que, por um lado, o Nó de Arcas não foi executado directamente pelo



Instituto das Estradas de Portugal
GABINETE DE AUDITORIA INTERNA
ÁREA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

ICOR/IEP mas sim pela Concessionária Norscut; por outro lado, no custo previsto para a execução do Nó do Carvalhal ao Km 19+800, haverá que deduzir o custo estimado para execução do novo Nó do Carvalhal inicial, ou seja, ao Km 21 +000.

Quanto ao último parágrafo, e de acordo com a informação recebida do coordenador da obra, o Nó de Arcas não foi tenha sido introduzido na empreitada.

3. Novo Alteamento da Rasante (Alteração da Rasante entre os KM 17+224,618 e 23+802,051)

Contrariamente ao que é afirmado as terraplanagens neste lanço, nunca estiveram equilibradas, acentuando-se ainda mais essa situação com introdução da construção do Nó do Carvalhal, numa zona em escavação. Desta forma e por sugestão do Gestor do Empreendimento, o que contraria, também, a afirmação transcrita na página 17 parágrafo 37, propôs, e bem, o alteamento da rasante no troço final da empreitada numa extensão aproximada de 2 kms. O processo relativo a elaboração do respectivo projecto está patente no **anexo XII** do presente contraditório.

4 - Novas alterações

Neste item das conclusões são abordados diversos assuntos alguns destes não relacionados entre si, como por exemplo a referência à Assistência Técnica ao equipamentos electromecânicos do túnel, que foi objecto de empreitada específica, Conforme se pode comprovar pela análise do **anexo XIII**, as alterações mais significativas, resumiram-se o ajustamentos, a nível dos perfis transversais, resultantes do alteamento da rasante (km 17+250/km 23+850 próx.), tendo sido o assunto acompanhado pelo Apoio Técnico e Fiscalização da obra. Por outro lado, a questão dos taludes com inclinação 1: 1,25, deve-se à decisão de alteração da rasante, que obrigou a saias de aterro maiores e à necessidade de evitar novas expropriações aos terrenos já ocupados pela obra. Esta opção evitou, assim, expropriações adicionais, paralisações e suspensões por falta de terrenos, tendo-se adoptado a solução da manta orgânica, cujo encargo foi de 17.000 cts (Rubrica 04.01.05 1ºMTMM).



Instituto das Estradas de Portugal
GABINETE DE AUDITORIA INTERNA
ÁREA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

Quanto à questão da estabilização dos taludes entre os PK 21 +450 e 22+950, a conclusão final dos vários pareceres obtidos, é que pelos escorregamentos não podem ser imputadas responsabilidades ao Empreiteiro. Este facto é comprovado pelo parecer do LNEC que não atribuiu taxativamente responsabilidades objectivas e directas a algum dos intervenientes, admitindo apenas que se tivessem sido efectuados trabalhos de contenção durante a escavação (ao quais não estavam previstos em projecto) seria possível evitar essas ou algumas dessas ocorrências. A este propósito importa, ainda, referir que tratando-se de uma obra geotécnica, a mesma está sujeita a um risco e a incertezas maior, quanto ao estado de alteração e fracturação do maciço, e ao seu comportamento, situações difíceis de antecipar com muito rigor. Como tal, houve que efectuar os trabalhos de estabilização, actualmente em curso.

Por último, a questão das Termas do Carvalhal foi levantada pela Câmara Municipal de Castro d’Aire já durante a fase de obra, pelo que a alteração do traçado do restabelecimento 26C foi solicitado, no âmbito da assistência técnica ao Projectista.

5- Iluminação do Nó 3

Conforme o descrito no *anexo XIV* a HP procedeu à feitura do processo para licenciamento da EDP dos projectos de iluminação. Neste sentido, a HP elaborou um projecto de alteração do Nó 3 (devida a uma alteração da configuração geométrica do Nó), compilando os restantes projectos, inclusive o do Nó 4 da autoria da Viaponte.

Os honorários respectivos foram de 1.000 contos (50000), valor considerado aceitável, face aos valores praticados em trabalhos desta natureza.

Relativamente ao recurso do procedimento "do tipo ajuste directo", aplicando-se ao ICOR o regime de empresa pública, *anexo XV*, foi este o procedimento julgado mais adequado pela Administração, para resolver os problemas da obra, atendendo aos valores em causa.

Ponto 9.4 - Suspensão dos Trabalhos e Consignação Parcial:

Neste ponto e de acordo com as informações prestadas pelo coordenador da obra “IP-3-VCD-LMMA” A única suspensão de trabalhos_ocorreu entre os PK 16+250 e 17+000 (Casais



Instituto das Estradas de Portugal

GABINETE DE AUDITORIA INTERNA
ÁREA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

de D. Inês), e por um período de apenas 2 meses, tendo sido motivada por problemas no processo expropriativo, designadamente caducidade da DUP invocada por alguns proprietários, falta de pagamentos de terrenos acordados, e necessidade de alteração da rasante em Casais de D. Inês.

Ponto 9.7 - *Desvirtuação dos objectivos almejados pelos concursos:*

Relativamente a este ponto e tendo em conta os esclarecimentos prestados pelo Eng. Fiscal da obra "IP3-Raiva/Trouxemil" informa-se que relativamente à estrada e obras de arte integradas quando foi consignado existia projecto de execução elaborado pela PROFABRIL, S.A. e fiscalizado pela Divisão de Projectos da Direcção de Serviços de Construção. Anote-se que o Estudo Prévio tinha sido elaborado, alguns anos antes, pela COBA, S.A..

O Concurso do empreendimento decorreu na Direcção de Serviços de Construção, tendo existido duas opções relativas à pavimentação, uma em pavimento de betão de cimento (branco) e outra em betão betuminoso (negro). A escolha final recaiu numa solução inovadora usada, na altura, em cerca de 30% dos empreendimentos espanhóis da mesma dimensão, e o custo final era superior em cerca de 6%, as actas da comissão de apreciação das propostas devem indicar estas duas possibilidades, que foram colocadas á homologação da tutela.

Ponto 9.8 - Credibilidade de Algumas propostas de honorários

No que concerne ao referido neste ponto das conclusões desenvolvidas do Relato de Auditoria e tendo em conta os esclarecimentos prestados pelo actual Director do Departamento de Projectos do IEP e anterior director do DPAT do EX-ICOR, somos do parecer que a actuação do ex - ICOR nesta matéria foi no sentido de defender o interesse Público, na medida que as propostas apresentadas inicialmente pelo projectista eram manifestamente desadequadas, em termos de preço, face ao volume e tipo de trabalho a realizar, pelo que houve necessidade de se reclamar ao projectista que reformulasse o preço o que veio acontecer com beneficio para o Instituto.



Instituto das Estradas de Portugal
GABINETE DE AUDITORIA INTERNA
ÁREA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

Ponto 9.9 - Violação do Regime Jurídico do Contrato de Empreitadas de Obras Públicas:

a) Cláusula ilegal do Caderno de Encargos:

Relativamente a este ponto refere-se no relato de Auditoria a existência de uma norma no Caderno de Encargos que alegadamente permitia a realização de trabalhos a mais até 10%, sem a realização de contrato escrito. Esta situação, no entanto, não foi obstáculo para que o Tribunal de Contas concedesse o “Visto” a estes contratos, onde tal cláusula já figurava.

Contudo, esta questão ficou ultrapassada em todas as estruturas da JAE, mediante a Circular n.º 2/DSA/98 de 25 de Fevereiro, (*anexo XVI*), que impediu a continuidade desse procedimento desde então.

b) Recepção Provisória:

Desconhece-se quais os motivos impeditivos para a falta de uma oportuna recepção provisória na obra do IP3 – Raiva / Trouxemil, constatando-se efectivamente que a mesma não ocorreu, por tal facto estar expressamente referido no Auto de Recepção Definitiva lavrado em 1996-01-17.

c) Divergência entre datas:

De harmonia com o que se encontra expresso nos autos de recepção das empreitadas seleccionadas como amostra, não é possível confirmar o referido no vosso Relato de Auditoria, de que as obras de arte foram recebidas definitivamente antes de expirado o respectivo prazo de garantia. De facto, analisando os referidos autos verifica-se:

- Na obra do IP3 – Variante de Faíl, constata-se do auto de recepção definitiva da parte de estrada, que os trabalhos estavam concluídos em 1990-04-03. Tendo as obras de arte um prazo de garantia de 5 anos e só foram recebidas definitivamente em 1997-04-03, ou seja dois anos após o fim do prazo de garantia.



Instituto das Estradas de Portugal
GABINETE DE AUDITORIA INTERNA
ÁREA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

- Na obra do IP3 – Raiva / Trouxemil, o auto de recepção provisória e simultaneamente definitiva expressa que os trabalhos das obras de arte ficaram concluídos em 1990-12-10. Tendo essa obra de arte um prazo de garantia de 5 anos e sendo este auto datado de 1996-01-17 ou seja, mais cinco anos após a conclusão.

Quanto à divergência de quaisquer outras datas e ao desfasamento temporal destes autos de recepção, não é possível dar, presentemente, qualquer esclarecimento justificativo.

d) Conta Final:

Desconhecem-se as razões que conduziram a que a conta final da parte de estrada da obra IP3 – Raiva / Trouxemil só tivesse sido elaborada em 1996-04-22, com a sequência cronológica incorrecta em relação à recepção definitiva em 1996-01-17.

Contudo, o artigo 194.º do D.L. 48.871 determinava a elaboração da conta final “em seguida à recepção provisória” e como esta só ocorreu em 1996-01-17, poderá admitir-se que esta circunstância possa ter algum aspecto a ela associado.

e) Trabalhos a mais:

A inclusão nos autos de medição dos trabalhos a mais executados, ainda não contratualizados, no nosso entender ficou a dever-se, essencialmente, a um cumprimento da letra do artigo 177.º do D.L. 48.871, que determinava a sua medição, independentemente de estarem previstos ou mesmo de deverem ser ou não pagos. Por outro lado, o artigo 179.º estabelece que essa medição resulte na elaboração de uma conta corrente com o adjudicatário, para determinação do saldo a pagar-lhe.

No que diz respeito aos pontos 9.10, 9.11 e 9.12 das conclusões desenvolvidas do Relato de Auditoria e tendo por base as informações fornecidas pela o Director da Direcção e Empreendimento 6, Eng. J. Bernardo, serviço que tem a responsabilidade de assegurar o desenvolvimento dos empreendimentos em todas as suas fases e é responsável pelo lançamento do IP3-“Lanço IP3/IP5 entre Faíl e IP5”, abordado nos pontos acima referenciados, importa esclarecer o seguinte:



Instituto das Estradas de Portugal
GABINETE DE AUDITORIA INTERNA
ÁREA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

Ponto 9.10 - Pagamentos em excesso por revisões de preços reportadas a datas indevidas

O alegado pagamento em excesso referenciado, neste ponto, tem por pressuposto o pagamento da revisão de preços com base num cronograma financeiro que não corresponde ao prazo legal da obra aprovado superiormente. Efectivamente o prazo legal da empreitada referente aos trabalhos do contrato inicial (750 dias) acrescidos das prorrogações concedidas referentes a trabalhos a mais (61 dias) e dos hiatos de trabalho imposto ao adjudicatário por dificuldades na disponibilidade de terrenos (expropriações, desvios provisórios, etc. avaliados em 151 dias) viriam a determinar o final do prazo em OUT2000.

Contudo, fruto de um processo de contencioso com o consórcio Adjudicatário, segundo o qual este reclama do Dono de Obra uma avultada indemnização por sucessivas perturbações no cumprimento do Plano de Trabalhos aprovado, na ausência de Autos de Suspensão de obra, a instrução dos motivos que determinaram a prorrogação legal só foi completada em JUL2002 vindo a merecer despacho sancionatório do CA do ex. - ICOR em 20SET2002.

Entretanto, tendo apenas por objectivo a execução orçamental do empreendimento, foram provisoriamente e nos termos do DL 348-A/86 elaborados em MAR2002 os Mapas de apuramento da revisão de preços aquando da elaboração dos Autos de Medição do 1º contrato adicional (entretanto outorgado) com base no Cronograma Financeiro disponível. Ou seja, foram deste modo consideradas datas de liquidação posteriores ao “terminus” do prazo legal (após OUT2000), que no entanto só viria a ser conhecido em SET2002.

Desta forma, porque a prorrogação de prazo sancionada em SET2002 autorizou apenas sob a forma prorrogação graciosa mais 134 dias (entre NOV2000 a data de conclusão efectiva da obra MAR2001), nos termos do DL 348-A/86, há lugar à elaboração do cálculo final da revisão em função do novo Cronograma Financeiro solicitado ao Adjudicatário, sobre o qual se fará, então, o necessário encontro final das contas.



Instituto das Estradas de Portugal

GABINETE DE AUDITORIA INTERNA
ÁREA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

Em conclusão, podemos afirmar que o valor global das revisões de preços devidas ao Adjudicatário está, ainda, pendente do apuramento final feito com base no cronograma Financeiro só agora disponível.

Ponto 9.11 - Pagamentos em excesso pela não aplicação do critério de medição

1ª Questão - Cômputo dos volumes totais das escavações em linha.

A observação do TC diz respeito à medição dos trabalhos de terraplanagem, designadamente ao binómio das escavações em terrenos de solo e em terrenos rochosos. O Mapa Geral das Medições, base do contrato, prevê neste caso duas rubricas distintas identificadas pelos códigos **01.02.01 - Escavação com meios mecânicos** e **01.02.02 - Escavação com recurso a explosivos**, e previa (obra em regime de série de preços) as quantidades globais de 848.405 m³ e 1.242.426m³ respectivamente. Em obra, segundo o apuramento final das medições da terraplanagem, calculou-se um total de 751.476m³ na escavação em solos e 1.528.060m³ na escavação em rocha. Ou seja, o volume total das terraplanagens em escavações previsto no contrato de 2.090.831 m³ (848.405+1.242.426) foi ultrapassado em 9% atingindo-se o volume total de 2.279.536m³ (751.476+1.528.060).

Desconhece-se o motivo efectivo deste desvio na medida em que na ausência de alterações altimétricas ao traçado da estrada e à inclinação dos taludes projectados, as medições da escavação em linha (plena via) só são passíveis de alteração caso não se verifique em obra diferenças das cotas do terreno natural cartografado em projecto, ou seja, se o terreno verificado em obra estiver mais alto o volume de escavação aumenta ou, contrariamente, se o terreno estiver mais baixo este volume diminui. Sem outras verificações por agora não recolhidas das medições em obra (porque não explicitas), somos levados a atribuir a diferença calculada dos 9% (+188. 705m³) às terraplanagens associadas às alterações do projecto (trabalhos a mais).

No que concerne às escavações, e tendo em conta o dossier organizativo das medições globais de terraplanagens em obra, constata-se que foi medido o global da terraplanagem



GABINETE DE AUDITORIA INTERNA
ÁREA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

pela regra prevista no C. Encargos, que consiste na medição da área de escavação em cada perfil transversal multiplicada pela equidistância entre perfis (25m), Por outro lado foi aplicada a regra de medição prevista no C Encargos para medição do volume de rocha existente em cada perfil, que consiste no levantamento topográfico do afloramento rochoso encontrado (cota a partir da qual já não é possível fazer o desmonte com os meios mecânicos de referência -bulldozer 09-) a partir do qual se determina a área do afloramento, a qual multiplicada pelo desnível à cota final de terraplanagem permite determinar o volume de rocha a desmontar (com explosivos). Devido à heterogeneidade geológica destes terrenos mandam as regras da arte que o levantamento de campo em obra seja feito com maior precisão, o que foi cumprido na medida em que o levantamento inscrito nas folhas das medições parciais considera uma equidistância de 5 metros entre os perfis levantados.

Calculado o volume global das escavações (2.279.536m³) e calculado o volume total dos maciços rochosos desmontados e emergentes ao longo das escavações (1.528.060m³), por simples subtração, calculou-se o volume total dos solos escavados 751.476m³ (2.279.536-1.528.060).

Em conclusão podemos afirmar que o relato apresentado: não questiona o critério de medição para a avaliação global das escavações (volume e natureza dos terrenos), entendendo-se, então, que as mesmas estão correctas.

2ª Questão - Cômputo dos volumes de rocha associados a singularidades.

Uma outra regra particular de medição dos volumes rochosos a desmontar em trabalhos de terraplanagem está prevista no C. Encargos (§15.8.4) da empreitada referida neste ponto, aplicável à remoção dos blocos soltos do maciço de origem. Trata-se de matações, vulgo "bolas", que por qualquer efeito geológico encontram-se no terreno totalmente desprendidos do maciço de origem; podem apresentar-se íntegros e compactos, mas pelo seu volume (e peso) torna-se impossível a respectiva remoção com os meios de carga e transporte previstos no acervo dos equipamentos da empreitada. Ou seja, requerem ser desmontados (fragmentados) em partes que possibilite a respectiva remoção, ou até mesmo em partes de dimensão apropriada a serem colocados na camada do aterro rodoviário que constitui o seu destino final (regra: a dimensão maior do bloco deve ser menor que 2/3 da espessura da camada a construir em aterro).



Instituto das Estradas de Portugal
GABINETE DE AUDITORIA INTERNA
ÁREA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

A situação de blocos soltos ocorre com muita frequência em ambientes graníticos e é particularmente evidente em todos os terrenos adjacentes à empreitada em causa. Nestas circunstâncias em que existem apreciáveis quantidades de blocos soltos na área das escavações o Caderno Encargos estabelece a regra (particular) de medição que determina: *"todos os blocos com diâmetro superior a 0.80m ou com volume superior a 0.50m³"* sejam contabilizados para efeito de medição da escavação como se o seu volume total fosse representado por (apenas) 30% desmontado a explosivo e os restantes 70% como desmonte em solos. Ou seja, o volume total dos blocos soltos identificados pela Fiscalização em obra (44.443m³) deveria ser pago ao Adjudicatário como 13.333m³ na rubrica 01.02.02 (escavação com recurso a explosivos) e os restantes 31.110m³ na rubrica 01.02.01 (escavação com meios mecânicos). A justeza desta regra de medição assenta no facto de que o desmonte de um bloco solto requer menos operações (logo custos) de fragmentação que o mesmo volume desmontado de um maciço contínuo, na medida em que a fragmentação do bloco (taqueamento) pode ser atacada por várias superfícies livres enquanto que no maciço só uma (no máximo duas) estão disponíveis.

A Fiscalização no dossier organizado das medições de terraplanagem para além das medições parciais supra descritas referentes ao cálculo do volume total das escavações e ao volume total dos maciços rochosos emergentes desmontados, apresenta ainda um cálculo que pode ser atribuído à situação particular dos blocos soltos. Essas folhas de medição que intitula de "Pedras Soltas" é descrita em 3 páginas e configura 129 zonas ao longo dos traçados onde nas escavações, supostamente, existiam blocos soltos mais ou menos emergentes nos terrenos a escavar e a remover.

As referidas 129 zonas estão identificadas por perfis (PK), admitindo-se que esses perfis sejam o centro geográfico da existência de um (ou vários) blocos (que deviam ser) medidos individualmente nas condições do Caderno de Encargos ($D > 0.80m$ ou $V > 0.5m^3$). Todavia, devido (provavelmente) ao elevado número de blocos nestas condições optou-se pelo levantamento topográfico destas zonas pelo método dos perfis homogêneos sucessivos uma vez que os intervalos entre perfis variam entre um mínimo de 1 metro a 70 ou mais metros. O cálculo do volume dos blocos foi deste modo feito pela diferença de cotas entre o nível a que repousam ("cota baixo") e o nível mais alto que atingem ("cota cima") determinam-se assim um diâmetro médio dos blocos o qual, multiplicado pela área da



GABINETE DE AUDITORIA INTERNA
ÁREA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

escavação onde ocorrem possibilita atribuir-lhe um volume total na zona. Trata-se pois de um método de cálculo aceite pela Fiscalização e pelo Adjudicatário, discutível todavia da sua exactidão tendo em conta que o Caderno de Encargos se refere a blocos individualizados, mas que pode ser aceite face à grande quantidade de blocos a medir nas circunstâncias da obra.

Medido o volume total dos blocos ("pedras soltas") em 44.443m³, a Fiscalização considerou-o integralmente na rubrica 01.02.02, ou seja, não considerou o fraccionamento 30-70% supra referido. Alega a Fiscalização que se assim o considerou foi porque os blocos em causa eram em alguns casos de dimensões muito grandes (altura, ou diâmetro, média entre 5 a 7m), ou seja, poderem nestes casos ser encarados "de per si" como se um afloramento rochoso se tratasse, até porque o C. Encargos fixa o limite inferior para esta regra de medição ($D > 0.80$ e $V > 0.5m^3$) mas não fixa o limite superior, podendo então encarar-se que, no limite, blocos a desmontar com 100 ou mais m³ só seriam contabilizados como 30% de rocha.

Cumulativamente, a fiscalização da obra, alega que os blocos medidos separadamente não correspondem em boa verdade a blocos soltos à superfície do terreno a escavar, mas outro sim a blocos parcialmente imersos nos solos envolventes e cuja medição só foi possível após ficarem a descoberto, isto é, após a remoção dos solos que os envolviam total ou parcialmente. Contudo, das 129 zonas identificadas como áreas de "pedras soltas" existem 74 zonas que coincidem com perfis onde foi também medido o volume de desmonte em rocha (maciço emergente), parecendo então coexistir na mesmo perfil (mesma zona) maciço rochoso e blocos soltos contíguos cuja medição ocorreu em diferentes tempos e recorrendo a levantamentos topográficos distintos. As fotos anexas (*anexo XVII*) dos terrenos envolventes à nova estrada demonstram o ambiente geológico característico dos blocos graníticos emergentes à superfície, não sendo contudo demonstrativas na área dos taludes escavados dos blocos imersos que a Fiscalização refere corresponder (em grande Parte) ao volume medido e em causa.

3.º Questão - Apuramento final das quantidades a liquidar ao Adjudicatário

Após o cálculo dos volumes de rocha efectivamente desmontados em obra importa depois a aplicar a regra do C. Encargos relativa à partição do risco entre o Dono de Obra e o



Instituto das Estradas de Portugal
GABINETE DE AUDITORIA INTERNA
ÁREA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

Adjudicatário que decorre dos volumes contratados na dicotomia solo / rocha (**rubricas 01.02.01 e 01.02.02**) que tem (quase sempre) origem numa estimativa geotécnica.

Deste modo, segundo a regra do C. Encargos inscrita no ponto 7. do §15.8.4 o Adjudicatário aceitou que no cômputo global do volume das escavações o diferencial da natureza dos materiais efectivamente escavados (volume de solo / volume de rocha) só se determinaria após um intervalo de risco (fixado em 20% no mesmo C. Encargos) pelo algoritmo expresso na publicação "*Definição dos Critérios de Medição*" anexa ao C. Encargos. Ou seja, o Adjudicatário aceitou que mesmo numa obra em regime de série de preços, devido à falibilidade da prospecção geotécnica característica de uma obra em linha (inerente a um qualquer projecto rodoviário) e que esteve na base do cálculo da quantidade de rocha supostamente existente no volume global a escavar, até 20% da margem de erro (+-20% da quantidade total em rocha) o Dono de Obra só pagaria a quantidade de desmonte em rocha contratada (**rubrica 01.02.02**). A partir deste limite, para mais ou para menos, para determinação da quantidade a liquidar aplica-se o algoritmo também definido na publicação supra referida no qual se tem em conta a margem de erro fixada.

Em conclusão importa referir que o cálculo apresentado no Relato de Auditoria corresponde ao princípio e critério supra descritos mas que de todo não terão sido atendidos pela Fiscalização nas medições globais (até agora) expressas em Autos de Medição

Ponto 9.12 – Preço excessivo pago pelo ICOR

Este ponto do relatório refere-se ao pagamento de trabalhos ao Adjudicatário não previstos no contrato inicial, efectuados sob a forma de ajuste directo e relativos à remoção / reposição de serviços afectados interceptados pela construção da nova estrada existentes sob a EN 16, via esta que se encontra desclassificada do PRN e entregue à CM Viseu na sequência da entrada ao serviço do actual IP 5. Relativamente a este ponto e de acordo com a informação prestada pelos serviços do IEP competentes para o efeito, a Direcção de Empreendimentos n.º 6, os referidos serviços constituídos por três condutas

enterradas em vala de distribuição de água (0400 e 0500) e de evacuação de esgotos (0200) são pertença dos SMASP Viseu as quais, devido ao meio de implantação (via municipal), teriam de ser removidas a cargo do ex.- ICOR.



Instituto das Estradas de Portugal
GABINETE DE AUDITORIA INTERNA
ÁREA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

Tecnicamente a solução encontrada foi a de instalação (em vala) provisória sob a via de desvio da EN 16 construída na zona, seguida de reposição definitiva sob a Obra de Arte (P. S. 11} prevista construir no local para reposição da EN 16. Devido à especificidade da obras de desvio/reposição e considerando não só os imperativos de segurança e saúde pública dos respectivos trabalhos (no que concerne a condutas de água potável) mas também a gestão dos abastecimentos (interrupções pontuais de abastecimento), foi solicitado pela Fiscalização da Obra, a cargo na altura dos factos da Gestão de Empreendimentos 2 (actual Direcção de Empreendimentos 6), aos SMASP Viseu o assumir das intervenções que seriam depois liquidadas directamente pelo ex. - ICOR.

Contudo, aquele serviço devido à urgência da intervenção associada ao Programa de Trabalhos da empreitada e/ou outras indisponibilidades da altura, delegou no ex- ICOR as intervenções em causa sob sua orientação técnica, mas disponibilizou- se a contribuir com o projecto respectivo o que efectivamente veio a acontecer em JUN1999.

Assim considerado e aceite pela Fiscalização da obra (serviços da ex.- GE 2} os trabalhos decorreram sem sobressaltos sendo controlados tecnicamente pelos delegados do SMASP Viseu e administrativamente pela Fiscalização com referência ao custo dos materiais envolvidos e aos meios de intervenção disponibilizados pelo Adjudicatário. No final foram contabilizados Pte. 32.425.477\$ de encargos com o desvio provisório das condutas e Pte. 57.327.491\$ de encargos com a reposição definitiva das mesmas sob a Obra de Arte (P.S.11), com base em preços unitários deflacionados e reportados à data da proposta inicial inerente ao contrato com o adjudicatário. Estes valores foram inscritos no contrato adicional (1ºMTMM} elaborado em MAR2002 e liquidados nos 35º, 36º e 37º Autos de Medição e sobre o respectivo valor recaiu a revisão de preços contratual.

Em face do acima disposto e tendo em conta o referido no vosso relatório no que concerne ao custo da obra e à estimativa apresentada pelo SMASP de Viseu, desconhece-se, portanto, porque motivo o SMASP vieram agora (MAI2003} a orçamentar os referidos trabalhos em valor substancialmente mais baixo e muito menos porque não informaram os vossos serviços de auditoria, que quando solicitados a intervir pelo ex.- ICOR (MAR1999) o não fizeram ou quais os motivos para essa indisponibilidade.



Instituto das Estradas de Portugal

GABINETE DE AUDITORIA INTERNA
ÁREA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

Com o presente documento, no qual se exerce as alegações contrárias no exercício do princípio do contraditório pretendemos contribuir para o cabal esclarecimento de algumas situações apontadas no vosso Relato de Auditoria sobre a Gestão Financeira do IP3 . Estando, no entanto, cientes que dada o período temporal abrangido, e as inerentes alterações funcionais que se verificaram na estrutura do organismo encarregue de gerir a rede rodoviária nacional, e dada a complexidade de algumas das situações, não puderam ser respondida de forma cabal todas as situações, nomeadamente as apresentadas ao nível das conclusões gerais, contudo pensamos que as questões de maior relevo estão devidamente esclarecidas no presente documento.

O Gabinete de Auditoria

Nuno Moita da Costa, Dr.º
(Técnico Superior)

O Gabinete Jurídico

Ricardo Saldanha, Dr.º
(Advogado)