



Ponte Rainha Santa Isabel

Auditoria temática às derrapagens em obras públicas

Quinto Relatório Vertical







Auditoria temática às derrapagens em obras públicas

Quinto relatório vertical

Ponte Rainha Santa Isabel



Ficha Técnica

EQUIPA AUDITORIA

Ana Dias
Maria José Brochado
Liliana Soares
Selma Rebêlo

CONSULTADORIA EXTERNA

José Trindade
(Área de Engenharia Civil)

COORDENAÇÃO GERAL

António Garcia
(Auditor Chefe do DA IX)

CONCEPÇÃO, ARRANJO GRÁFICO E TRATAMENTO DE TEXTO

Ana Salina

*Este Relatório de Auditoria está
disponível no sítio do Tribunal de Contas
www.tcontas.pt*

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

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

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





COMPOSIÇÃO DA 2.^a SECÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS QUE APROVOU ESTE RELATÓRIO

Relator:

Conselheiro Dr. Carlos Moreno

Adjuntos:

Conselheiro Dr. Manuel Henrique de Freitas Pereira

Conselheiro Dr. Raul Jorge Correia Esteves

ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO

I Relatório

II Destinatários, Publicidade e Emolumentos

III Anexos







ÍNDICE

I	RELATÓRIO.....	5
1.	INTRODUÇÃO.....	5
1.1.	Constituição da Equipa de Projecto e de auditoria	5
1.2.	Natureza e âmbito da auditoria.....	5
1.3.	Objectivos da Auditoria	6
1.4.	Metodologia Adoptada.....	6
1.5.	Colaboração de Perito Externo ao TC.....	7
1.6.	Condicionantes e Limitações	7
1.7.	Colaboração Prestada.....	7
1.8.	Exercício do Contraditório	7
2.	CONCLUSÕES GERAIS	8
2.1.	Identificação da obra	8
2.1.1.	Introdução	8
2.1.2.	Descrição geral da Ponte.....	9
2.1.3.	Importância estratégica da obra	9
2.1.4.	“Stakeholders” da obra e sua sumária acção	10
2.1.5.	Adjudicação dos estudos preliminares e dos projectos	12
2.1.6.	Adjudicação da empreitada.....	12
2.1.7.	Conflito de interesses.....	13
2.1.8.	Interrupção dos Trabalhos e alteração do Processo Construtivo da Ponte	13
2.1.9.	Origem e Consequências do Regime Jurídico de Excepção.....	14
2.2.	Tempo gasto no empreendimento	15
2.3.	Modelo de financiamento da obra	16
2.4.	Projecto de execução.....	16
2.4.1.	Revisão do Projecto.....	17
2.5.	Contratação da empreitada.....	18
2.5.1.	Procedimentos Pré-contratuais.....	18
2.5.2.	Consultas, Peças Chaves dos Processos e Critérios de Adjudicação	18
2.6.	Contratação de Fornecimentos e de Prestação de Serviços.....	20
2.6.1.	Procedimentos Pré-Contratuais	20
2.6.2.	Consultas e Critérios de Adjudicação	20
2.6.3.	Adjudicações	21



2.6.4.	Projecto	22
2.7.	Custo global e prazo de conclusão da obra	24
2.7.1.	Componentes do Custo Global da Obra	24
2.7.2.	Custo Final da empreitada.....	25
2.7.3.	Custo Final dos Fornecimentos e Prestações de Serviços	26
2.8.	Derrapagem financeira e respectivas causas.....	27
2.8.1.	Da Empreitada	27
2.8.2.	Fornecimentos e serviços	28
2.9.	Derrapagem física e respectivas causas.....	28
2.10.	Avaliação dos trabalhos executados pelo dono da obra	29
2.11.	Modelo de gestão e fiscalização	29
2.12.	Impactos gerados na obra	30
2.13.	Balanço Global da Obra	31
2.14.	Tabela de boas práticas	31
3.	RECOMENDAÇÕES	36
II	DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS	37
4.	DESTINATÁRIOS	37
5.	PUBLICIDADE	37
6.	EMOLUMENTOS.....	37
IV	ANEXOS.....	39



SIGLAS

AD	Ajuste Directo
CA	Conselho de Administração
CMC	Câmara Municipal de Coimbra
CSOPT	Conselho Superior de Obras Públicas e Transportes
DGDR	Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional
DSREC	Direcção dos Serviços Regionais de Estadas do Centro
EN	Estadas Nacionais
IC	Itinerários Complementares
ICERR	Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária
ICOR	Instituto para a Construção Rodoviária
IEP	Instituto das Estradas de Portugal
EP	Estradas de Portugal
IGF	Inspeção Geral de Finanças
IGOPTC	Inspeção Geral das Obras Públicas
IMOPPI	Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
ISQ	Instituto de Soldadura e Qualidade
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JAE	Junta Autónoma de Estradas
LNEC	Laboratório Nacional de Engenharia Civil
MEPAT	Ministro do Equipamento, Planeamento e Administração do Território
MOPTC	Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações
MOPTH	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação
MTMM	Mapa de Trabalhos a mais e a menos
OA	Obras de Arte
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PRN	Plano Rodoviário Nacional
PSS	Plano de Segurança e Saúde
RJEOP	Regime Jurídico de Empreitadas de Obras Públicas
SEE	Sector Empresarial do Estado
SEOP	Secretário de Estado das Obras Públicas
SETC	Secretário de Estado dos Transportes e Comunicações
SMASC	Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Coimbra
SP	Serviço Público
SPT	Serviço Público Transporte
TC	Tribunal de Contas
TM	Trabalhos a mais
VS	Versus





I RELATÓRIO

1. INTRODUÇÃO

1.1. Constituição da Equipa de Projecto e de auditoria

Em sessão de 21 de Junho de 2007, o Plenário da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, considerando a importância das consequências negativas das várias derrapagens para o erário público e para a disponibilidade aos utentes de bens públicos, deliberou que fosse constituída uma equipa de projecto e de auditoria¹, interdisciplinar, para desenvolver uma acção externa de controlo sobre esta temática.

1.2. Natureza e âmbito da auditoria

No Plano de Fiscalização de 2007 do Tribunal de Contas foi prevista uma auditoria temática, subordinada ao tema das derrapagens em obras públicas, quer na vertente financeira, quer no que toca ao incumprimento dos prazos, a incidir sobre o Túnel do Rossio, o Túnel do Terreiro do Paço, a Ponte Europa, a Casa da Música e as obras de ampliação do aeroporto Sá Carneiro.

A referida acção visa identificar e analisar as principais áreas de risco e os problemas específicos verificados em cada uma das obras seleccionadas, tendo em consideração critérios relativos à dimensão financeira da obra, ao desvio financeiro ocorrido, à derrapagem física verificada e à sua complexidade técnica.

O TC decidiu, pela primeira vez, escolher o tema horizontal das derrapagens em obras públicas para uma sua auditoria, quer pela oportunidade do exame da matéria, quer para melhor servir o interesse público e evitar, assim, a prática sistematizada de erros e falhas na gestão de projectos e de empreitadas de obras públicas.

Para este efeito, o TC seleccionou 5 obras públicas² catalogadas, como de elevado investimento, de elevado nível de complexidade e com derrapagens bastante significativas nos custos e prazos.

OBRAS			Dono da Obra			
N.º	Identificação	Tipo	Designação da entidade	Tipo entidade	Forma Jurídica	Sector de actividade
1	Túnel do Rossio	Reparação e Reabilitação	REFER	Empresa pública	E.P.	Transporte ferroviário
2	Túnel do Terreiro do Paço	Construção	Metropolitano de Lisboa	Empresa pública	E.P.	Transporte ferroviário
3	Ponte Europa	Construção	Estradas de Portugal	Empresa pública	E.P.E	Transporte rodoviário
4	Aeroporto Sá Carneiro	Ampliação	Ana Aeroportos de Portugal	Empresa pública	S.A.	Transporte aéreo
5	Casa da Música	Construção	Casa da Música, (Porto 2001)	Empresa pública	S.A.	Cultura
Total		5	5			

O presente relatório reporta-se, apenas, à obra de Construção da Ponte Rainha Santa Isabel, doravante designada Ponte Europa, estando todos os demais já aprovados pelo Tribunal. Note-se que, a breve trecho, o Tribunal aprovará um relatório síntese sobre esta temática, contendo as suas Recomendações.

¹ A equipa foi constituída pelo Despacho n.º 18/07, de 28 de Junho de 2007, do Presidente do Tribunal de Contas, publicado no DR, 2.ª Série, de 20.07.07.

² Quatro do sector de transportes (dois túneis, uma ponte e um aeroporto) e uma do sector da cultura (a construção de um edifício para fins culturais), cujos donos de obra, são empresas públicas que integram o SEE.



Neste seu Relatório o Tribunal concentra o seu texto final nas principais conclusões e observações de auditoria.

1.3. Objectivos da Auditoria

Tendo em consideração critérios de oportunidade, custo e eficácia, o desenvolvimento da presente acção, visa dar cobertura aos seguintes objectivos gerais:

- Identificar e caracterizar cada empreendimento, de acordo com as suas fases: fase de ante-projecto, de projecto, de concurso, de contratação, de construção e de conclusão;
- Apurar o custo global da obra vs fontes de financiamento;
- Identificar e analisar os desvios verificados e, tanto quanto possível, do seu impacto financeiro no custo global da obra;
- Caracterizar o ciclo de contratação e apurar se no processo de escolha, selecção e adjudicação se verificaram situações reveladoras de interesses objectivamente conflitantes;
- Identificar e analisar os custos incorridos na empreitada independentemente da sua natureza;
- Identificar e caracterizar os mecanismos de monitorização, controlo e fiscalização da obra;
- Apresentar os trabalhos executados (*status*) vs avaliação;
- Identificar os sistemas de qualidade da obra;
- Apurar os impactos decorrentes da execução e conclusão da obra;
- Avaliar a gestão do empreendimento.

1.4. Metodologia Adoptada

A metodologia utilizada teve, genericamente, subjacentes os princípios, métodos e técnicas de auditoria adoptados pelo Tribunal e que constam do respectivo Manual de Auditoria e Procedimentos, bem como, as práticas e normas

aceites pelas organizações internacionais de controlo público externo, como é o caso da INTOSAI, de que o Tribunal de Contas é membro. Teve ainda em consideração as boas práticas (*best practice*) utilizadas pelo *National Audit Office*³ (Auditor Geral do Reino Unido) em trabalhos de igual natureza.

O trabalho de auditoria obedeceu ao exame dos seguintes elementos:

- Resposta ao questionário dirigido pelo TC ao dono da obra – IEP – Instituto das Estradas de Portugal;
- Contratos de prestação de serviços, Protocolos e Acordos;
- Contrato de Empreitada, Adicionais e Apostilhas, Recepção da Obra; Conta Corrente da empreitada e Conta Final/provisória de empreitada;
- Livro Branco sobre a Ponte Rainha Santa Isabel sobre o Rio Mondego;
- Relatório de Auditoria n.º 28/2004 – 2.ª Secção de Gestão Financeira ao Programa/Projecto PIDDAC “Construção/Estradas Nacionais” Sub-projecto “Via de Cintura Sul de Coimbra – Ponte Europa – Tribunal de Contas;
- Relatório Final do Projecto Ponte Europa sobre o rio Mondego de 03.03.2006 – Intervenção Operacional de Acessibilidades e Transportes – MOPTC;
- Diversos sítios de Internet, tais como: www.novopca.pt; www.somague.pt; www.epe.pt.

Como complemento destes documentos solicitou-se à IGF⁴ e à IGOP o envio de relatórios de auditoria sobre esta temática, tendo esta última enviado o Relatório respeitante ao Proc. n.º 265/02-I – Empreitada da “Ponte Europa” (Coimbra).

Igualmente, se solicitou informação sobre a obra em apreço ao IMOPPI, actualmente com a designação de INCI⁵ (que não dispunha de qualquer documentação) bem como ao CSOPT (actualmente em extinção/arquivo integrado no INCI).

³ Instituição congénere do TC.

⁴ Ofício n.º 1527 IGF de Junho de 2007.

⁵ Ofício n.º 26278, 06 de Junho de 2007.



1.5. Colaboração de Perito Externo ao TC

O desenvolvimento desta acção contou com a colaboração de um perito em engenharia civil, contratado, para o efeito, no exterior, tendo o Tribunal garantido a sua independência técnica, sem prejuízo da sua subordinação funcional subordinado ao auditor chefe responsável pela presente auditoria. Previamente à contratação deste perito, o Eng. José Trindade, o Tribunal certificou-se, igualmente, da ausência de qualquer conflito de interesses com a entidade auditada e, bem assim, avaliou as precedentes prestações deste técnico.

1.6. Condicionantes e Limitações

O Tribunal de Contas, sem deixar de referir a boa colaboração genérica da entidade auditada, não pode, no entanto, omitir os sucessivos atrasos na disponibilidade de alguma informação, solicitada aquando do trabalho de campo, o que dificultou o seu tratamento pelos auditores, com consequências e delongas contrárias à eficiência e eficácia dos trabalhos do TC.

Além disso, surgiram dificuldades várias, na execução da presente auditoria, das quais se salientam:

- Incapacidades da entidade auditada em identificar os valores correctos relativos ao custo total do projecto.
- Existência de contratos que só foram dados a conhecer aos auditores no período de encerramento dos trabalhos de campo.
- Falta do relatório final, tal como o recomendam as boas práticas, ao nível da contratação pública, o que não permitiu apurar devidamente os impactos quantitativos e qualitativos da obra.

Estas dificuldades resultaram da falta de organização interna do dono da obra e da inerente demora na satisfação dos pedidos efectuados pelo TC.

1.7. Colaboração Prestada

Sublinha-se o construtivo acolhimento sempre dispensado pelo actual Presidente do CA das Estradas de Portugal, Eng. Almerindo Marques, bem como a boa colaboração prestada quer pelo actual Presidente da Câmara Municipal de Coimbra, Dr. Carlos Encarnação, quer, ainda, pelo seu Vice-Presidente, Eng.º João Rebelo, que se mostraram sempre disponíveis para os auditores do TC, com vista, designadamente à correcta fixação da matéria de facto.

1.8. Exercício do Contraditório

No sentido de dar cumprimento ao disposto na Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada pela Lei n.º 48/06, de 29 de Agosto, nomeadamente nos seus artigos 13.º e 87.º, o juiz relator do processo enviou um relatório preliminar, com os resultados da auditoria, a coberto de ofícios por si assinados, aos Ministros das Finanças, e dos Transportes e Obras Públicas, bem como à *Estradas de Portugal, S.A.*, à Câmara Municipal de Coimbra e à Inspeção-Geral de Obras Públicas, Transportes e Comunicações. Este procedimento teve por finalidade permitir a todos os possíveis interessados nos resultados da auditoria do TC pronunciar-se sobre o conteúdo e conclusões daquele documento.

Daquele conjunto de destinatários todos se pronunciaram, tendo as respectivas respostas sido detalhadamente analisadas pelo Tribunal e devidamente acolhidas e introduzidas neste relatório, em tudo o que se revelou adequado para corrigir, aclarar ou precisar a matéria de facto, ou para melhor formular ou modelar as observações e as conclusões constantes do relatório preliminar.

Além disso, as respostas recebidas são inseridas na sua integralidade, num Anexo ao presente Relatório, dele fazendo parte integrante e tendo a mesma publicidade que aquele.



2. CONCLUSÕES GERAIS

2.1. Identificação da obra

2.1.1. Introdução

A empreitada de construção da Ponte Europa, em Coimbra, agora designada por “Ponte Rainha Santa Isabel”⁶ começou a ser equacionada em 1994, em sede de PDM⁷ da CMC, o qual contemplou, então, a construção de uma terceira travessia sobre o Rio Mondego, a montante da Ponte de Santa Clara.

Previamente, em 1990, havia sido realizado o primeiro estudo de viabilidade técnica e económica⁸, para a construção da Ponte Europa, com a função **rodo-pedonal**, compreendendo, ainda, os respectivos acessos viários e viadutos nas duas margens do rio.

Contudo, a **genése** do projecto **apenas ficou formalmente definida** em 1997, através da **Resolução do Conselho de Ministros n.º 51/97, de 27 de Fevereiro**, na qual foi prevista uma **nova ligação entre o IC 2 – EN 1 e as EN 17 e 110, pela margem direita do rio Mondego**.

Naquele ano, e nos termos da citada Resolução, foi celebrado⁹ um **Acordo de colaboração entre a então J.A.E. e a Câmara Municipal de Coimbra**, o qual definiu as responsabilidades cometidas a ambas as partes, para o desenvolvimento da obra.

As alterações necessárias ao Plano Director Municipal, os estudos de enquadramento urbanístico e as expropriações necessárias à realização da obra ficaram a cargo da CMC.

A então J.A.E., **como dono da obra**, ficou responsável pela elaboração dos projectos, **competindo-lhe o lançamento da empreitada, bem como a sua gestão e execução**. A aprovação dos projectos pertencia, em conjunto, às duas entidades.

Naquele documento fixou-se também a calendarização do planeamento geral da obra, prevendo-se a conclusão da execução dos projectos até ao final de 1997.

A empreitada designada “Ligação do nó da EN 1 (IC 2) – nó da Boavista – Ponte Europa, sobre o Rio Mondego”, foi lançada em 1999, pela J.A.E. S.A., através de concurso público com publicitação internacional, e adjudicada ao **Consórcio Somague Engenharia, S.A / Novopca – Construções Associados, S.A.**, através do regime do preço global, **pela quantia de € 28.778.989, 27 + I.V.A., e com o prazo de execução de 700 dias**.

Sublinhe-se que o **dono da obra, assumiu várias tipologias organizacionais, ao longo do projecto**, tendo intervindo, na fase de planeamento, como **JAE S.A. – Junta Autónoma das Estradas**, e inaugurando a Ponte Europa, em **Maio de 2004**, com a nomenclatura de **IEP – Instituto das Estradas de Portugal**.

Aliás, desde **Novembro de 2007**, o dono da obra a **J.A.E. passou a ser uma sociedade anónima de capitais públicos, designada EP – Estradas de Portugal, S.A.** Atente-se no diagrama seguinte, que ilustra o que se acabou de explanar:



⁶ Através da Resolução do Conselho de Ministros, de 17 de Maio de 2004, que alterou a sua designação.

⁷ Aprovado em 23 de Novembro de 1990, pela Assembleia Municipal de Coimbra, ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/94, de 22 de Abril.

⁸ Realizado por iniciativa da autarquia de Coimbra.

⁹ Em 1 de Março de 1997.

Estas alterações ficaram associadas à alternância de governos, que se verificaram ao longo da “vida” do projecto, que acabou por ser contemporâneo dos XIII, XIV e XV Governos Constitucionais. Com efeito, o dono da obra, na fase de planeamento, apareceu como uma entidade pertencente ao Sector Empresarial do Estado, mais tarde integrou a Administração Central Indirecta, tendo regressado, posteriormente, ao núcleo de entidades que integram o Sector Empresarial do Estado.

É evidente que estas transformações sucessivas da organização e do regime jurídico do dono da obra, para já não referir a substituição dos correspondentes responsáveis, acabaram por ter reflexos negativos no desenvolvimento do projecto.

2.1.2. Descrição geral da Ponte

A Ponte Europa, agora designada por Ponte Rainha Santa Isabel, está situada na cidade de Coimbra, ligando, na margem direita do Rio Mondego, a EN 17, conhecida por Estrada da Beira, e efectuando, na margem esquerda, a conexão com a EN 1 (IC2), junto ao Hotel D. Luís.



Vista área da Ponte Europa

Nome oficial	Ponte Rainha Santa Isabel
Via	6 vias
Localização	Coimbra
Design	Ponte atirantada
Comprimento Total	330.3m
Áreas dos tabuleiros nos viadutos de acesso	31 000 m ²
Área da Ponte	9900 m ²
Largura	30 m.
Tráfego Médio Diário Anual	+/-15400 Veículos / dia
Altura máxima	84 m.
Data de inauguração	31 de Maio de 2004
Custo Global da obra	€ 70.905.121,00

2.1.2.1. A Estrutura da Ponte

Inaugurada em 31 de Maio de 2004, a estrutura da Ponte apresenta um comprimento de travessia total de 330,3 m., e 30 m. de largura, com três vias em cada sentido, comportando, na laje inferior, uma passagem pedonal, a fim de permitir a circulação de peões entres ambas as margens do rio Mondego.

A Ponte Europa é constituída por um tabuleiro de tirantes com um mastro único, surgindo, em Portugal, como uma das primeiras pontes com estas características, representando uma inovação no padrão da paisagem da cidade, mormente, por comparação com as suas antecessoras, a Ponte de Santa Clara e a Ponte da Portela.

A Ponte, que intercepta a malha urbana da cidade de Coimbra, apresenta uma estrutura composta por uma suspensão axial do vão principal de 187 m. e dois planos de tirantes de retenção.

O mastro, com uma altura de 68,5 m. acima do tabuleiro, surge inclinado a 8º, em relação à vertical. Nos 33 m superiores tem uma estrutura metálica, que suporta os tirantes, os quais suspendem axialmente o tabuleiro do vão principal.

O tabuleiro é uma estrutura metálica treliça tridimensional, em tubos de aço de alta resistência, inicialmente construído através do sistema de aduelas pré-fabricadas.

Com a alteração do processo de construção da Ponte, ocorrido em 2003, assistiu-se ao regresso ao modo clássico de construção, através da interligação das lajes betonadas *in situ*.

A Ponte Europa integra diversos ramos de acesso, constituídos por viadutos em betão armado pré-esforçado, num total de 4,5 km de obras de arte, onde se incluem rotundas desniveladas e um túnel que assegura a ligação à estrada das Beiras (EN 17).

2.1.3. Importância estratégica da obra

A construção da Ponte Europa assumiu, desde o início, uma importância fundamental, em termos regionais e nacionais.

No plano rodoviário circundante do concelho de Coimbra, encontrava-se prevista no **PDM de 1990**¹⁰, no qual estava classificada como fazendo parte da estrutura viária de “importância regional”.

O próprio traçado da Ponte Europa estava incluso no **Plano Rodoviário Nacional 1, de 1985**, o qual definiu as directrizes da política rodoviária.

A sua construção foi considerada como inequívoca e urgente, para a mobilidade nacional e regional, nomeadamente na ligação à EN17, nas ligações aos Municípios da área de influência de Coimbra (zona do Pinhal Interior - Norte e Alto do Distrito de Coimbra) e, simultaneamente, imprescindível na articulação viária e nas ligações Sul - Nascente à Cidade.

A Ponte Europa, classificada como estrada nacional, entra directamente no tecido urbano da cidade, exercendo uma **função mista**: realiza a ligação à **rede urbana**, através de duas vias centrais e à **rede sub-urbana**, pela terceira via, de direcção única, no seguimento do IC3.



Sublinhe-se que a cidade de Coimbra se situa na região centro do país, a cerca de 200 Km de Lisboa e a 100 Km do Porto. Como concelho é constituída por 31 freguesias, no total de 168 105 habitantes.

Em reforço da importância local que a construção de uma nova Ponte significava para os Conimbricenses, o **preâmbulo da mencionada RCM reconheceu** que o “ *a qualidade de vida dos habitantes da cidade de Coimbra é, desde há largas décadas, gravemente afectada pelo seu trânsito, devido ao atravessamento da malha urbana por estradas nacionais*”(sublinhado nosso).

Aliás, a população do concelho de Coimbra, através de uma petição sobre a Ponte Europa, que dirigiu à Assembleia da República, em Janeiro de 2003, classificou a Ponte como **uma das mais emblemáticas e ambicionadas obras do Concelho e da Região**. (sublinhado nosso).



2.1.4. “Stakeholders” da obra e sua sumária acção

Na obra de construção da Ponte Europa verificou-se a **actuação conjunta de uma entidade pertencente ao sector empresarial do Estado e de uma outra entidade da Administração Local**, em resultado de um **Acordo de colaboração**, celebrado em 1997, que definiu a **ex-JAE como dono da obra**, e a **C.M.C. como responsável pelas expropriações**, tendo cometido, a ambas as partes, a **aprovação conjunta dos projectos**.

¹⁰ Ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/94, de 22 de Abril.

As responsabilidades do dono da obra distinguiram-se a vários níveis, já que a este pertenceu a elaboração dos projectos, a organização de todo o processo de concurso e, ainda, assegurar a fiscalização e gestão da empreitada, através de uma equipa constituída no seio da ex. J.A.E., (Direcção de Empreendimento 7).

Ao dono da obra, o então IEP, coube, também, por determinação do MOPTH, a responsabilidade de elaborar um “Livro Branco”, relativo ao processo de construção da Ponte Europa.

Este documento contém informação sobre os projectos, prazos e custos da obra, por ordem cronológica dos acontecimentos, até Maio de 2004.

Estiveram ainda envolvidos outros **intervenientes principais**, ou seja, os projectistas GRID/ ENGIVIA / COBA, os Eng.ºs Câncio Martins, Armando Rito e Jacques Combault e o Gabinete BEG, o empreiteiro, isto é o consórcio Somague / Novopca e, ainda, os consultores Consulbarra e SPGO, bem como a população do concelho de Coimbra. Constatou-se, finalmente, o envolvimento de outros **intervenientes institucionais**, tais como o CSOPT, o LNEC, a U.E. e a F.C.T.U.C. O diagrama que se segue ilustra o que se acabou de expor:



O relacionamento entre o dono da obra, o projectista GRID e o adjudicatário ficou marcado pela rescisão contratual com o projectista da ponte e com a resolução de reclamações apresentadas pelo empreiteiro, através da intervenção do CSOPT.

Também as relações entre o dono da obra e os SMASC da CMC foram caracterizadas pelos impasses, principalmente na fase inicial do processo, no respeitante ao restabelecimento das infra-estruturas afectadas, situadas nos acessos da margem direita do Rio Mondego.

Ao nível de acções de fiscalização / inspecção, verificou-se que a empreitada de construção da Ponte Europa havia sido objecto de três auditorias, a saber:

→ Pelo **Tribunal de Contas**, cujo resultado deu origem ao **Relatório de Auditoria n.º 28/2004 – 2.ª Secção** – Gestão Financeira ao Programa / Projecto PIDDAC “Construção / Estradas Nacionais” Sub-projecto “Via de Cintura Sul de Coimbra – Ponte Europa; este relatório foi aprovado em Sessão da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, realizada no dia 28 de Junho de 2004, disponível em www.tcontas.pt.

→ Pela **IGOPT**, através de um **Relatório do Inquérito, determinado pelo MOPTH**, com o objectivo de efectuar uma apreciação profunda a todo o processo de Gestão processual, legal, técnico e deontológico do Contrato da Ponte Europa - **Proc.º n.º 265/02-I** – Empreitada da “Ponte Europa” – Volume 76 (Relatório); este Relatório ficou disponível em 2003.

→ Pela **DGDR**, através de uma auditoria aos procedimentos de contratação pública aplicados na realização de despesas nos projectos co-financiados pelo FEDER – QCA III – **Informação n.º 128 de 16 de Dezembro de 2005**; esta acção teve lugar em 2005.

2.1.5. *Adjudicação dos estudos preliminares e dos projectos*

Os estudos preliminares para a construção da ponte e respectivas acessibilidades foram realizados em 1998, durante a vigência da JAE / J.A.E. S.A.

Em Abril de 1998, o dono da obra iniciou os procedimentos atinentes ao concurso de ideias para a realização daqueles estudos preliminares. Para a Ponte, foram endereçados convites aos Eng.ºs Armando Rito, Cândio Martins e António Reis, Director Técnico da Grid, tendo a escolha recaído sobre esta última empresa.

Para a rede viária, foram convidadas as empresas do sector rodoviário Coba, Engivia e Coteprol, e seleccionadas a Coba para os estudos dos acessos da margem esquerda e a Engivia para os estudos dos acessos da margem direita.

Após análise das propostas apresentadas no âmbito do concurso de ideias, o dono da obra adjudicou à Grid o ante-projecto da Ponte, bem como o projecto de execução.

Contudo, não foram definidos os objectivos nem as condicionantes do projecto, nem qualquer grelha de critérios quantitativos que permitisse uma apreciação das propostas apresentadas, circunstância que acarretou dificuldades de comparação das mesmas.

Sublinhe-se que o dono da obra, ao adoptar a solução proposta pela GRID, não terá sido suficientemente cauteloso, dado o facto de se estar em presença de uma solução inovadora, inclusive em termos internacionais, a qual importava riscos que não foram assumidos.

Para as fases subsequentes da rede viária, o dono da obra adjudicou a elaboração do projecto base e do projecto de execução, à Engivia e à Coba, respectivamente, para os acessos na margem direita e na margem esquerda

Esta fase do empreendimento contou com a intervenção de três Comissões: a Comissão Interna, para a escolha dos acessos, a Comissão de Aconselhamento, para a Ponte e a Comissão de Coordenação do Projecto do dono da obra, que centralizou o trabalho das outras duas. O quadro que se segue sintetiza o exposto, indicando, ainda, os custos envolvidos:

Estudos preliminares – Ponte Europa e Rede Viária nas duas margens do Rio Mondego				
Área de Intervenção	Projectista	Valor do contrato	Objecto do contrato	Data de assinatura
Ponte Europa	Grid	14.963,94€	Obras de arte – Concurso de ideias	19/05/1998
Ponte Europa	Cândio Martins	14.963,94€		
Ponte Europa	Armando Rito	14.963,94€		
Nó da EN1 – Rede Viária	Coba	12.469,95€	Estudo Rodoviário Preliminar	30/04/1998
Nó da Boavista - Rede Viária	Engivia	12.469,95€		
Traçado inicial – Estudo de tráfego	Coteprol	12.469,95€		
Total	-	82.301,67€	-	-

2.1.6. *Adjudicação da empreitada*

A empreitada de “Ligação do nó da EN 1 (IC 2) – nó da Boavista – Ponte Europa sobre o Rio Mondego”, foi adjudicada,¹¹ na sequência de concurso público, com publicitação internacional, tendo sido seleccionada a proposta mais complexa, de difícil execução técnica. Com efeito, a adjudicação da obra ao consórcio vencedor foi alicerçada apenas no critério do preço, não tendo havido ponderação de outros critérios.

O dono da obra não adoptou a postura mais correcta nem seguiu as boas práticas quando lançou o concurso da obra com base, apenas, no «anteprojecto (projecto-base) para concurso», o qual, por isso mesmo, não possuía o grau de desenvolvimento que um projecto de execução, com a natureza do pretendido, devia comportar.

Por isso, o projecto de execução foi entregue ao adjudicatário Somague / Novopca, de forma parcelar, já no decurso da obra, contendo as opções do projectista e as consequentes alterações do projecto base, ao nível do processo construtivo dos tramos da margem, incluindo o faseamento da montagem do tabuleiro, a geometria das aduelas e a sua ligação, o que teve consequências económicas desastrosas para o erário público.

O próprio PSS apenas foi elaborado já em fase de projecto de execução, sem identificar os riscos mais graves.

¹¹ Em 15 de Novembro de 1999.



Por outro lado, a aplicação a esta empreitada do regime de contrato por preço global, por parte do dono da obra, não se revelava aconselhável, face à insuficiência e insipiência com que certos elementos do projecto foram patenteados, não se podendo, pois, considerar compatível com as boas práticas .

Aliás, a este respeito, opinou a IGOPTC, no seu relatório, a fls 43 que: *“uma situação que era de todo incompatível com a disponibilização de anteprojectos para concurso nas obras de arte especiais (Ponte e Viadutos). ...A avaliação efectuada, previamente, não se terá preocupado com esta questão. Nem sequer se interrogou com a circunstância do Anteprojecto remeter para a responsabilidade do Adjudicatário da Empreitada partes significativas de projectos, tais como o controle geométrico do tabuleiro, o plano de tensionamento de tirantes ou a caixa metálica do mastro...não se terá visto que não estavam reunidas condições mínimas para o sucesso da modalidade escolhida para a empreitada”*. (sublinhado nosso).

A acrescentar aos actos já referidos, desviantes das boas práticas e de uma correcta gestão, o dono da obra consignou ainda a empreitada¹², sem reservas, mas sem ter, previamente, assegurado que os terrenos estavam disponibilizados pela CMC, responsável pelo processo de expropriação.

Sublinhe-se, desde já, que, na sequência de declarações que vieram a público sobre a empreitada e as derrapagens físicas e financeiras a ela associadas, o Governo anunciou, em Setembro de 2008, um processo de apuramento de responsabilidades para o esclarecimento integral dos factos.

2.1.7. *Conflito de interesses*

No final de 1999, em concomitância com a outorga do contrato de empreitada com o consórcio Somague / Novopca, ocorrida em 7 de Dezembro, o Conselho de Administração do ICOR autorizou a GRID, que era a sua própria projectista, a executar, para o empreiteiro, o projecto de controlo de deformação durante a fase construtiva. Esta decisão é não só incorrecta, como contrária às boas práticas.

Acresce que, quando a GRID contrata, para lhe prestar apoio no âmbito dos serviços a prestar ao empreiteiro, o Gabinete BEG, o mesmo que já tinha sido contratado pelo dono da obra para o assessorar no projecto de execução da ponte, há lugar a um manifesto conflito de interesses.

Esta situação para além de pôr em causa o princípio da imparcialidade e da separação de funções, gerou uma crescente conflitualidade entre as partes, que levou à opção do dono da obra de rescindir o contrato com a GRID, mudando de projectista, o que foi comunicado, em 5 de Fevereiro de 2003.

2.1.8. *Interrupção dos Trabalhos e alteração do Processo Construtivo da Ponte*

No dia 12 de Julho de 2002, verificou-se um acidente nas aduelas pré-fabricadas, em virtude da cedência dos prumos da estrutura de suporte, que apoiavam o 2.º nível de armazenamento.

A responsabilidade deste acidente foi claramente reconhecida pela IGOPTC, a qual afirmou, no inquérito realizado à “Empreitada da Ponte Europa” (Coimbra) – Proc. n.º 265/02-I, que, “O acidente com o colapso de algumas aduelas é de responsabilidade exclusiva do Adjudicatário que, infelizmente, não atendeu aos avisos do Projectista (também seu Consultor), sendo absolutamente inaceitável a justificação apresentada para o cálculo realizado, em particular, em relação ao risco de encurvadura”.¹³

Em Outubro de 2002, o consórcio adjudicatário suspendeu a execução dos trabalhos de construção da Ponte Europa, por, segundo entendeu, “questões ligadas ao reequilíbrio económico-financeiro do contrato” e à existência de “erros graves no ante-projecto” que havia servido de base ao concurso.

Face a esta situação, o dono da obra decidiu rescindir com a projectista GRID e adjudicar, em 2003, por ajuste directo, aos Engs. Cândio Martins, Armando Rito e Jacques Combault, a execução da revisão do projecto, para aferir da sua viabilidade.

¹² Em 5 de Janeiro de 2000.

¹³ Vide pág. 87.





O trabalho daquela comissão de revisão do projecto da Ponte deu origem à elaboração de um relatório preliminar que concluiu pela existência de graves deficiências no projecto de execução da ponte, pelo que se tornava necessário executar não só um novo projecto de reabilitação e de reforço na obra já realizada, como, ainda, proceder a alterações do seu processo construtivo, ainda por realizar. Só assim a comissão considerava assegurada a conclusão de todo o projecto, com os desejáveis níveis de qualidade e de segurança.

Sublinhe-se que a GRID, como projectista inicial, não se pronunciou sobre essas alegadas graves deficiências técnicas detectadas pela comissão de revisão, como devia ter sido, para assegurar o contraditório.

Acrescente-se que a paragem dos trabalhos da Ponte deu origem a uma petição intitulada Ponte Europa – “Projecto Contigo”, subscrita por um grupo de cidadãos de Coimbra, dirigida à Assembleia da República, manifestando o seu desagrado, por falta de informação à população sobre os motivos concretos que haviam levado àquela interrupção.

2.1.9. *Origem e Consequências do Regime Jurídico de Excepção*

Esta empreitada apresentou a particularidade de, 4 anos após o lançamento do concurso público, o Estado ter acabado por criar um regime de excepção ao n.º 2 do art.º 26.º Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro¹⁴.

Como já referido, no dia da consignação da empreitada¹⁵, verificava-se a ausência de disponibilidade de terrenos, da competência da C.M.C., e, ainda, omissões e indefinições, referentes aos serviços afectados na margem direita do rio Mondego.

¹⁴ Revogado pelo Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 163/99, de 14 de Setembro, pelo Decreto-Lei n.º 159/00, de 27 de Julho e pela Lei n.º 13/02, de 19 de Fevereiro, entretanto, revogado pelo Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro,

¹⁵ Em 5 de Janeiro de 2000.

No mês de Junho de 2001, adicionaram-se a estas vicissitudes problemas na montagem do tabuleiro da ponte, que culminaram com uma paragem da obra em 14 de Outubro de 2002, conforme já se explanou supra.

Esta situação originou a revisão do Projecto da Ponte, por uma equipa contratada pelo dono da obra. Após revisto o projecto, em Março de 2003, a fiscalização da obra transmitiu ao empreiteiro que estavam reunidas as condições para o levantamento da suspensão.

As situações descritas levaram o Governo, em 2003, através da publicação do Decreto-Lei n.º 262/2003, de 23 de Outubro, a criar um regime excepcional para a empreitada, permitindo adjudicar por ajuste directo e, assim, dar cobertura legal à execução de trabalhos a mais não previstos no contrato inicial, na medida em que o diploma veio permitir “a ultrapassagem do limite previsto para a realização de trabalhos a mais legalmente fixados e que possa viabilizar a normal execução e conclusão da empreitada, evitando, conseqüentemente, os sobrecustos e as indemnizações que uma nova paragem importaria, permitindo os menores custos para o erário público e maior benefício para as populações”.¹⁶

O reconhecimento da existência de deficiências graves do projecto de execução, bem como as alterações do processo construtivo da obra originaram a celebração, por ajuste directo, de seis contratos adicionais ao contrato de empreitada, respeitantes a trabalhos de alteração.

Entretanto, já tinham sido formalizados quatro contratos adicionais, estes para cobrir, entre outras, as omissões / deficiências dos serviços afectados, perfazendo o custo total dos dez contratos a quantia de € 17.925.433,35 + I.V.A.

Por outro lado, os encargos suportados pelo dono da obra com a revisão de preços, que se cifrou em € 6.493.408,40 + I.V.A., elevaram o referido valor dos contratos adicionais para 24, 4 milhões de euros.

A obra de construção da Ponte Europa ficou, assim, marcada pela descaracterização do projecto inicial, o que, além do mais, se reflectiu nos montantes finais que acabaram por ser pagos,

¹⁶ Vide preambulo do Decreto-Lei n.º 262/2003, de 23 de Outubro.



a título de trabalhos mais, e registados na conta final da empreitada.

Aliás, foi também a excessiva quantidade de trabalhos de alteração que provocou os acentuados desvios físicos da obra propriamente dita, no total de cinco prorrogações de prazo, a que correspondeu uma derrapagem de 2 anos e 5 meses.

2.2. Tempo gasto no empreendimento

O período global para a realização deste empreendimento, contado desde o início do ante-projecto, que remonta a 1998, passando por estudos, expropriações, projecto, aprovações, obrigações administrativas dos concursos, entre outras, até ao início da utilização da infraestrutura em **30 de Maio de 2004**, foi de **6 anos, período manifestamente excessivo**, quando comparado com outros investimentos públicos, nacionais e internacionais, da mesma natureza¹⁷.

O quadro que segue ilustra a situação:

ID	Nome da Tarefa	Início	Conclusão	1997				1998				1999				2000				2001				2002				2003				2004		
				Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	
1	Nomeação da entidade gestora do empreendimento	03-11-1997	03-11-1997																															
2	Ante projecto	20-11-1998	20-11-1998																															
3	Lançamento concurso	10-05-1999	24-09-1999																															
4	Data de Adjudicação	15-11-1999	15-11-1999																															
5	Data de assinatura do Contrato	07-12-1999	07-12-1999																															
6	Data de início construção/previsão conclusão	05-01-2000	31-12-2001																															
7	Entrega do Projecto de Execução	5-1-2000	30-3-2000																															
8	Revisão do Projecto	23-12-2002	23-12-2002																															
9	Data de inauguração	31-05-2004	31-05-2004																															
10	Data de conclusão da obra/utilização infraestrutura	05-01-2000	30-06-2004																															

É de notar que a **aprovação de um regime jurídico de excepção para esta obra, através do Dec. Lei n.º 262/2003, veio permitir à entidade gestora do empreendimento evitar uma derrapagem de prazo ainda superior à efectivamente verificada**, tal como o confirma a EP, S.A, em sede de contraditório, ao afirmar que, com o regime de excepção, **“...evitou-se o prolongamento do impasse por mais oito meses, o tempo necessário ao lançamento de um novo procedimento de concurso...”**.

¹⁷ A este propósito vide o Relatório Global do NAO “Contracting for Roads” de 27 de Outubro de 1992, pág. 18 em que a construção da “Queen Elizabeth II Bridge” começou em Agosto de 1988 e terminou em Novembro de 1991.



2.3. Modelo de financiamento da obra

O investimento público da Ponte Europa, no valor de 70,9 milhões de euros, foi suportado, em 77,5%, por verbas públicas nacionais e, em 22,5%, por fundos comunitários. O valor do financiamento público, com reflexo no OE, foi de € 49.935.155 (70,43%), proveniente do PIDDAC, e representou a parcela mais significativa do financiamento deste projecto, seguindo-se a contribuição de 3,7 milhões de euros (5,3%) da JAE/IEP/ICOR (actualmente EP), sem recurso a empréstimos, e o contributo marginal de 1,3 milhões de euros (1,8%) da Administração Local (CMC). Veja-se o quadro seguinte, que condensa a situação:

Inv: 70.905.121 euros			
Financiamento		Valor	%
Público	PIDDAC	49.935.155	70,43%
	JAE/IEP/ICOR/EP	3.742.441	5,28%
	CMC	1.282.453	1,81%
Comunitário	FEDER	15.945.072	22,49%

Do financiamento comunitário, no montante de 22,1 milhões de euros, a EP teve de **proceder, em 2006, à devolução de 6,2 milhões de euros**, em virtude de alguns contratações de trabalhos a mais terem sido celebradas ao arripio do REJEOP, não tendo sido, por isso, consideradas regulares e elegíveis pelo FEDER.

2.4. Projecto de execução

No caso da Ponte Europa não foi preparado um Programa Preliminar do Projecto, no qual se deveriam ter fixado os objectivos da obra, as características gerais a que deveria obedecer, bem como os dados básicos relativos às exigências de comportamento, funcionamento, exploração e conservação da obra.

Note-se que este documento, em falta na Ponte Europa, visa, aliás, prevenir a execução de trabalhos a mais, resultantes de erros e omissões de projecto.

Quanto à elaboração do projecto base, ou seja do ante-projecto do projecto de execução e assistência técnica, bem como da sua

coordenação técnica, a correspondente responsabilidade coube à empresa GRID.

No tocante ao prazo de 90 dias, contratualizado para a elaboração do projecto de execução da Ponte Europa, o mesmo revelou-se escasso e não foi cumprido, na medida em que aquele foi entregue ao empreiteiro, de forma parcelar, tendo terminado cerca de três meses após a consignação da empreitada!

Concretizando melhor, verificou-se que o projecto da empreitada, em fase de concurso público, foi elaborado ao nível do projecto base, tendo o projecto de execução sido desenvolvido durante a obra, que foi lançada no regime de preço global, o que limitou a possibilidade de alterações em fase de projecto de execução.

Por outro lado, o ante-projecto da Ponte foi patenteado a concurso contendo vários erros e omissões, nomeadamente ao nível do processo construtivo a utilizar na construção do tramo sobre as margens, tendo faltado, ainda e também, o Plano de Segurança e Saúde,

Tudo isto teve como agravante o facto de o Caderno de Encargos ter sido elaborado de forma insuficiente, pelo que o empreiteiro apenas ficou vinculado, na elaboração da sua proposta, ao conhecimento do conteúdo do projecto base, isto é do ante-projecto.

Constatou-se que um projecto com o grau de complexidade como o da obra auditada não foi devidamente acompanhado pelo dono da obra, que deveria ter tomado medidas no sentido de submeter o projecto de execução a validação técnica, antes do lançamento do concurso, por uma empresa com competência profissional igual ou superior à da projectista GRID, de modo a evitar desvios físicos e financeiros.

A urgência em proceder ao lançamento da empreitada, apenas com base no ante-projecto e, bem assim, no regime do preço global, e a sua consignação com o projecto de execução incompleto, acabaram por acarretar sobrecustos com a realização de trabalhos complementares e, ainda, com pagamentos, na sequência de pedidos de reequilíbrio económico financeiro, da iniciativa do empreiteiro, que culminaram na assinatura de quatro Apostilhas, precedidas da intervenção do CSOPT.



Por outro lado, os projectos das infra-estruturas rodoviárias foram lançados em fase de projecto de execução, tendo-se, porém, constatado a ausência de um projecto específico de “levantamento e reposição de serviços afectados”, o que apenas ocorreu em 31 de Julho de 2000, ou seja 7 meses após a consignação da obra.

Ora, um projecto de reposição dos serviços afectados deveria ter sido patenteado a concurso, incluído no objecto do projecto de execução da Ponte Europa, após ter sido realizado, com a colaboração de todas as entidades detentoras de infra-estruturas no local da obra.

2.4.1. Revisão do Projecto

De acordo com as boas práticas, a revisão do projecto deve abranger todas as fases do mesmo, com definição exacta dos seus objectivos, e ser realizada por técnicos independentes do projectista e com comprovada competência técnica.

Ora, no caso da empreitada de construção da Ponte Europa, verificou-se a falta da validação, do projecto, para concurso público, após a sua revisão.

Com efeito, o projecto de execução da Ponte Europa apenas foi objecto de validação técnica, em 2003, pelos Eng.ºs Câncio Martins e Armando Rito e Jacques Combault, que integraram a Comissão de Revisão.

Sem se por em causa a competência técnica da Comissão de Revisores, a validação técnica do projecto de execução, antes do lançamento da empreitada, teria evitado os encargos adicionais, e a consequente derrapagem financeira da obra, que ascendeu a € 37.101.237,01 + I.V.A., repartidos em trabalhos de alteração, reclamações e encargo com revisões de preços.

Sobre esta matéria, a E.P. S.A, veio dizer, em sede de contraditório, que a revisão de todas as fases do projecto, é uma situação só agora salvaguardada pelo Código dos Contratos Públicos (CCP), e que, na época em que o projecto foi adjudicado, e se desenvolveu, não era prática corrente.

A este propósito, o TC sublinha que a revisão de projectos já era, na época, considerada como uma boa prática a seguir pelos donos de obra exigentes.

A revisão do projecto da Ponte foi adjudicada, por ajuste directo, pelo valor de € 581.800,00 + I.V.A.

No tocante ao valor dispendido pela então JAE, S.A para a elaboração dos projectos e sua revisão, o mesmo ascendeu a 1,8 milhões de euros, o que representou 2,54% do custo global da obra. Atente-se no quadro seguinte que descremina este valor:

Tipo	Entidade Adjudicatária	Projecto	Revisão	Valor Final	%
Projecto Ponte	GRID	✓		398.425	22,13%
	ENGIVIA			368.612	20,48%
	COBA			293.617	16,31%
	J.L.CÂNCIO MARTINS, PROJECTOS DE ESTRUTURAS LDA		✓	290.900	16,16%
	ARMANDO RITO, LDA		✓	290.900	16,16%
	BUREAU D'ETUDES GREISCH, S.A.		✓	103.250	5,74%
	COBA	✓		293.617	16,31%
Outros projectos	ENGIVIA	✓		407.987	22,66%
	A2P CONSULT, ESTUDOS E PROJECTOS, LDA		✓	15.000	0,83%
	Total			1.800.079	100,00%



2.5. Contratação da empreitada

2.5.1. *Procedimentos Pré-contratuais*

O dono da obra, para a construção da ponte Europa, procedeu, nos termos do **Decreto-Lei n.º 405/93**, de 10 de Dezembro, à **adjudicação da empreitada, em regime de concurso público, com publicitação internacional.**

Nesta fase, o dono da obra adoptou mecanismos de contratação adequados a **garantir os princípios da transparência, da concorrência e da igualdade.**

Porém, a execução dos trabalhos de alteração já foi realizada tão só por ajuste directo. Com efeito, todos os dez contratos adicionais celebrados, o foram por ajuste directo, tendo apenas os seis últimos sido adjudicados ao abrigo do regime jurídico de excepção, previsto no Decreto-Lei n.º 262/2003, de 23 de Outubro, que isentou o dono da obra, da aplicação do disposto no n.º 2 do art.º 26.º do Decreto-Lei n.º 405/93.

2.5.2. *Consultas, Peças Chaves dos Processos e Critérios de Adjudicação*

O Processo de Consulta da empreitada de “**Ligação do nó da EN1 (IC2) / Nó da Boavista – Ponte Europa sobre o rio Mondego**”, constituído pelo Anúncio do Concurso, pelo Programa de Concurso e pelo Caderno de Encargos permitiu às empresas proponentes prepararem as suas propostas, no que concerne a aspectos legais e administrativos.

Os critérios de adjudicação definidos nos Programas de Consulta, *por ordem decrescente da sua importância e sem atribuição de qualquer ponderação*, foram, como 1.º, a Garantia de boa execução e valor técnico da proposta e, como 2.º, o Preço, sendo, o 3.º, o do Prazo.

O preço base definido situou-se em € 29.927.873,82 + I.V.A.

De entre as dez entidades concorrentes, o dono da obra adjudicou a empreitada ao **Consórcio Somague Engenharia, SA / Novopca – Construtores Associados, SA**, com a justificação de que a respectiva proposta apresentava o preço mais baixo, que se cifrava em € 28.778.989,26 + I.V.A., ou seja cerca de 3,8% abaixo do preço base do concurso.

A adjudicação da empreitada ao Consórcio Somague / Novopca foi exclusivamente suportada no critério preço, tendo o dono da obra, considerado que todos os proponentes eram detentores de capacidade técnica e financeira, já que integravam firmas com experiência na construção de pontes.

À excepção do concorrente n.º 1, que apresentou um prazo de execução de apenas 600 dias, todos os demais apresentaram prazos de execução de 700 dias, não tendo tal facto sido ponderado em sede de Comissão de Avaliação de Propostas.

Ora, na óptica de um correcto controlo da empreitada, deveria ter sido feita uma previsão da diferença dos encargos, com a revisão de preços, a suportar pelo dono da obra, entre um prazo de execução de 600 dias e outro de 700 dias.

Se quanto ao tipo de procedimento utilizado pela J.A.E. S.A. não existe nada a apontar, já o mesmo não acontece quanto ao regime de preço global utilizado pelo dono da obra, aquando do lançamento da empreitada, dado que esta opção não era a mais adequada.

Recorde-se, com efeito, que a empreitada foi lançada em fase de projecto-base ou de ante-projecto, não tendo este documento apresentado o grau de desenvolvimento necessário às condições técnicas de execução da obra, ao caderno de encargos do projecto e, sobretudo, às quantidades do mapa de mediações de trabalhos.

Acresce que o projecto base posto a concurso veio verificar-se, segundo a opinião dos intervenientes, que era detentor de erros e omissões, que levaram a derrapagens financeiras.

Ademais, a ausência de um projecto de execução já concluído, na fase do concurso, contrariava o diploma, que na época, regulava as empreitadas de obras públicas, o qual apenas possibilitava contratar *por preço global as obras cujos projectos permitam determinar a natureza e as quantidades de trabalhos a executar...*”, não sendo este, manifestamente, o caso da Ponte Europa, já que o projecto de execução somente ficou concluído em 30 de Março de 2000, isto é três meses após a consignação da obra.

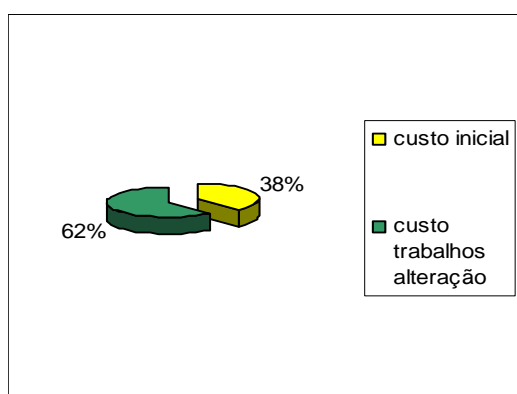


Conclui-se, pois, que teria sido mais correcto o lançamento da empreitada na modalidade de série de preços, em virtude de as quantidades de trabalhos, não passarem então, de uma mera estimativa. Esta situação revela, além do mais, falta de rigor na preparação do processo de concurso da empreitada.

2.5.2.1. Trabalhos adicionais

O contrato n.º 1/ICOR/EMP/99, assinado, em 7 de Dezembro de 1999, entre o ICOR e o Consórcio vencedor, Somague / Novopca, foi objecto de 10 contratos adicionais, celebrados por ajuste directo, dando origem a uma derrapagem financeira que totalizou € 17.925.433,35 + I.V.A., ou seja cerca de 62,3%, face ao montante inicial contratualizado, que ascendia a € 28.778.989,27 + I.V.A.

A observação do gráfico seguinte, ilustra o exposto:



Contratos Adicionais	Montante
1.º	€ 4.590.368,91
2.º	€ 2.991.009,38
3.º	€ 1.045.874,71
4.º	€ 291.121,42
5.º	€ 3.408.770,64
6.º	€ 2.139.190,23
7.º	€ 697.290,40
8.º	€ 313.588,16
9.º	€ 488.875,10
10.º	€ 1.959.344,64
Total	€ 17.925.433,35

Sublinhe-se, que este desvio de 62,3%, ocorrido na obra, para a execução destes trabalhos, foi coberto por um regime jurídico de excepção, que o Governo aprovara, a fim de ultrapassar o limite de 50%, previsto no art.º 26 n.º 2 do Decreto-Lei n.º 405/93, para os trabalhos a mais.

A este propósito deve sublinhar-se que o novo Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo

Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro¹⁸, veio estipular que só pode ser ordenada a execução de trabalhos a mais, quando, entre outras condições, “o preço atribuído aos trabalhos a mais, somado ao preço de anteriores trabalhos a mais e deduzido do preço de quaisquer trabalhos a menos, não exceder 5% do preço contratual” – art.º 370º n.º 2 al. c).

Quanto à natureza dos trabalhos que estiveram na origem dos trabalhos de alteração e que serviram de fundamento para a celebração dos contratos adicionais, verificou-se a predominância da execução de trabalhos respeitantes aos serviços afectados nos acessos da margem direita.

Por outro lado, são também bastante significativos, em termos de relevância financeira, os trabalhos de reforço da estrutura da Ponte, bem como a alteração ao processo construtivo, solicitado pelo dono da obra, em resultado do relatório da Comissão de Revisão, e que estiveram na origem da celebração do 5.º adicional ao contrato de empreitada.

2.5.2.2. Apostilhas

Na obra de construção da Ponte Europa verificou-se a celebração de quatro Apostilhas ao contrato de empreitada, com origem em reclamações apresentadas pelo empreiteiro Somague / Novopca.

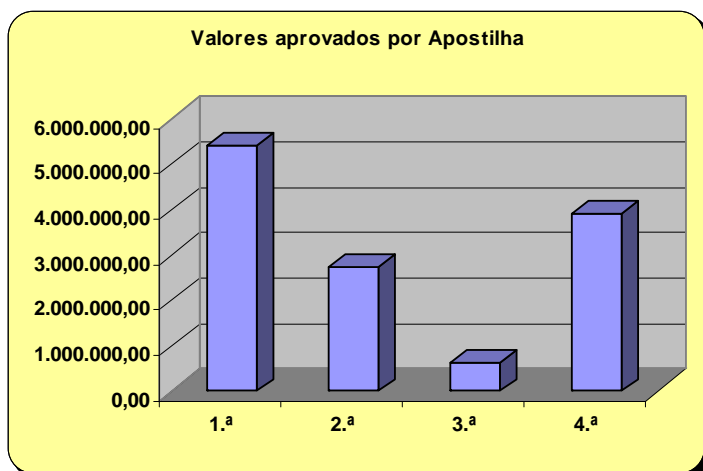
As situações que deram origem à reposição do equilíbrio financeiro do contrato de empreitada, e cuja resolução requereu a intervenção do CSOP, encontram-se, na sua maioria, fundamentadas na assunção, pelo dono da obra, face a pedidos do adjudicatário, da existência de erros e omissões do projecto de execução da Ponte e em modificações do processo construtivo da infra-estrutura.

O custo suportado pelo dono da obra, com as quatro Apostilhas, totalizou € 12.682.395,66 + I.V.A. e representou um acréscimo de 44%, relativamente ao montante adjudicado inicialmente com a empreitada.

¹⁸ Que procede à transposição das Directivas Comunitárias n.ºs 2004/17/CE e 2004/18/CE, alteradas pela Directiva n.º 2005/51/CE, e rectificadas pela Directiva n.º 2005/75/CE.



A leitura do gráfico que se segue elenca os custos associados a cada uma das Apostilhas:



Os custos contratualizados na 1.ª Apostilha, que totalizaram € 5.401.189,25 + I.V.A., respeitaram a problemas técnicos, associados, essencialmente, à reposição dos serviços afectados, registados nos acessos da Ponte na margem direita do rio Mondego.

A 4.ª Apostilha, que ocupa a segunda posição nos custos mais elevados, € 3.912.854,36, respeitou a alterações introduzidas no processo de construção da Ponte.

As 2.ª e 3.ª Apostilhas, que originaram custos de € 2.735.246,42 e € 633.105,63, prenderam-se com problemas técnicos, ao nível de construção da Ponte em resultado de deficiências, bem como com a paralisação dos trabalhos da empreitada, ocorrida a partir de 14 de Outubro de 2002.

2.6. Contratação de Fornecimentos e de Prestação de Serviços

2.6.1. Procedimentos Pré-Contratuais

O dono da obra adjudicou 45 contratos de aquisição de bens e serviços – adicionais incluídos -, no montante global de € 3.802.298¹⁹, para fazer face a actividades como estudos, projectos, assessoria, sinalização e, ainda outros trabalhos, recorrendo, exclusivamente, ao ajuste directo.

De sublinhar o facto de o dono da obra ter classificado sete, dos quarenta e cinco contratos adjudicados, como resultado do deficiente planeamento por si efectuado, no que se refere à

gestão da obra, com um sobrecusto financeiro de cerca de € 189.132,24 + I.V.A.²⁰

Realce-se também, a ausência, em todos estes instrumentos contratuais, da indicação da disposição legal permissiva da respectiva adjudicação, para efeitos de adequação do tipo de procedimento adoptado.

2.6.2. Consultas e Critérios de Adjudicação

Para a adjudicação das referidas 45 de prestações de serviços, o dono da obra consultou apenas as 45 entidades adjudicatárias daqueles serviços, independentemente dos montantes envolvidos²¹. A EP, S.A informou o TC de que a falta de consulta ao mercado adveio do tipo de prestação adquirida e da realidade existente à época dessas contratações e que a prestação de serviços efectuada pelo LNEC e FCTUC, no âmbito do controlo de qualidade e segurança, havia sido precedida de consulta ao mercado “*embora não haja registos oficiais de tal*”.

O TC sublinha que a falta de consulta ao mercado, consubstanciada, em especial, na adjudicação por ajuste directo, quando praticada por entidades públicas, não revela uma boa prática, que defenda adequadamente os princípios da concorrência, da transparência e da publicidade, ainda que legalmente não proibida.

Nestas contratações não foram definidos os preços base, nem foram especificados os critérios de adjudicação utilizados na selecção dos contraentes.

Constatou-se, assim, deficiente fundamentação das adjudicações efectuadas, consubstanciada na inexistência de qualquer referência ao critério que presidiu às adjudicações. Consequentemente, não ficou evidenciada a não existência, no mercado, de outros fornecedores ou prestadores que tivessem podido desempenhar as mesmas funções de modo mais económico.

²⁰ Trata-se dos contratos adjudicados em 11/05/2000, 27/11/2001, 25/10/2002 e 28/10/2002 à Coba, e em 31/07/2000, 25/09/2001, e 25/10/2002 à Engivia.

²¹ Com efeito, embora no concurso de ideias para a Ponte e no estudo rodoviário preliminar, o dono da obra tenha utilizado um procedimento por si denominado por consulta limitada, através de envio de convites, considera-se que o dono da obra consultou apenas uma única entidade adjudicatária, pois todas foram por si contratadas.

¹⁹ Este montante inclui o custo do contrato adjudicado pela C.M.C.



Esta situação representa também, uma falha em termos de critérios de boa gestão financeira.

O quadro seguinte ilustra o exposto:

Designação	N.º Entidades consultadas	N.º Entidades seleccionadas	Tipo Procedimento	Critério Adjudicação	Valor base
<i>Projecto</i>	18	18	Ajuste directo	Art.º86 al. d) DL 197/99	Não definido
<i>Estudos</i>	11	11	Ajuste directo	"	Não definido
<i>Assessoria</i>	6	6	Ajuste directo	"	Não definido
<i>S (sinalização)</i>	2	2	Ajuste directo	"	Não definido
<i>O (Outros)</i>	8	8	Ajuste directo	"	Não definido
<i>Total</i>	45	45	-	-	-

Fonte: EP (resposta ao questionário TC); Tratamento equipa auditoria TC

2.6.3. Adjudicações

O dono da obra procedeu à **adjudicação das prestações de serviços, em regime de ajuste directo, no valor de € 3.802. 298**, do qual, **€ 1.800.079 (47%) para projectos, € 375.541 (10%) para estudos, € 223.800 (6%) para assessoria técnica, € 1.382.918 (36%) para outros trabalhos e € 19.960 (1%) para sinalização**, tal como se ilustra no quadro infra:

Tipo de FPS	N.º	Entidade Adjudicatária	Designação	Instrumentos contratuais			Total	Adjudicação	
				Contratos	Protocolos	Sem design		Valor (€)	%
P	18	Grid; Engivia; Coba; BEG; Câncio Martins/ Armando Rito; A2P Consult	16		2	18	1.800.079	47%	
E	11	Engivia; Coba; Coteprol; Câncio Martins/ Armando Rito; Grid; Estereofoto; Geocontrole; Ecossistema	11			11	375.541	10%	
A	6	Consulbarra; SPGO; Michel Virlogeux/Jean-Marie Cremer	6			6	223.800	6%	
S	2	Engivia / Coba			2	2	19.960	1 %	
O	8	LNEC; FCTUC/EU; ISQ; AQS/Alves Dias	3	5		8	1.382.918	36%	
Total	45	-	36	5	4	45	3.802.298	100,0%	

Do conjunto, **foram analisados os contratos celebrados com a GRID, com a Comissão de Revisores e com a Engivia**. Das adjudicações efectuadas resultaram **15 contratos**, cujo **volume financeiro se cifrou em € 1.006.059,59**, ou seja, cerca de **26,5%** do custo total suportado pelo dono da obra com as prestações de serviços.

As considerações que se seguem circunscrevem-se apenas a estes 15 contratos.



2.6.4. Projecto

2.6.4.1. Projecto da Ponte Europa / Revisão do Projecto

O custo total suportado com o **projecto da Ponte Europa** (projecto base/ projecto de execução/ revisão de projecto), cifrou-se em **€ 965.260,85 + I.V.A.**, conforme o explicita o quadro infra:

Área de intervenção	Dono da Obra	Projectista	Prazo de execução	Data da assinatura	Montante
Projecto base (ante-projecto)	JAE SA	GRID	120 dias	20/11/1998	€ 195.304,31
<i> Lançamento do concurso da empreitada – Maio de 1999 </i>					
Projecto de execução	ICOR	GRID	90 dias	09/09/1999	€ 188.156,54
<i> Rescisão contratual com a Projectista GRID – Fevereiro de 2003 </i>					
Revisão de projecto	IEP	Eng.ºs Câncio Martins/Armando Rito e J. Combault	Retroagiu os efeitos a 01/02/03	25/06/2003	€ 581.800,00
Total					€ 965.260,85

O **projecto base** e o **projecto de execução** da Ponte Europa foram adjudicados ao gabinete **GRID** – Consultas, Estudos e Projectos de Engenharia, Lda, respectivamente, em 1998 e 1999. **precedidos de convites endereçados a três engenheiros, no âmbito do concurso de ideias e obras de arte**.

Note-se, contudo, que, no período que mediou entre estas duas adjudicações, o dono da obra procedeu ao lançamento da empreitada, o que teve como consequência imediata, para os concorrentes participantes, o facto de apenas terem podido dispor, para sua consulta e apreciação, do projecto-base da Ponte, documento não detentor do adequado grau de desenvolvimento do projecto de execução.

Acresce que o caderno de encargos era minimalista e pouco consistente quanto aos objectivos e condicionantes do projecto e não definia critérios quantitativos necessários para uma correcta apreciação das propostas apresentadas a concurso.

A contratação tardia do projectista **GRID** ficou associada não só à falta de coordenação na gestão temporal do empreendimento por parte do dono da obra, o que levou ao não cumprimento do planeamento inicial, mas também às alterações institucionais por si sofridas, que naturalmente provocaram modificações na sua estrutura interna e no seu funcionamento.

Aliás o prazo contratualizado para a entrega do projecto de execução, de 90 dias, revelou-se escasso, já que a Grid fez a sua entrega de modo parcelar, tendo terminado em Março de 2000, cerca de 3 meses após a consignação da empreitada.

Refira-se, ainda, que não foi contratualizado, no contrato com a projectista **GRID**, “o seguro do projecto”, nem qualquer cláusula pecuniária sancionatória, o que levou o dono da obra a assumir todas as responsabilidades financeiras por erros e/ou omissões do projecto de execução, considerados como erros de concepção.

Em 5 de Fevereiro de 2003, o dono da obra tomou a decisão de rescindir o contrato com o projectista **Grid** e cessar, de imediato, a assistência técnica que estava a ser prestada à obra por este Gabinete.

Quanto à revisão do projecto da Ponte foi, depois, adjudicado, em 2003, por ajuste directo, aos Eng.ºs Câncio Martins, Armando Rito e Jacques Combault.

O dono da obra atribuiu **efeitos retroactivos aos contratos celebrados com a Comissão de revisão, formalizados em Junho de 2003, para regularizar os serviços já entretanto prestados, em Janeiro daquele ano.**



Parece evidente que foi manifestamente tardia a validação técnica do projecto de execução da Ponte, já que se tivesse acontecido no tempo correcto, ou seja antes do lançamento do concurso público da empreitada, teria certamente evitado as derrapagens físicas e financeiras ocorridas.

2.6.4.2. Projecto da Rede Viária na margem direita

O projecto **base** da ligação do nó da EN1 (IC2) – trecho compreendido entre a Ponte Europa e o Nó da Boavista (rede viária) - foi adjudicado, por ajuste directo, à **Engivia**, Consultores de Engenharia, Lda, em 16 de Setembro de 1998, com um prazo de execução de 45 dias, pelo montante de **€ 49.780,03 + I.V.A.**

Tal como para a contratação dos projectistas da Ponte Europa, o dono da obra, para a adjudicação destes trabalhos, promoveu o mesmo procedimento, ou seja a consulta limitada, através de envio de convites a três empresas com experiência no sector rodoviário, mas no âmbito do estudo rodoviário preliminar.

Este contrato foi objecto de dois contratos adicionais, perfazendo o custo destes serviços **€ 42.896,60 + I.V.A., representando cerca de 86,2% do montante inicial acordado.**

Para além do que antecede, em 11 de Janeiro de 1999, o dono da obra adjudicou à Engivia o **anteprojecto para concurso, o projecto de execução, a assistência técnica** e o Plano de Segurança e Saúde da Ligação do Nó da EN1 (IC2) – Nó da Boavista – Ponte Europa sobre o Rio Mondego – viadutos e obras de contenção do trecho compreendido entre a Ponte Europa e o Nó da Boavista, (rede viária) pelo preço de **€ 151.285,40 + I.V.A.**

Posteriormente, esta quantia sofreu um **incremento de 38,3%**, resultante da celebração de um contrato adicional (n.º 50), cujos honorários foram fixados em **€ 57.960,32 + I.V.A.**, para a prestação de serviços respeitantes a *obras de arte e de contenção* do mesmo troço.

Os honorários pagos ao abrigo deste contrato resultaram de carta enviada pela Engivia ao conselho de administração da J.A.E. S. A., a solicitar **uma correcção ao valor já pago anteriormente**, em virtude de, apenas após a celebração do contrato inicial, terem sido

detectadas condições geotécnicas particularmente desfavoráveis, que conduziram a um maior número de obras de arte.

Por outro lado, a execução dos projectos relativos à **reposição dos serviços afectados** pela construção do “Nó da Boavista”, no âmbito da empreitada da Ponte Europa, foi adjudicada à Engivia, em 31 de Julho de 2000, pelo preço de **€ 66.689,28 + I.V.A.**

Posteriormente, em **25 de Setembro de 2001**, ao valor dos honorários pago acresceu a quantia de **€ 39.375,11 + I.V.A.**, em resultado da formalização de um **novo contrato que teve por objecto proceder a ajustamentos nos projectos referentes ao Nó da Boavista, decorrentes das interferências com infra-estruturas dos SMASC.**

Este contrato já havia sido analisado no Relatório de Auditoria n.º 28/04 – 2.ª Secção, do TC, no qual foi referido que: *“face aos elementos disponíveis, as prestações de serviços a que a Engivia se obrigou...já estavam abarcadas e, portanto, pagas pelos dois contratos primeiramente celebrados, devendo ter sido executados à luz dos mesmos. A celebração do terceiro contrato, com um objecto que se sobreporá ao dos dois anteriores, revela pois uma situação de incumprimento dos dois primeiros por parte daquela empresa – susceptível de gerar responsabilidade civil contratual para a Engivia pelos prejuízos causados à JAE S.A.”*²² (sublinhado nosso).

As sucessivas adjudicações do dono da obra à Engivia, respeitantes aos serviços afectados na margem direita do rio Mondego, e efectuadas após a consignação da empreitada, **revela as manifestas insuficiências dos projectos, à data do lançamento do concurso público.**

Deve sublinhar-se que os princípios da transparência e da concorrência imporiam que estes trabalhos tivessem sido objecto de um concurso autónomo e no regime de série de preços, com vista à obtenção de melhores condições financeiras para o erário público.

Tais contratações resultaram da existência de um projecto de execução dos acessos rodoviários feito sem os indispensáveis levantamento e projecto de reposição dos serviços afectados.

²² Pág. 37 do referido relatório.



Com efeito, o levantamento rigoroso das infra-estruturas das entidades concessionárias na margem direita do Rio Mondego, a EDP, a TV Cabo, os SMASC, o Gás e a PT, só foi realizado durante a execução da empreitada, o que a onerou com novas contratações de serviços, com contratos adicionais ao contrato de empreitada e, ainda, com indemnizações pagas ao consórcio empreiteiro, formalizadas em Apostilhas.

2.7. Custo global e prazo de conclusão da obra

A obra de construção da Ponte Europa teve início em 5 Janeiro de 2000 e foi concluída em Junho de 2004²³, com o valor final de 70,9 milhões de euros (S/IVA), isto é, mais do dobro do tempo previsto e do valor orçado. O empreendimento consubstanciou um desvio de 136,9% no custo global e de 134% no prazo, tal como se ilustra no seguinte quadro:

	Custo Global da Obra	Prazo de Conclusão
Estimado	29.927.874€	Dezembro 2001
Realizado	70.905.121€	Junho 2004
Desvio:		
<i>Em valor</i>	+41.020.438	+2,6 anos
<i>Em %</i>	+136,9%	+134,0%

Fonte: : Planeamento Geral – JAE, S.A (21.01.99);
Questionário TC; Tratamento equipa auditoria

Em termos de prazos, a ponte Europa tinha um prazo de construção de 700 dias, mas este acabou por ser prolongado para 1.638 dias, na sequência das várias prorrogações que somaram 938 dias e que alteraram a data da sua conclusão de Dezembro de 2001 para Junho de 2004.

Esta mesma obra foi também sub-orçada, já que o seu custo real foi muito superior ao estimado, tendo ascendido a mais do dobro (137%), o que demonstra a falta de rigor da estimativa apresentada. Acresce que os serviços foram executados de forma diferente do projecto base e das especificações previstas no contrato.

2.7.1. Componentes do Custo Global da Obra

Tal como decorre do quadro infra, cerca de 92,9% do custo global apurado, ou seja de 65,9 milhões de euros respeitam ao custo final da empreitada e 7%, isto é, 5 milhões de euros correspondem a outros custos associados, que incluem projectos, estudos e assessoria técnica, expropriações, sinalização e outros. A maior parcela do custo do empreendimento, mais de metade, cerca de 52,3%, correspondeu a trabalhos a mais e a menos, indemnizações e revisão de preços. Atente-se no quadro que segue, no qual se condensa tal informação:

Componentes do Custo Global da Obra	Valores (sem IVA)	%
Custo Final da Empreitada	65.880.227	92,91%
valor adjudicação	28.778.989	40,59%
Encargos Adicionais:	37.101.238	52,33%
<i>Sobrecustos</i>	30.607.829	43,17%
<i>Revisão de Preços</i>	6.493.408	9,16%
Outros Custos Associados	5.024.894	7,09%
Estudos, assessorias, projectos	2.284.195	3,22%
Outros trab (inclui sinalização)	956.717	1,35%
Trabalhos adic e Complem dos FPS	561.385	0,79%
Expropriações	1.222.597	1,72%
Total	70.905.121	100,00%

Do conjunto dos custos associados assumem especial relevância os encargos incorridos com projectos e revisão, estudos, assessorias e pareceres, que ascenderam a 2,3 milhões de euros, representando 3,2% do custo global da obra.

O valor despendido pela JAE e CMC, entre 1990 a 2003, para a elaboração de estudos, projectos e sua revisão totalizou 2,2 milhões de euros, o que representou 3% do custo global do empreendimento ponte Europa. Atente-se no quadro seguinte, que ilustra a situação:

²³ A abertura do tráfego teve lugar no dia 30 de Maio de 2004 em consonância com a primeira recepção provisória parcial.



Tipo	Valor Final dos trabalhos	em % do valor global da obra	Entidade pagadora
Projectos	1.800.079	2,54%	JAE, SA
Estudos	375.541	0,53%	JAE/CMC
	311.770	0,44%	JAE
	63.771	0,09%	CMC
Total	2.175.620	3,07%	-

2.7.2. Custo Final da empreitada

A construção da ponte Europa, tal como já referido, revelou um **custo final** corresponde ao montante global de **65,9 milhões de euros, sem I.V.A.** mais do **dobro**, do valor inicialmente adjudicado de **28,8 milhões de euros**.

Tipo de empreitada:	PG	Total	% (CF)
Fase da empreitada:	Concluída		
Indicadores:			
Valor de adjudicação	28.778.989	28.778.989	43,68%
Encargos adicionais	37.101.238	37.101.238	56,32%
Custo final	65.880.227	65.880.227	100,00%

Fonte: JAE (actual EP, E.P.E): Tratamento equipa auditoria do TC

Aquele custo final de **65,9 milhões de euros resultou do custo dos trabalhos contratuais**, no montante de **28,8 milhões de euros**, acrescido do **saldo dos trabalhos a mais e a menos, erros e omissões do projecto, indemnizações e revisão de preços** que ascenderam a **37,1 milhões de euros** representando estes últimos mais de metade (+56,3%) do custo final e consubstanciando **128,9%** de deslizamento para mais do valor de adjudicação.

Sublinhe-se que este importante desvio financeiro resultou, nomeadamente, da **falta de articulação entre as entidades envolvidas no projecto, da indefinição dos elementos patenteados a concurso, de execução da obra em simultâneo com a elaboração do projecto, de problemas técnicos associados à reposição dos serviços afectados, de alterações na construção da ponte; da paralisação dos trabalhos na sequência da revisão do projecto da ponte, da elaboração dos projectos definitivos da alteração**

do seu processo construtivo, de erros e omissões do projecto e, finalmente, de deficiente controlo por parte do dono da obra.

Tudo isto traduz falhas graves contrárias às boas práticas, que acabaram por se conjugar todas elas, nesta obra de forma muito prejudicial para os respectivos custos e prazos de conclusão.

2.7.2.1. Erros e omissões do projecto

A não entrega do projecto de execução no acto de consignação da empreitada, levou a que o Dono da Obra e o Adjudicatário se vissem obrigados a acordar, em 30/03/2000, que este poderia reclamar sobre erros e omissões do projecto, no prazo de 37 dias, concretamente até 24/05/2000.

Acresce que nem sequer os trabalhos de terraplanagem e de fundações especiais foram regidos pelo regime de "série de preços", como, aliás, é prática corrente em qualquer tipo de empreitada.

2.7.2.2. Trabalhos a mais e a menos

Durante a execução da empreitada, tal como já referido, foram introduzidas alterações ao objecto original do contrato, tendo sido elaborados dez Mapas de Trabalhos a Mais e a Menos, cujo valor ascendeu a 17.925.433,60 € e ultrapassou em 62,3% o valor de adjudicação. O recurso abusivo à figura de "trabalhos a mais" consubstancia uma distorção do princípio da concorrência. O quadro seguinte ilustra a situação:

	Valor	
	escudos	euros
Valor acumulado:		
Trab +	4.142.287.187	20.661.641
Trab -	548.560.406	2.736.208
Saldo	3.593.726.781	17.925.434
Impacto no valor de adjudicação	62,29%	
Impacto no custo final da empreitada	27,21%	



2.7.2.3. Indemnizações e Correção de Preços

O valor total das indemnizações pagas ao empreiteiro ascendeu a 12,7 milhões de euros + IVA e destinou-se à reposição do equilíbrio financeiro do contrato. As situações que deram origem às reclamações apresentadas pelo empreiteiro ficaram a dever-se, essencialmente, à existência de erros e omissões do projecto de execução e a alterações do processo construtivo.

Os trabalhos a mais e as prorrogações de prazo de 938 dias foram maioritariamente responsáveis pelo encargo em revisão de preços que atingiu a soma de 6.493.408,40€.

A grande maioria destes custos poderia e deveria ter sido evitada se esta obra tivesse sido conduzida segundo as boas práticas e de acordo com uma gestão rigorosa que tivesse tido em conta os princípios da boa gestão financeira.

2.7.3. Custo Final dos Fornecimentos e Prestações de Serviços

O custo final dos fornecimentos e prestações de serviços ascendeu a 3,8 milhões de euros, do qual, 3,2 milhões (85,3%) respeitaram ao valor de adjudicação e 14,7% a trabalhos adicionais e complementares, sendo, pois, o desvio financeiro de 561,4 mil euros (17,3%), face ao valor inicialmente adjudicado, como o ilustra o quadro seguinte:

Tipo FPS	v adj	valor final	Peso (%)	Desvio	
				valor	%
Projecto	1.696.104	1.800.079	47,34%	103.975	+6,13%
Estudos	375.541	375.541	9,88%	0	0,00%
Assessoria	212.550	223.800	5,89%	11.250	+5,29%
Sinalização	19.960	19.960	0,52%	0	0,00%
Outros	936.757	1.382.918	36,37%	446.161	+47,63%
Total	3.240.913	3.802.298	100,00%	561.385	+17,32%
% no valor final	85,24%	-	-	14,76%	-

Esta situação é explicada pelos trabalhos adicionais e complementares, ocorridos na área do projecto (+6,2%), da assessoria técnica (+5,9%) e de outros (47,6%), devido, essencialmente, à reformulação de projecto de sinalização, aos estudos complementares, à repetição de ensaios, à instrumentação adicional de aduelas, à extensão do prazo da empreitada, à peritagem a acidente de trabalho ocorrido na empreitada, à extensão de actividades associadas, ao reforço e protecção anticorrosiva de estruturas metálicas e pintura da superfície de betão, bem com à análise das reclamações apresentadas pelo adjudicatário, por parte de consultores externos.



2.8. Derrapagem financeira e respectivas causas

Inicialmente orçada em quinze milhões de euros, apurou-se que o **custo total final de construção foi de € 70.905.121,00**, e isto sem a previsão dos custos de manutenção da infra-estrutura.

O Estado pagou, pois, mais 37,6 milhões de euros do que o valor contratualizado, ou seja mais 117,68%, deste montante, 37,1 milhões de euros resultaram de encargos adicionais da empreitada e 561 mil euros (+17,41%) de trabalhos adicionais e complementares dos fornecimentos de bens e serviços, como se demonstra no quadro seguinte, o qual sumaria, também, as causas do ocorrido:

	EMPREITADA	FORNEC. BENS E SERV.	Total
V.Adj.	28.778.989,27 €	3.224.248,02	32.003.237,29 €
C.final	65.880.227	3.785.632,61	69.665.859,61 €
Desvio Financeiro			
Valor	37.101.238	561.384,59	37.662.622
%	+128,92%	+17,41%	+117,68%
Causas	<p>Falta de articulação entre as entidades envolvidas no projecto; Indefinição dos elementos patentes a concurso; Execução da obra em simultâneo com a elaboração do projecto; Circunstâncias imprevistas; Problemas técnicos associados à reposição dos serviços afectados e à construção da ponte; Paralisação dos trabalhos na sequência da revisão do projecto da ponte e da elaboração dos projectos definitivos da alteração do processo construtivo da ponte; Erros e omissões de projecto; Deficiente <i>controlling</i> por parte do dono da obra;</p> <p>Reformulação de projecto de sinalização, (estudos complementares, repetição de ensaios, instrumentação adicional de aduelas, extensão do prazo da empreitada, peritagem a acidente de trabalho ocorrido na empreitada, Extensão de actividades associadas ao reforço e protecção anticorrosiva de estruturas metálicas e pintura da superfície de betão, (análise das reclamações por consultores externos.</p>		
<p>Fonte: Conta Final de Empreitada; Lista dos contratos de FBS; Questionário TC; tratamento equipa auditoria</p>			

O Tribunal não pode deixar de sublinhar que o **desvio financeiro globalmente verificado, de 117,7%, ultrapassa todos os limites da razoabilidade**, e que as respectivas causas, acima sumariadas, consubstanciam uma gestão não pautada pelo rigor e que contrariou os critérios de eficiência, economia e eficácia.

O Tribunal também não pode deixar passar em claro o facto de o Governo, ao aprovar, em Outubro de 2003, isto é a oito meses do *terminus* da obra, um regime jurídico de excepção, através do Dec. Lei n.º 262/2003, para, nesta obra, se poder ultrapassar o limite de 50% dos trabalhos a mais que se encontra fixado no n.º 2 do art.º 26.º do Decreto-Lei n.º 405/93, em vigor à data de

abertura do concurso, acabou por **dar cobertura jurídica a uma situação ilegal de trabalhos a mais**, e, assim, sancionar todas as **falhas de gestão graves ocorridas no decurso da obra**.

Não obstante, esta legalização, saliente-se que o dono da obra foi obrigado a devolver cerca de 6,2 milhões de euros, dos 55 milhões recebidos, à União Europeia, por esta não ter considerado ilegíveis, para efeitos de financiamento do FEDER, uma fatia importante dos trabalhos a mais.

2.8.1. Da Empreitada

O desvio já referido, no custo final da empreitada na ordem dos 37,1 milhões + IVA, é explicado no quadro infra:

N.º Empreitadas:1				
Regime: Preço Global				
Status: Empreitada Concluída				
Indicadores		valores	em % do V.Adj)	em % do CF
1.	Valor de adjudicação	28.778.989	-	43,68%
2.	Valor do saldo dos TM (+/-)	17.925.434	62,3%	27,21%
3.	Valor das indemnizações	12.682.396	44,07%	19,25%
4.	Revisão de preços	6.493.408	22,56%	9,86%
5.	Encargos adicionais/ Sobrecustos (2+3+4)	37.101.238	128,9%	56,32%
6.	Custo final (1+5)	65.880.227	-	-
Fonte: JAE (actual EP, E.P.E); Tratamento equipa auditoria TC				

Note-se que os encargos mencionados no quadro incluem o **saldo dos trabalhos a mais e a menos, no valor de 17,9 milhões de euros**, as indemnizações, no valor de 12,7 milhões de euros e a revisão de preços no valor de 6,5 milhões de euros.

Note-se também que as causas do referido **saldo dos trabalhos a mais e a menos no montante de 17,9 milhões de euros, foram consideradas pelo citado Dec. Lei n.º 262/2003, de 23 de Outubro**, que estabeleceu um regime excepcional para esta obra como **inevitabilidades, na sua globalidade**, e não como **erros e falhas na gestão do empreendimento**.



2.8.2. Fornecimentos e serviços

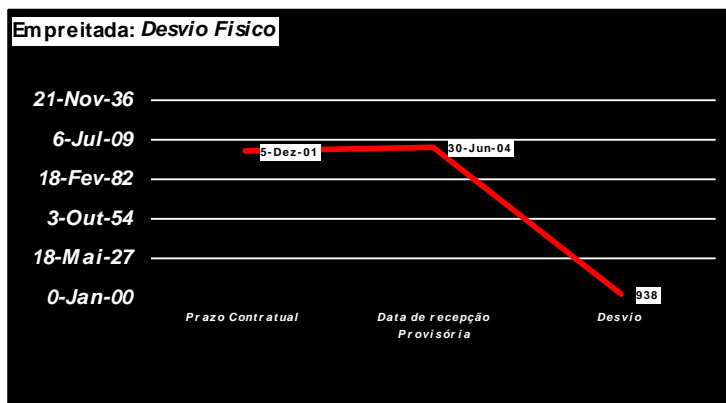
Quanto ao desvio de 17% nos fornecimentos e prestação de serviços ficou a dever-se, essencialmente, a problemas ligados ao lançamento da empreitada, em fase de ante-projecto, e à dilatação do prazo. O desvio em causa comporta **trabalhos adicionais/complementares** realizados pela Engivia (projecto), Coba (projecto), SPGO (assessoria), LNEC (outros), Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra (outros) e Instituto de Soldadura e da Qualidade (outros), tal como se mostra no quadro que se segue:

As causas deste importante desvio não podem, de modo algum, ser consideradas como inevitabilidades do processo, mas, antes, como falhas graves nos domínios do planeamento, da execução e do controlo do empreendimento, consubstanciando um afastamento sistemático do que impunham as boas práticas neste domínio.

Tipo FPS	v adj	valor final	Desvio	
			Valor	%
Projecto	1.696.104	1.800.079	103.975	+6,13%
Estudos	375.541	375.541	0	0,00%
Assessoria	212.550	223.800	11.250	+5,29%
Sinalização	19.960	19.960	0	0,00%
Outros	936.757	1.382.918	446.161	+47,63%
Total	3.240.913	3.802.298	561.385	+17,32%

2.9. Derrapagem física e respectivas causas

Como já referido, a empreitada sofreu **uma derrapagem de 938 dias, elevando o prazo contratual de 700 dias para 1.638 dias de calendário**. O deslizamento de 134% ocorrido no prazo, ficou a dever-se, entre outros, a atrasos nas expropriações, a problemas técnicos associados à reposição de serviços afectados, à construção física da ponte, ao reforço e reabilitação da ponte, a alteração do processo construtivo da ponte e à revisão do projecto da ponte. O gráfico seguinte ilustra o desvio físico ocorrido:





2.10. Avaliação dos trabalhos executados pelo dono da obra

O dono da obra, responsável pela sua execução, bem como pela respectiva gestão e monitorização atribuiu nota negativa aos trabalhos executados pela empresa projectista GRID, mas absteve-se de avaliar os restantes contraentes, não só ao nível da aquisição de bens e serviços, mas, sobretudo, o Consórcio adjudicatário “Somague Engenharia, SA / Novopca – Construtores Associados, SA” executor da empreitada “Ligação do nó da EN1 (IC2) / Nó da Boavista – Ponte Europa sobre o rio Mondego”, não obstante, ser, essa, uma das suas inaliáveis incumbências, como dono da obra. Tal postura é inaceitável e inexplicável.

Não obstante, o TC entende que com suporte quer em documentos elaborados pelo próprio dono da obra, quer no relatório produzido pela IGOP, podem avaliar-se os trabalhos da forma que se condensa no quadro abaixo, do qual resulta nota negativa também para o projecto e a empreitada e a menção de razoável para os estudos e assessoria e a fiscalização:

Designação	Avaliação da qualidade dos trabalhos		
	E	R	N
Estudos e Assessorias (A)		X	
Projecto (P)			X
Fiscalização (F)		X	
Empreitada			X
<i>Legenda: E – excelente; R – razoável; N - negativo</i>			
<i>Fonte: Documentos vários; Tratamento equipa auditoria TC</i>			

Não obstante o elevado valor pago com encargos adicionais, de cerca de 37,1 milhões de euros, e o atraso de vários anos na disponibilidade de um bem público essencial, não obstante, ainda, as causas do sucedido estarem devidamente identificadas, o TC não detectou a atribuição de responsabilidade, de quaisquer natureza, aos causadores destas ocorrências.

Apenas, em sede de contraditório, o MOPTC, veio informar o TC de que o Secretário de Estado Adjunto das Obras Públicas e das Comunicações, em Abril de 2008, havia proferido um despacho, no sentido de “ a EP desencadear os necessários procedimentos no sentido de apurar as responsabilidades (com base nos elementos e documentos disponíveis) das diversas entidades intervenientes, bem como as responsabilidades ocorridas no decurso do procedimento; Em face das responsabilidades apuradas deverá a EP,

igualmente, adoptar os procedimentos internos que: a) Garantam que situações como estas não se voltarão a repetir; b) Criem mecanismos e regras de actuação que permitam o apuramento, em tempo oportuno, das razões e dos responsáveis pelos prejuízos decorrentes dos custos adicionais; c) Permitam, em tempo oportuno, quantificar os prejuízos e sua imputação com vista à resolução dos conflitos nos termos do respectivo contrato ou á instauração imediata dos procedimentos judiciais adequados”.

O TC sublinha esta reacção, que, embora tardia, pode contribuir, a título de exemplo e na sequência desta auditoria do Tribunal, para evitar, no futuro, erros semelhantes.

Entende também o Tribunal que o MOPTC deverá informá-lo e divulgar publicamente os resultados a que o cumprimento daquele Despacho venha a dar lugar

2.11. Modelo de gestão e fiscalização

O modelo de gestão adoptado assentou, no tocante a várias valências, numa gestão bi-partida, de acordo com o protocolo assinado em 1997, pelo qual a então JAE ficou responsável pela elaboração dos estudos e projectos, assumindo também a qualidade de dono da obra, para efeitos do lançamento, gestão e execução da ponte Europa, enquanto que à CMC coube proceder à alteração do Plano Director Municipal, elaborar os estudos de enquadramento urbanístico e efectuar as expropriações consideradas necessárias.

Este modelo veio a revelar-se ineficaz, desde o início da obra e até sua conclusão. Logo no início, designadamente no tocante à cedência de informação ao projectista, bem como atinentes às alterações do traçado dos acessos, surgiram as primeiras grandes dificuldades no adequado funcionamento das duas partes, já que aquela informação foi inexistente.

Quanto aos mecanismos implementados, para a fiscalização quer através da constituição de uma equipa interna, detentora de múltiplas valências técnicas, quer através do gestor do empreendimento, os mesmos não foram, apesar de tudo, suficientes para impedir os acentuados desvios físicos e financeiros da obra, já que esta padecia, de vícios de fundo, centrados, como já referido, na falta de rigor do planeamento e



numa gestão predominantemente casuística do empreendimento.

A obra de construção da ponte Europa foi executada dentro de **padrões inadequados de custos, de prazos, de qualidade e de efectividade**, com **alterações ao projecto e contratuais que a descaracterizaram, dificultaram o seu controlo e tornaram os instrumentos de gestão utilizados para o controlo de custos e de prazos completamente ineficazes.**



A obra apresentou **um índice de desperdício elevado**, resultante de **erros e falhas graves na gestão e no controlo**, de que se destacam, designadamente: o **erro de lançar a obra em fase anteprojecto**, agravado pelo facto da empreitada ter sido no **regime de preço global**, a **falta de liderança** e de **capacidade técnica** do dono da obra, a **subversão dos princípios da contratação pública** (concorrência, transparência e equidade), a **nomeação tardia** do gestor de empreendimento, a **fragilidade de actuação** do dono da obra face ao empreiteiro e a **ineficácia das acções** da equipa de fiscalização por **inércia do dono da obra**. **Todas estas graves deficiências** contribuíram para uma **gestão e coordenação do empreendimento ineficazes** que resultaram **encargos adicionais avultadíssimos (+128,9%) para o erário público.**

2.12. Impactos gerados na obra

A obra da Ponte Europa revelou múltiplos **impactos negativos nomeadamente, o acentuado deslizamento nos custos**, o sensível atraso na disponibilidade do bem público essencial, bem como quer o **constrangimento causado aos utentes**, em particular **ao nível da utilização da EN1/IC2**, na entrada para Coimbra e no acesso urbano à “zona Comercial” de Coimbra, onde se localizam as grandes superfícies comerciais, quer **os desvios de trânsito provocados pelos serviços**

afectados. Realce, ainda, para a não utilização da via pedonal, na laje inferior do tabuleiro, a qual estava inicialmente prevista, no estudo prévio e no projecto base, com a altura máxima de 2.20m e que foi, posteriormente, redimensionada para 1,89m, devido à alteração do projecto.

Em sede de contraditório o dono da obra informou o TC de que o **encerramento da passagem pedonal tinha** decorrido da prática de **actos de vandalismo** e de **não ter sido possível assegurar a vigilância daquela passagem**, pelo que foi acordado, entre as partes, o *“encerramento da mesma, até estarem criadas as condições que permitissem a circulação pedonal em segurança”*. Também, informou o TC, de que houve um *“redimensionamento da estrutura”* com reflexos na *“alturada passagem pedonal”*.

Quanto a impactos positivos da obra, o mais importante consubstanciou-se na melhoria do tráfego rodoviário e do conseqüente aumento da qualidade de vida dos habitantes de Coimbra.

O quadro seguinte sintetiza os impactos descritos:

Impactos	Classificação (+/-)	Durante obra	Após obra
Constrangimentos aos utentes. Desvios de tráfego rodoviário/ Indutor de enormes fluxos de tráfego/Agravamento dos problemas de trânsito	Negativo (-)	✓	
Aumento da Poluição sonora e atmosférica	Negativo (-)	✓	
Encerramento da via pedonal devido a actos de vandalismo e à impossibilidade de assegurar a sua vigilância: Impossibilidade da utilização do tabuleiro nos termos previstos inicialmente.	Negativo (-)		✓
Melhoria no tráfego rodoviário e da qualidade de vida dos habitantes da cidade nos termos previstos inicialmente	Positivo (+)		✓



2.13. Balanço Global da Obra

O quadro seguinte condensa os aspectos que influenciaram **positiva e negativamente** a execução da obra:

Descrição	Aspectos positivos ☺	Aspectos negativos ☹	Observações
❶ Importância estratégica da obra	✓		Trata-se de uma obra prevista no Plano Rodoviário Nacional (PRN) e no Plano Director Municipal de Coimbra (PDM) e aí classificada como de "importância regional".
❷ Concurso		✓	Lançamento de concurso em fase de anteprojecto.
Projecto de execução e revisão		✓	O projecto de execução foi entregue ao adjudicatário 3 meses após a consignação da empreitada.
❹ Criação de um regime jurídico de excepção para conclusão da empreitada		✓	Diploma publicado em 2003, após o lançamento do concurso, para dar cobertura legal ao deslizamento ocorrido nos custos, que já ultrapassava o limite dos 50% , alegando para o efeito evitar mais sobrecustos para o erário público e maior benefício para as populações.
❺ Abertura da Infra-estrutura ao tráfego		✓	O atraso no prazo de conclusão da obra retardou a abertura da infra-estrutura ao tráfego, a qual, prevista inicialmente para Dezembro de 2001, passou para Junho de 2004. Desvio físico superior a 2,6 anos.
❻ Custo global e Prazo de Conclusão da obra		✓	Deslizamento no custo global da obra de 41 milhões de euros (136,9%) e no prazo de conclusão da obra (134%).
❼ Custo final específico da empreitada		✓	Derrapagem financeira na ordem de 37 milhões de euros (129%) e 938 dias de prazo.
❸ Custo dos FPS			Desvio financeiro de 561,4 mil euros (17%) nos FPS, face ao inicialmente adjudicado.
❹ Recurso ao outsourcing para tratamento de reclamações do adjudicatário		✓	Entre Abril de 2002 e Junho de 2004 o dono da obra recorreu a consultores externos para tratamento das reclamações do adjudicatário e análise dos custos efectivos de suspensão da empreitada. O montante despendido ascendeu a 223,8 mil euros.
❷ Financiamento		✓	Na parte financiada por fundos comunitários, no montante de 15,9 milhões de euros (22,4%), houve uma devolução de 6,2 milhões de euros porque não foram considerados os trabalhos a mais como elegíveis pela U.E.
Alteração do projecto		✓	A opção de alteração do projecto gerou acréscimo nos custos e inviabilização da via pedonal.
O tempo total gasto no empreendimento, incluindo planeamento		✓	O tempo gasto na realização do empreendimento, desde o início do anteprojecto (1998) até ao início da utilização da infra-estrutura (2004) foi de 6 anos, o que é excessivo para um investimento público daquela natureza, quando comparado com casos similares..
Gestão da obra		✓	A gestão da obra é um exemplo de más práticas ao nível da gestão de uma obra pública e de desperdício de dinheiros públicos, ainda por cima caucionado pelo Estado legislador, através da publicação de um regime de excepção -o Dec. Lei n.º 262/03-.

Em suma, o balanço final da obra cifra-se num **desempenho da sua entidade gestora que não pode deixar de ser classificado como muito mau e consubstanciou um caso exemplar de más práticas de gestão e sem o correspondente "accountability".**

2.14. Tabela de boas práticas

O quadro que segue visa permitir uma **apreciação global sobre os principais aspectos que nortearam a gestão da obra de construção da Ponte Europa:**

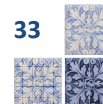


MATRIZ DE AVALIAÇÃO DA GESTÃO DO EMPREENDIMENTO "Ponte Europa sobre o Rio Mondego"

<i>Boas práticas</i>	<i>O que se verificou</i>
1 – DONO DA OBRA	
	<p>O Dono da Obra, designado <i>ab initio</i> J.A.E., e <i>a posteriori</i> J.A.E. S.A., I.C.O.R. e por último I.E.P., deliberou, em Julho de 1998, solicitar a uma Comissão de Aconselhamento um parecer que lhe permitisse escolher a solução mais vantajosa para o projecto base da Ponte .</p> <p>O dono da obra, deliberou, ainda constituir uma Comissão interna que teve como funções a apreciação das soluções apresentadas pelos projectistas convidados, no âmbito dos acessos rodoviários</p> <p>Em concomitância com estas comissões, operou a Comissão de Coordenação do Projecto, que funcionou no seio do dono da obra, constituída exclusivamente por engenheiros da J.A.E. Competiu a esta Comissão assumir a liderança do empreendimento na fase de projecto, e propor superiormente a sua aprovação.</p>
	<p>Sublinhe-se que foi a R.C.M. n.º 51/97, que definiu a ex-J.A.E. como dono da obra, e a C.M.C. como responsável pelas expropriações dos terrenos, levando pois à existência de uma responsabilidade dupla na execução do empreendimento, que teve consequências danosas, atenta <i>inter alia</i> a ausência de coordenação entre as partes envolvidas.</p>
	<p>Note-se que a Comissão de Coordenação do projecto, propõe, em Janeiro de 2000, a aprovação do projecto de execução da Ponte. Porém, seis meses antes tinha proposto superiormente a revisão dos cálculos estruturais do projecto da ponte elaborado pela GRID, serviços que foram adjudicados ao gabinete BEG.</p>
	<p>Em Fevereiro de 2000, a Comissão de Coordenação do projecto propõe superiormente que o projectista GRID seja autorizado, a seu pedido, a desenvolver, para o adjudicatário da obra, o projecto de controlo de deformações durante a fase construtiva! Proposta que foi deferida pelo dono da obra. Este serviço agora realizado pela GRID foi desenvolvido em concomitância com o gabinete BEG.</p>
<p>1.1 ORGANIZAÇÃO COM ADEQUADA COMPETENCIA PROFISSIONAL: TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCEIRA E LEGAL PARA EXERCER CABALMENTE AS SUAS FUNÇÕES, INCLUINDO A GESTÃO DO EMPREENDIMENTO, E PARA SATISFAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS, COM MANUAIS DE PROCEDIMENTOS E DESCRIÇÃO DE FUNÇÕES.</p>	<p>O dono da obra, no âmbito da gestão de todo o empreendimento, tomou um conjunto de decisões que originaram elevados sobrecustos financeiros, associados a derrapagens de prazo: adoptou a solução proposta pela GRID, sem ter sido devidamente acautelado o facto de se tratar de uma solução inovadora, mesmo a nível internacional, com riscos que não foram assumidos;</p> <p>O Anteprojecto da ponte para concurso revelava vários erros e omissões, faltando-lhe o necessário Plano de Segurança e Saúde;</p> <p>Projectos de execução dos Acessos Rodoviários não haviam sido objecto de levantamento e não tinham projecto de reposição dos serviços afectados;</p> <p>Especificações e Caderno de Encargos do Concurso de Ideias eram minimalistas e sem um critérios claros e objectivos para a adjudicação dos serviços;</p> <p>Lançamento da empreitada com o anteprojecto da ponte, em vez do projecto de execução, agravado pelo facto de ser no regime de preço global;</p> <p>Consignação da empreitada com terrenos por expropriar e sem projecto de execução completo.</p> <p>Projecto de execução da ponte aprovado em 4/01/2000 com caderno de encargos pouco sólido e com peças escritas e desenhadas em falta, as quais foram entregues pelo projectista, de forma faseada, tendo o projecto sido concluído apenas em 31/03/2000;</p> <p>Critério de adjudicação da empreitada sem parâmetros devidamente ponderados, o que conduziu a que a escolha viesse a recair sobre a proposta mais baixa, já que, para todos os outros parâmetros, a Comissão considerou que todos os concorrentes tinham as mesmas capacidades;</p> <p>O projectista GRID não foi devidamente confrontado por escrito com o Relatório Preliminar dos Revisores do Projecto, para que pudesse rebater os graves erros técnicos por estes apresentados. A mudança do projectista deveria ter sido aprovada pela GRID, a qual deveria também renunciar por escrito aos seus direitos e deveres de autor do projecto;</p> <p>A gestão da empreitada não evitou que os custos adicionais com trabalhos a mais, erros e omissões de projecto, indemnizações e revisão de preços subissem até cerca de 37 milhões de euros, o que correspondeu a cerca de 127% do valor de adjudicação;</p> <p>As cinco prorrogações de prazo aprovadas totalizaram mais 938 dias, quando o prazo inicial foi de 700 dias, com os inevitáveis encargos agravados em revisão de preços.</p>
	<p>A fiscalização da empreitada foi realizada por uma equipa interna da ex-J.A.E. que pautou a sua intervenção pelo cumprimento das funções para as quais tinha sido cometida.</p>
	<p>O dono da obra nomeou, após a consignação da empreitada, um gestor do empreendimento, que teve como funções orientar a equipa de fiscalização. No entanto, a criação desta figura deveria ter ocorrido em concomitância com o início do empreendimento, de modo a consagrar a existência de uma entidade com responsabilidades na condução técnica e administrativa de todo o processo.</p>



Boas práticas	O que se verificou
	No âmbito do contraditório, a E.P. S.A. veio dizer que o Gestor de Empreendimentos apenas tinha como atribuição a condução de todas as actividades relativas e associadas à execução da Empreitada. O TC considera que esta função limitada não permitiu que se planeasse e implementasse um sistema integrado de gestão do processo produtivo cobrindo todas as fases do empreendimento, com as inevitáveis consequências.
<p>1.2 DEFINIÇÃO DETALHADA PELO DONO DA OBRA DO PROGRAMA PRELIMINAR DO PROJECTO.</p>	<p>O dono da obra não dispôs de Manual de Procedimentos de Gestão de empreendimentos, de Fiscalização ou de coordenação de empreitadas.</p> <p>Não foi preparado o Programa Preliminar do Projecto, no qual se definem os objectivos da obra, as características gerais a que a mesma deve satisfazer, os dados básicos relativos às exigências de comportamento, funcionamento, exploração e conservação da obra.</p> <p>Foram desenvolvidos estudos preliminares para a ponte pelas empresa GRID, J.L.Câncio Martins e Armando Rito, após procedimento de consulta limitada.</p> <p>O projecto base e o projecto de execução da Ponte foram adjudicados à GRID. Porém, o concurso público da empreitada foi lançado ainda com base no anteprojecto da ponte, que se veio a verificar apresentava erros e omissões variados.</p> <p>A passagem do projecto base para o projecto de execução revelou alterações significativas, nomeadamente ao nível do processo construtivo do tramo da Ponte nas margens do rio, com a adopção do sistema de cavaletes apoiado no solo, que veio a gerar sobrecustos financeiros inerentes aos trabalhos de alteração.</p>
<p>NOMEAÇÃO DO GESTOR DO EMPREENDIMENTO PELO DONO DA OBRA PARA PLANEAR E IMPLEMENTAR UM SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO DE TODO O PROCESSO PRODUTIVO E CONTROLO DE TODAS AS FASES DO EMPREENDIMENTO, COM ESPECIAL RELEVO NA CONTRATAÇÃO, COORDENAÇÃO, CONTROLO DE QUALIDADE E REVISÃO DO PROJECTO DE EXECUÇÃO, LANÇAMENTO, SELECÇÃO E CONTRATAÇÃO DO EMPREITEIRO, APROVAÇÃO DOS DESVIOS FÍSICOS E FINANCEIROS, NO ÂMBITO DO SEU ENQUADRAMENTO LEGAL.</p>	<p>Os projectos das infra-estruturas rodoviárias foram lançados em fase de projecto de execução. No entanto, não existia um projecto específico de levantamento e reposição de Serviços Afectados, tendo a sua contratação acontecido apenas 7 meses após a consignação da obra.</p> <p>O dono da obra só criou a figura do Gestor do Empreendimento após a obra ter sido consignada, sem ter detalhado as suas funções.</p> <p>Verificou-se, pois, que, na fase de projecto até à adjudicação da obra, existiram várias comissões que repartiram entre si as funções para as quais foram nomeadas, não havendo um entidade que assumisse <i>ab initio</i> a condução técnica do processo do empreendimento, como a figura do gestor do empreendimento.</p> <p>Com efeito, na fase de projecto, o processo foi liderado pela Comissão de Coordenação do Projecto existindo, também, na fase de concurso, a Comissão de Apreciação das Propostas, porém, sem um fio condutor.</p>
<p>1.4. VALIDAÇÃO ADMINISTRATIVA DAS VÁRIAS FASES DO PROJECTO.</p>	<p>O projecto de execução da Ponte Europa não foi revisto e validado por técnico de renome em pontes, o que, na altura constituía uma boa prática de gestão seguida pelos donos de obra.</p> <p>O projecto de execução apenas foi submetido a validação técnica em 2003, por parte dos Eng.ºs Câncio Martins e Armando Rito e por um técnico internacional de reconhecida competência, o Eng.º Jacques Combault, devido a anomalias registadas após a execução dos trabalhos de montagem e colagem das aduelas pré-fabricadas dos tramos da ponte na margem esquerda e posteriormente das aduelas pré-fabricadas sobre o rio. Note-se que aqueles dois técnicos portugueses tinham, anteriormente, sido preteridos no concurso de ideias da Ponte.</p> <p>O dono da obra adjudicou quase em concomitância com a adjudicação do projecto de execução, encomendado à GRID, os serviços do gabinete BEG, a fim de serem revistos os cálculos estruturais da ponte.</p>
	<p>Os projectos de execução da rede viária não foram objecto de validação técnica.</p> <p>No caso da Coba, projectista da margem esquerda, o projecto apresentava lacunas na drenagem dos terrenos e de estudos geológicos de solos. No projecto elaborado pela Engvia, projectista da margem direita, constatou-se a existência de indefinições e omissões, relativamente aos serviços afectados na margem direita, tendo presente que a obra se ia inserir em pleno meio urbano.</p>
<p>2 - PROJECTO, ASSESSORIAS, SERVIÇOS</p>	
<p>2.1 DEFINIÇÃO DETALHADA PELO DONO DA OBRA DO PROGRAMA PRELIMINAR DO PROJECTO: OBJECTIVO DETALHADO DA OBRA SEM AMBIGUIDADES OU OMISSÕES, CARACTERÍSTICAS FUNCIONAIS, CONDIÇÕES DE EXPLORAÇÃO E UTILIZAÇÃO, ELEMENTOS TOPOGRÁFICOS E CARTOGRÁFICOS, ESTUDOS GEOLÓGICOS E GEOTÉCNICOS ADEQUADOS, CONDICIONALISMOS ECONÓMICOS E TÉCNICOS DO EMPREENDIMENTO.</p>	<p>O dono da obra não definiu, de forma clara, os critérios de adjudicação do concurso de ideias da Ponte, não tendo levado em conta que se estava em presença de uma solução inovadora, complexa e com alto risco. Com efeito, o dono da obra menosprezou a importância de se conjugar as componentes estrutural, arquitectónica e o enquadramento urbanístico / económico.</p> <p>O projecto base apresentado pela GRID contemplava cinco soluções alternativas de elevado custo. Mesmo assim, o dono da obra adjudicou à GRID o projecto base e o projecto de execução da Ponte, com todas as limitações daí resultantes.</p>
	<p>Foram realizados estudos rodoviários preliminares pelas Empresa Coteprol, Coba e Engvia.</p>
	<p>Foram ainda desenvolvidos estudos complementares de levantamento topográfico e prospecção geotécnica, adjudicados, respectivamente, à Estereofoto e à Geocontrolo. A Ecosystema foi a entidade que realizou o estudo de impacto ambiental e os projectos de medidas de minimização.</p>
<p>2.2 MODELO DE CONTRATAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PROJECTO COM PROCEDIMENTOS LEGAIS E CRITÉRIOS TRANSPARENTES, E CLARAMENTE DEFINIDOS E PONDERADOS NO CADERNO DE ENCARGOS, NO RESPEITO PELA LEGISLAÇÃO EM VIGOR. PROJECTOS COMPLEXOS E INOVADORES COM MAIORES EXIGÊNCIAS.</p>	<p>O Gabinete GRID foi contratado por ajuste directo, em 09/09/1999, para elaborar o projecto de execução da ponte, os projectos de iluminação artística da ponte e do passadiço de peões e fornecer assistência técnica à obra.</p> <p>A GRID foi escolhida, por proposta da Comissão de Coordenação do projecto, que cessou funções após a consignação da empreitada que ocorreu em 5 de Janeiro de 2000, data da criação, pelo dono da obra, da figura do Gestor do Empreendimento.</p>
<p>2.3 CUMPRIMENTO DE TODAS AS FASES DO PROJECTO: PROGRAMA BASE, ESTUDO PRÉVIO, ANTE-PROJECTO OU PROJECTO BASE E PROJECTO DE EXECUÇÃO</p>	<p>Para a elaboração do projecto de execução da Ponte foi contratualizado o prazo de 90 dias, que se revelou escasso, visto que apenas foi concluído em Março de 2000, já com a obra a decorrer.</p> <p>Assim, o projecto de execução foi entregue ao Adjudicatário, de forma parcelar,</p>



<i>Boas práticas</i>	<i>O que se verificou</i>
	tendo sido completado cerca de 3 meses após a consignação da empreitada. O concurso da empreitada foi lançado em fase de anteprojecto da ponte , para cumprimento de "timings" fixados superiormente, e no regime de preço global, o que limitava a possibilidade de alterações em fase de projecto de execução. A indefinição dos trabalhos a executar durante a obra, em resultado do descrito supra, e os erros e omissões inseridos no projecto de execução agravaram os custos da obra, em resultado da execução de novos trabalhos que tiveram que ser realizados.
2.4 PRAZOS ADEQUADOS PARA ELABORAÇÃO DAS VÁRIAS FASES DO PROJECTO E RESPECTIVAS REVISÕES.	Uma das causas dos desvios ocorridos com as empreitadas foi o incumprimento de todas as fases de elaboração dos projectos, com o consequente acompanhamento pelo dono da obra, e a validação técnica por empresas com competência profissional igual ou superior à do projectista. Neste caso, verificou-se que a GRID foi responsável pela elaboração do projecto base e pelo projecto de execução, mas não protagonizou uma entrega atempada daquele projecto.
	O dono da obra, através da Comissão de Coordenação do projecto , não efectuou um acompanhamento rigoroso do projecto, potenciando situações que foram causadoras dos desvios que ocorreram com a obra.
2.5 CONSULTORIAS DE PERITOS E ASSESSORES TÉCNICOS DEVIDAMENTE JUSTIFICADAS E CONTRATADAS, NO RESPEITO PELAS NORMAS LEGAIS, COM HONORÁRIOS ADEQUADOS E JUSTIFICADOS, REVISTOS POR COMISSÕES DE AVALIAÇÃO.	Verificou-se a predominância do recurso ao ajuste directo, nas contratações de prestações de serviços. Os peritos Portugueses que integraram a equipa que efectuou a revisão do projecto da ponte, anteriormente, em sede de concurso de ideias, haviam sido preteridos, em virtude de decisão de o dono da obra de contratar o Gabinete Grid.
2.6 REVISÃO DE TODAS AS FASES DO PROJECTO, COM OBJECTIVOS BEM DEFINIDOS, EFECTUADA POR TÉCNICOS COM FORMAÇÃO E EXPERIÊNCIA IGUAL OU SUPERIOR À DOS PROJECTISTAS, E INDEPENDENTES DESTES.	No caso em apreço, o dono da obra não promoveu a validação técnica do projecto, antes do lançamento do concurso, por um técnico independente e com experiência igual ou superior à do projectista. A revisão do projecto apenas foi realizada em 2003, pelos Eng.ºs que foram preteridos no concurso de ideias para a Ponte, <i>in casu</i> o Eng.º Câncio Martins e Armando Rito e um técnico internacional, o Eng.º Jacques Combault. A revisão contemplou os seguintes trabalhos: revisão geral do projecto de execução; elaboração dos projectos de reforço com níveis de segurança adequados; elaboração do projecto de execução da ponte atendendo à modificação do processo construtivo do tabuleiro que passou a ser executado por avanços sucessivos com betonagem "in situ"; assistência técnica à obra e apoio técnico ao consultor do IEP na apreciação da reclamação do consórcio adjudicatário. O custo destes serviços totalizou € 581.800,00 + I.V.A., onde estavam incluídas quatro deslocações a Portugal durante a fase de assistência técnica, pelo Eng.º francês, e vinte e quatro deslocações à obra.
	Note-se que, actualmente, esta boa prática tem consagração legal, já que o novo Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, determina a obrigatoriedade de revisão dos projectos de empreitada.
2.7 SEGURO DO PROJECTO NA CONTRATAÇÃO DO PROJECTISTA PARA SUA RESPONSABILIZAÇÃO PELA CONCEPÇÃO E SOLUÇÃO TÉCNICA E CONSTRUTIVA DO PROJECTO PATENTE A CONCURSO	O projecto foi contratado à GRID, sem seguro que cobrisse os erros de concepção, embora se tenha encontrado evidência de que seria muito difícil, para a GRID, em 1998, contratar uma Seguradora para o efeito. Nesta conformidade, o dono da obra foi a única entidade responsável pelos encargos financeiros acrescidos que surgiram no decurso da obra, em resultado de erros e omissões do projecto de execução, considerados como erros de concepção.
3 – CONCURSO	
3.1 PROCESSO DO CONCURSO: PEÇAS CONSTITUINTES COMPLETAS, BEM ORGANIZADAS E ESTRUTURADAS, PROTÓTIPOS DEVIDAMENTE REVISTOS E AJUSTADOS.	O processo de concurso da "empreitada da ponte Europa sobre o Rio Mondego" foi constituído pelo anúncio, pelo programa de concurso público e pelo caderno de encargos – especificações técnicas. Sendo estas peças indispensáveis, para que os concorrentes possam elaborar de forma rigorosa as suas propostas, verificou-se que o caderno de encargos foi definido de forma pouco consistente , devido à ausência de aspectos técnicos indispensáveis, no que concerne ao controlo de qualidade da pré-fabricação das aduelas, o que se tornou crítico para o Adjudicatário.
3.2 CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO ESTABELECIDO EM FUNÇÃO DA OBRA E DOS CONDICIONALISMOS EXISTENTES, COM CRITÉRIOS E SUB-CRITÉRIOS DEVIDAMENTE PONDERADOS NO CADERNO DE ENCARGOS, NUM PROCESSO TRANSPARENTE	Os critérios de apreciação das propostas foram estabelecidos de uma forma genérica, sem qualquer detalhe, uma vez que não foram definidos sub-critérios. Também não foi atribuída qualquer ponderação aos critérios, tendo-se apenas determinado que o mais importante era a "garantia de boa execução e valor técnico", seguindo-se o "preço", e por último o "prazo". Nesta obra foi o "preço" que prevaleceu para ordenar e classificar os Concorrentes, porque a Comissão de Apreciação de Propostas considerou que todas as Empresas concorrentes possuíam igual capacidade técnica e financeira para executar a obra, no âmbito do critério de "garantia de boa execução técnica e valor técnico". Verificou-se, ainda, ausência de referência à previsão dos encargos com a revisão de preços, para o dono da obra, entre o prazo de execução de 700 dias e de 600 dias (diferença entre o 1.º e o último classificado detentor da proposta condicionada).
	A obra foi adjudicada ao consórcio Somague / Novopca, pelo montante de € 28.778.989,27 + I.V.A.
3.3 SISTEMAS DE SEGURANÇA E SAÚDE, E AMBIENTAIS	O sistema de segurança e saúde em obra foi regulado pelo Decreto-Lei n.º 155/95, de 1 de Junho.



Boas práticas	O que se verificou
ADEQUADOS, QUE DEVEM SER GERIDOS, IMPLEMENTADOS E CONTROLADOS POR TÉCNICOS COMPETENTES COM FORMAÇÃO PROFISSIONAL COMPATÍVEL COM A COMPLEXIDADE DA OBRA	<p>Verificou-se que o PSS apresentado no processo patenteado a concurso era um documento muito genérico, com uma memória descritiva vaga, não identificando os coordenadores de segurança em projecto e em obra no Aviso prévio de Abertura de estaleiro.</p> <p>O PSS deveria ter sido elaborado pela GRID, em fase de anteprojecto, e revisto por um técnico credenciado. No entanto o PSS apenas foi elaborado em fase de projecto de execução, não tendo identificado os riscos mais graves.</p> <p>O IEP foi a entidade que coordenou a segurança em obra. O consórcio adjudicatário foi o responsável pela gestão de segurança e saúde em obra.</p>
	O controlo de qualidade em obra foi realizado através do recurso ao outsourcing, pelas seguintes entidades: LNEC, Instituto de Soldadura e Qualidade, Departamento de Geociências da Universidade de Évora.
3.4 AVALIAÇÃO DA APTIDÃO DOS CONCORRENTES: DESCRIÇÃO DETALHADA DO PROCESSO CONSTRUTIVO E MEIOS EM PESSOAL E EQUIPAMENTOS QUE DISPÕE PARA EXECUTAR A OBRA, AVALIAÇÃO DA CAPACIDADE ECONÓMICA E FINANCEIRA.	<p>A avaliação da capacidade técnica e económica das empresas concorrentes ao concurso público foi efectuada por uma Comissão de Análise das Propostas, de acordo com o previsto na legislação em vigor.</p> <p>A avaliação efectuada pelo dono da obra foi superficial, já que a comissão deveria ter efectuado um análise aprofundada dos documentos que instruíam as propostas, nomeadamente os documentos técnicos (14.2 do Programa de concurso).</p>
3.5 REGIME DA EMPREITADA: PREÇO GLOBAL DEVE SER APLICADO COMO NORMA; SÉRIE DE PREÇOS PARA SITUAÇÕES ESPECIAIS DEVIDAMENTE JUSTIFICADAS.	<p>A empreitada foi lançada no regime de preço global, o que foi o menos apropriado para este tipo de obra, já que o concurso público foi lançado na fase de anteprojecto da Ponte, com todas as limitações daí resultantes, contrariando ainda, o disposto na lei sobre esta matéria – art.º 8.º do DL n.º 405/93.</p> <p>Na fase de anteprojecto não é possível definir, com grande precisão, as condições técnicas de execução da obra, nem o caderno de encargos do projecto e, muito menos, as quantidades do mapa de medições dos trabalhos. Acresce, ainda, como agravante, que nem os trabalhos de terraplanagens e de fundações especiais foram executados no regime de série de preços.</p> <p>A reclamação do adjudicatário sobre “erros e omissões de projecto” constituiu um exercício que não cumpriu o prazo estipulado no Caderno de Encargos, nem foi possível fixar as quantidades a reclamar antes que os trabalhos em terraplanagens e em fundações estivessem concluídos. Na prática, estes trabalhos foram executados por “série de preços”, uma vez que não é possível determinar <i>a priori</i> as quantidades dos trabalhos a executar.</p> <p>A empreitada deveria ter sido lançada no regime de série de preços, uma vez que as quantidades de trabalho eram só uma estimativa. Por outro lado, seria importante ter fixado contratualmente os preços unitários por cada espécie de trabalho, num universo o mais alargado possível, para que houvesse o menor número possível de preços unitários negociados, os quais acabam por ser sempre desfavoráveis para o Dono da Obra, porque se perde a concorrência e a competitividade.</p>
3.6 REVISÃO DE PREÇOS: FÓRMULA ESTUDADA E PROPOSTA PELO PROJECTISTA QUE TRADUZA A OBRA, REVISTA E APROVADA PELO DONO DA OBRA.	<p>No Caderno de Encargos foram estabelecidas três fórmulas de revisão de preços distintas para Estradas, Obras de Arte e Túneis.</p> <p>No que se refere à Ponte, a ponderação dos índices de aço em varão e perfilados, de chapa de aço macio, de betumes a granel, de cimento em sacos, de explosivos, de gasóleo e de madeira de pinho não traduziram a realidade da obra. O consumo na obra de cimento em sacos e de madeira de pinho, relativamente aos outros materiais, atingiu quantidades irrisórias.</p> <p>O dono da obra deveria ter solicitado ao projectista que apresentasse as ponderações para cada um destes índices ou outros mais adequados à Ponte Europa, mas nunca fixar estas ponderações como se se tratasse de uma obra de arte tipo.</p>
4 – FISCALIZAÇÃO	
4.1 PROCESSO DO CONCURSO COM PEÇAS CONSTITUINTES COMPLETAS E ADEQUADAS, PARA QUE O PROCESSO SEJA TRANSPARENTE E CONCORRENCIAL; DAR RELEVO AO CONTROLO DE PLANEAMENTO, CONTROLO DE QUALIDADE, CONTROLO DE QUANTIDADES E CUSTOS, CONTROLO DOS SISTEMAS DE SEGURANÇA E SAÚDE, E AMBIENTAIS.	<p>A equipa de fiscalização e controlo da empreitada da Ponte Europa era formada, exclusivamente, com técnicos, provenientes da ex-J.A.E.</p> <p>Apresentava a seguinte constituição: três engenheiros; um topógrafo, dois fiscais e um administrativo.</p> <p>O gestor do empreendimento teve como funções, exclusivas e limitadas, estabelecer as directivas para a equipa de fiscalização, assegurando a ligação com o dono da obra.</p> <p>O trabalho de fiscalização da empreitada da Ponte Europa foi de adequado nível administrativo e técnico.</p> <p>O controlo de qualidade foi responsável pela monitorização da obra e pelos materiais que foram utilizados no processo construtivo.</p>
4.2 QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL DOS TÉCNICOS RESPONSÁVEIS PELAS DIFERENTES FUNÇÕES DO CICLO PRODUTIVO: RIGOR NAS EXIGÊNCIAS DAS COMPETÊNCIAS PROFISSIONAIS DA EQUIPA DE FISCALIZAÇÃO QUE DEVE SER COESA, BEM GERIDA, COM ADEQUADA CAPACIDADE TÉCNICA E ADMINISTRATIVA, E COM CAPACIDADE PARA SATISFAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS.	O trabalho rigoroso realizado pela equipa de fiscalização demonstrou a competência técnica e as qualidades profissionais dos técnicos que a integraram, nas diversas valências.
5 – OBRA	
5.1 EMPREITADA SÓ DEVE SER CONSIGNADA COM TERRENOS DISPONIBILIZADOS E NA POSSE DO DONO DA OBRA, E COM PROJECTOS DE EXECUÇÃO JÁ REVISTOS E APROVADOS. “SERVIÇOS AFECTADOS” DEVEM CONSTAR DE PROJECTO, DEVIDAMENTE QUANTIFICADO E ESPECIFICADO, REVISTO E APROVADO PELOS RESPECTIVOS SERVIÇOS CAMARÁRIOS.	<p>Os terrenos necessários para a obra não estavam disponíveis, aquando da sua consignação, devido ao atraso verificado no processo de expropriação dos mesmos, a cargo da C.M.C.</p> <p>Verificou-se, nesta situação, uma contradição entre a realidade e o descrito no auto de consignação da obra, que referia a disponibilidade dos terrenos no dia 5 de Janeiro de 2000.</p>
5.2 DESVIOS FINANCEIROS: (A) ERROS E OMISSÕES DO PROJECTO DE VALOR ADMISSÍVEL PASSA POR PROJECTOS DE QUALIDADE, BEM GERIDOS E COORDENADOS, E ADEQUADAMENTE REVISTOS; (B) TRABALHOS A MAIS SÓ PODEM SER CLASSIFICADOS COM TAL OS QUE “SE TENHAM TORNADO NECESSÁRIOS À EXECUÇÃO DA MESMA OBRA NA SEQUÊNCIA DE UMA CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA”; (C) NÃO SÃO	<p>A alteração do processo construtivo da ponte, associada à rescisão com a projectista GRID, levaram à adjudicação de novos contratos adicionais ao contrato de empreitada, originando um sobrecusto total de cerca de 17,9 milhões de euros, o que representa cerca de 62 % do valor de adjudicação..</p> <p>Os trabalhos de alteração executados ao abrigo daqueles contratos acabaram por ser legalizados pelo Decreto-Lei n.º 262/2003, de 23 de Outubro, que excepcionou o limite estabelecido no REOP para a execução de trabalhos a mais.</p>



<i>Boas práticas</i>	<i>O que se verificou</i>
<i>CONSIDERADOS TRABALHOS A MAIS AQUELES QUE SEJAM NECESSÁRIOS AO SUPRIMENTO DE ERROS E OMISSÕES DO PROJECTO, INDEPENDENTEMENTE DA PARTE RESPONSÁVEL PELOS MESMOS, TAIS COMO, TRABALHOS DESENHADOS E NÃO QUANTIFICADOS, PORMENORES DEFICIENTES, SOLUÇÕES TÉCNICAS DESAJUSTADAS, ALTERAÇÕES IMPOSTAS PELO DONO DA OBRA E FALTA DE COORDENAÇÃO ENTRE OS PROJECTOS DAS VÁRIAS ESPECIALIDADES</i>	<p>Constatou-se que cerca e 79% do montante pago com os contratos adicionais não era enquadrável no conceito de trabalhos a mais.</p> <p>Os contratos adicionais n.ºs 1, 2, 3, 5, 6 e 9, não são trabalhos a mais, porque resultaram, na sua generalidade, de situações que deveriam ter ser equacionadas aquando do lançamento do concurso, tais como a reposição dos serviços afectados e às alterações ao projecto, decorrentes da falta de revisão do mesmo.</p> <p>Os restantes trabalhos, que foram executados ao abrigo dos contratos n.ºs 4, 7, 8, e 10, eram subsumíveis no conceito de trabalhos a mais, previsto no diploma em vigor na época, já que resultaram de alterações ao processo construtivo da ponte.</p> <p>Os trabalhos de alteração e as prorrogações de prazo de 938 dias foram maioritariamente responsáveis pelo encargo com a revisão de preços que atingiu a soma de € 6.493.408,40 + I.V.A.</p>
	O valor das indemnizações pagas ao consórcio adjudicatário ascendeu a € 12.682.395,66 + I.V.A., o que representa cerca de 21,3% do valor adjudicado inicialmente.
	Aquele montante ficou contratualizado em quatro Apostilhas ao contrato de empreitada, precedidas da intervenção do Conselho Superior de Obras Públicas.
	Tratou-se de pedidos do consórcio adjudicatário, fundamentados por situações de reequilíbrio económico-financeiro ao contrato, decorrentes da existência de erros de projecto, em virtude da alteração ao processo construtivo.
<i>DESVIOS DE PRAZOS: (A) AVALIAÇÃO DAS CONSEQUÊNCIAS DOS ERROS E OMISSÕES DO PROJECTO, E TRABALHOS A MAIS, FACE AO PROGRAMA DE TRABALHOS APROVADO; (B) DESVIOS DE PRAZOS DEVEM SER MINORADOS PELAS IMPLICAÇÕES QUE TÊM NO MONTANTE DAS REVISÕES DE PREÇO.</i>	<p>A empreitada foi sujeita a cinco prorrogações de prazo, no total de 938 dias, o que representou um desvio de 133,9%, ao prazo contratualizado inicialmente.</p> <p>Na prática a obra propriamente dita sofreu uma derrapagem de prazo de cerca de 2 anos e 6 meses.</p> <p>A recepção provisória teve lugar em 30 de Junho de 2004.</p> <p>As causas subjacentes às prorrogações de prazo que ocorreram na obra foram as seguintes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.ª Prorrogação: falta de expropriação dos terrenos necessários para a obra; 2.ª Prorrogação: reposição dos serviços afectados; 3.ª Prorrogação: Ausência de revisão e validação técnica do projecto de execução antes da realização do concurso público; 4.ª Prorrogação: deficiências do projecto de execução, violação do princípio do equilíbrio económico financeiro do contrato; 5.ª Prorrogação: reajustamento do planeamento de trabalhos, decorrente do facto de a comissão de revisão de projecto ter inviabilizado a obra até final de Junho de 2003. <p>Registe-se que foi adoptado, pelo dono da obra, uma metodologia correcta no processamento das prorrogações de prazo.</p>
6 – AVALIAÇÃO DO EMPREENDIMENTO	
<i>TODOS OS EMPREENDIMENTOS DEVERIAM SER AVALIADOS “ A POSTERIORI”, EFECTUADA POR CONSULTORES INDEPENDENTES, QUE DEVERIA INCLUIR TODAS AS FASES DO PROCESSO, DESDE O PROGRAMA PRELIMINAR, PROJECTO, CONCURSO, ADJUDICAÇÃO, EMPREITADA – FÍSICA E FINANCEIRA, CONTROLO DE PLANEAMENTO, CONTROLO DE QUANTIDADES E CUSTOS; CONTROLO DE SEGURANÇA E SAÚDE, CONTROLO AMBIENTAL, FISCALIZAÇÃO, GESTÃO DO EMPREENDIMENTO E PRESTAÇÃO DO DONO DA OBRA; PAGAMENTOS PELO DONO DA OBRA; RECEPÇÃO PROVISÓRIA, LIQUIDAÇÃO E CONTA FINAL, GRAU DE SATISFAÇÃO DOS UTENTES. POR FIM: “LESSONS LEARNED”.</i>	Não estava prevista a avaliação “ a posteriori”do empreendimento “Ponte Europa sobre o Rio Mondego e respectiva rede viária”.

3. RECOMENDAÇÕES

O Tribunal optou por não formular recomendações nesta sua última das 5 auditorias verticais às derrapagens em obras públicas de referência, como já foi assinalado, nos restantes 4 Relatórios já aprovados, por entender mais adequado, eficiente e eficaz fazê-lo apenas no seu futuro relatório global e horizontal, no qual condensará as principais conclusões comuns às cinco auditorias verticais.



II DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

4. DESTINATÁRIOS

Do presente relatório serão remetidos exemplares:

- À Presidência da República;
- À Assembleia da República, com a seguinte distribuição:
 - Presidente da Assembleia da República;
 - Comissão de Orçamento e Finanças;
 - Comissão de Obras Públicas, Transportes e Comunicação;
 - Líderes dos Grupos Parlamentares.
- Ao Governo e, especificamente, aos:
 - Primeiro Ministro;
 - Ministro das Finanças e da Administração Pública;
 - Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
- Ao CA da Estradas de Portugal, S.A.
- Ao Presidente da Câmara Municipal de Coimbra.
- Ao Inspector-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
- Ao Procurador Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do disposto pelo n.º 4, do art.º 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

5. PUBLICIDADE

Este relatório e o seu anexo, contendo as respostas enviadas em sede de contraditório, será inserido no Sítio do TC na Internet e divulgado pelos diversos meios de Comunicação Social, após a sua entrega às entidades acima enumeradas.

6. EMOLUMENTOS

Nos termos do DL 66/96, de 31 de Maio, e de acordo com os cálculos feitos pelos Serviços de Apoio Técnico do Tribunal de Contas, são devidos emolumentos, pela Estradas de Portugal S.A., no montante de €. 1.716,40 (mil setecentos e dezasseis euros e quarenta cêntimos).

Estes emolumentos são fixados pelo Tribunal tendo em atenção o apuramento feito no processo, nos termos dos n.ºs 1,2 e 3 do artigo 10.º daquele diploma, sendo igualmente, o TC a determinar, ao abrigo do art.º 11.º do diploma emolumentar, o respectivo sujeito passivo.

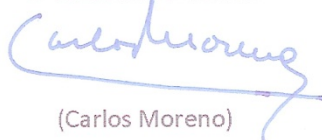
São ainda devidos pela Estradas de Portugal S.A., nos termos do art. 56.º, n.º 4, da Lei 98/97²⁴, de 26 de Agosto, encargos no montante de 3.840,54€ (três mil oitocentos e quarenta euros e cinquenta e quatro cêntimos), correspondentes a 1/5 do valor global da prestação de serviços com o consultor externo que apoiou a presente auditoria.

²⁴ Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 87-B/98, de 31.12, Lei n.º 1/2001, de 4 de Janeiro, Lei n.º 55-B/2004, de 30.12, Lei n.º 48/2006, de 29.08 e Lei n.º 35/2007, de 13.08.



Tribunal de Contas, em 26 de Março de 2009

O Conselheiro Relator



(Carlos Moreno)

Os Conselheiros Adjuntos



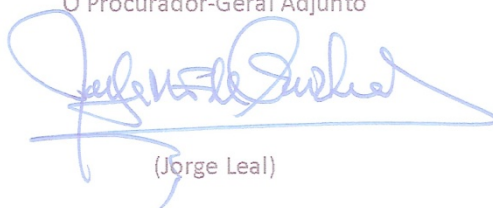
(Manuel Henrique de Freitas Pereira)



(Raul Jorge Correia Esteves)

Fui Presente

O Procurador-Geral Adjunto

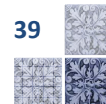


(Jorge Leal)



IV ANEXOS

1. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças;
2. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
3. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Inspector Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
4. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelos Presidente e Vice Presidente do Conselho de Administração da Estradas de Portugal, SA
5. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Presidente da Câmara Municipal de Coimbra





1. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças*





MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

Exmº Senhor

28.JAN.09 00208

Director-Geral do Tribunal de Contas

Juiz Conselheiro José F. Tavares

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 Lisboa

Sua referência
Ofício nº 558

Sua Comunicação
14-01-2009

Nossa referência
Ent. 291/09 Proc. 02.01

Assunto: Relato de auditoria subordinada ao tema "Derrapagens em Obras Públicas – Auditoria à Ponte Europa"

Exmº Senhor,

Encarrega-me S. E. o Ministro de Estado e das Finanças de informar V. Exª que, após apreciação do Relatório de Auditoria em epígrafe, não há comentários a tecer por parte deste Ministério.

Com os melhores cumprimentos,

Alvaro Aguiar
O Chefe do Gabinete,

Filipa Bandeira de Melo

(Álvaro Aguiar)

Filipa Bandeira de Melo

Chefe do Gabinete
em Substituição

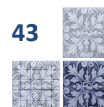
C/c: Gab. SEAO
Gab. SETF

MEFC 29 01'09 01971





-
2. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações*





06-FEV-2009 20:19 DE MOPTH

A

PARA 217940567

P.01/42



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

06.FEV.2009 000799

Exmº Senhor
Juiz Conselheiro Dr. Carlos Moreno
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

*à equipa para
análise e consideração*

*no projeto de relato-
rio a ela horas, do
que relevante se tem
traz.*

Procº 07/07-Audit

ASSUNTO: Auditoria subordinada ao tema "Derrapagens em Obras Públicas -
Auditoria à Ponte Europa"

9.2.09

Guilherme

Na sequência do ofício de V. Exa. n.º 00667, de 14 de Janeiro de 2009 e para os efeitos do disposto nos artigos 13º e 87º, n.º.3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, junto envio as alegações referentes à Auditoria mencionada em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

O CHEFE DO GABINETE

Guilherme Dray
Guilherme Dray

BGTC 09 02*09 02663





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Relato de Auditoria do Tribunal de Contas

relativo à

Auditoria subordinada ao tema “Derrapagens em Obras Públicas - Auditoria à Ponte Europa”

OBSERVAÇÕES

No seguimento do ofício n.º 00667, de 14 de Janeiro de 2009, com a referência Proc. n.º 07/07 - Audit., do Gabinete do Excelentíssimo Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas, Dr. Carlos Moreno, dirigido a Sua Excelência o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, e na satisfação do superiormente solicitado, cumpre dizer o seguinte:

Os factos objecto da Auditoria em apreço decorreram num período anterior ao início de funções do XVII Governo Constitucional e anterior à transformação que este Governo operou no modelo de financiamento e na estrutura jurídica da EP - Estradas de Portugal.

Por outro lado, as incidências contratuais relacionadas com a construção da empreitada em apreço foram concretizadas pela referida entidade, EP - Estradas de Portugal, sendo certo que esta, na qualidade de Dona da Obra, já se pronunciou a propósito da presente Auditoria, nada mais tendo o Governo a acrescentar para além dos factos e argumentos por ela invocados (cf. doc. 1 que se junta em anexo).

Em todo o caso, tendo em vista os propósitos legais de controlo de custos das obras públicas, que estão presentes, de resto, em vários segmentos do Código dos Contratos Públicos recentemente aprovado, através do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, o Governo tem prestado toda a atenção a este um





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

processo, razão pela qual o Senhor Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações, em Abril de 2008, tendo por base uma informação do Auditor Jurídico deste Ministério que incidiu sobre o dossier em apreço, proferiu um Despacho com o seguinte teor:

“1- Concordo com o parecer e respectivos fundamentos;

2- Tendo em consideração o teor do presente parecer deverá a EP desencadear os necessários procedimentos no sentido de apurar as responsabilidades (com base nos elementos e documentos disponíveis) das diversas entidades intervenientes, bem como as responsabilidades internas ocorridas no decurso do procedimento;

3- Em face das responsabilidades apuradas deverá a EP, igualmente, adoptar os procedimentos internos que:

a) Garantam que situações como esta não se voltarão a repetir;

b) Criem mecanismos e regras de actuação que permitam o apuramento, em tempo oportuno, das razões e dos responsáveis pelos prejuízos decorrentes dos custos adicionais;

c) Permitam, em tempo oportuno, quantificar os prejuízos e sua imputação com vista à resolução dos conflitos nos termos do respectivo contrato ou à instauração imediata dos procedimentos judiciais adequados.

4- Importa salientar, igualmente, que o novo Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, já introduziu, com base na experiência de obras públicas que vieram a revelar dificuldades ao nível do aumento de custos, alterações que contribuirão para evitar que, no futuro, se previnam algumas das situações que estiveram na base, segundo o Parecer, do aumento dos custos adicionais. A título de exemplo podemos referir: o abandono da tradicional tricotomia legal da «empreitada por preço global, por série de preços ou por percentagem» (cf. preâmbulo), a adopção de uma exigência e cuidados especiais em relação a projectos quando a obra a executar assumia complexidade relevante ou quando sejam utilizados métodos, técnicas ou materiais de construção inovadores (artigo 43.º) – sendo necessário que o projecto de execução seja objecto de prévia revisão por entidade



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

devidamente qualificada distinta do autor do projecto (cf. artigo 43.º n.º 2) – e uma exigência no sentido de que, salvo situações muito excepcionais, o dono da obra deve estar na posse administrativa da totalidade dos terrenos a expropriar (artigo 351.º e 352.º), obviando, assim, a paralisação da obra pela falta de expropriações, em tempo devido, dos terrenos necessários à realização da obra.” (cf. doc. 2 que se junta em anexo).





Doc. 1

Exmo. Senhor
Dr. Carlos Moreno
Juiz Conselheiro
Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 Lisboa

Sua Referência:	Sua Comunicação de:	Nossa referência:	Antecedente:	Salda:	Data:
Proc.nº07/2007-aud	2009-01-14				

**Assunto: Derrapagens em Obras Públicas
Auditoria à Ponte Europa**

Em resposta às asserções e conclusões presentes no relatório da auditoria supracitada realizada pela Tribunal de Contas, vem a EP- Estradas de Portugal, SA, doravante designada EP, notificada para tal, pronunciar-se nos termos e fundamentos seguintes, tendo por referência geral a estrutura do projecto de relatório.

1ª Parte – Contextualização do Lançamento do Empreendimento

- Os reparos feitos no relatório de auditoria quanto à decisão de lançamento do empreendimento não podem ser descontextualizado da importância política que revestia a execução da empreitada da Ponte Europa, para cuja concepção, definição e implantação a Câmara Municipal de Coimbra (CMC) foi parte activa, justificando, inclusivamente a celebração de um Protocolo que obrigou ambas as partes.

Tal situação marcou o calendário do lançamento do Empreendimento, cujo objectivo fundamental, a separação do tráfego urbano do nacional, envolvia para o seu cumprimento a realização de uma segunda empreitada, a empreitada correspondente ao IC3, entre a Ponte Europa e a Ponte da Portela, e como tal incluída no objecto do Protocolo celebrado entre a ex.-JAE e a CMC.

Neste sentido, não é correcta a afirmação presente no projecto de Relatório do Tribunal de Contas (TC) relativamente à questão da separação de tráfego, uma vez que este era objectivo fundamental, de separação do tráfego urbano do nacional, foi alcançado com a conclusão do IC3.





- A questão da não utilização da passagem pedonal, cuja concepção e funcionalidade estava profundamente dependente do prolongamento, em ambas as margens, do Parque Verde do Mondego da responsabilidade da CMC, não pode ser associada à alteração do projecto de execução. Com efeito, esta passagem foi colocada ao serviço dos utentes depois da abertura ao tráfego da Ponte Europa, tendo o seu encerramento resultado unicamente da destruição das instalações eléctricas e de monitorização da Ponte provocada por actos vandalismo. Nesta sequência e uma vez que, em conjunto, com a Câmara Municipal de Coimbra não foi possível assegurar a vigilância do atravessamento pedonal foi consensualmente aceite pelas duas partes o encerramento da mesma, até estarem criadas as condições que permitissem a circulação pedonal em segurança.
- Apesar do lançamento da empreitada ter sido efectuado em fase de Ante-Projecto, a obra foi lançada em regime de preço global. Quanto a este facto é possível afirmar que no decurso da empreitada não existiu nenhum pagamento ao empreiteiro que não correspondesse a um trabalho efectivamente executado, pelo que o ressarcimento, a título de saldo de rubricas contratuais, para trabalhos não executados, conforme estabelece o regime de preço global, nunca se verificou.
- Importa relevar que a promulgação do Decreto-Lei nº 262/2003, o qual possibilitou a ultrapassagem do limite de 50% para Trabalhos a Mais previsto no DL nº405/93 de 10 de Dezembro, não pretendeu, nem efectuou qualquer camuflagem dos desvios à previsão de encargos da Obra. Antes pelo contrário, foi ao encontro da solução que minimizava esses encargos, resultantes da resolução contratual da Empreitada. Com efeito, perante uma realidade imutável, importava alterar o projecto e pagar os encargos daí resultantes, a solução encontrada permitiu a retoma quase imediata da execução dos trabalhos. Desta forma, evitou-se o prolongamento do impasse por mais oito meses, o tempo necessário ao lançamento de um novo procedimento de concurso, evitando-se a degradação dos trabalhos executados, e o prolongar do impasse com inerente prejuízo para a população do Concelho de Coimbra.
- No que respeita ao referido no projecto de Relatório de auditoria relativamente à contratualização sistemática por ajuste directo das prestações de serviços (projectos, assessoria e consultadoria), será conveniente enquadrar o tipo de prestação de serviços adquirido e a realidade do mercado existente à data dessas contratações. Com efeito, considere-se, como exemplo, as prestações de serviço associadas à consultadoria e controlo de qualidade e segurança em fase de obra, cuja percentagem, relativamente aos encargos totais com FPS, correspondem a 36%. Neste contexto importa, ainda, referir que só o Laboratório Nacional de Engenharia Civil fazia (e faz) a instrumentação e monitorização do comportamento estrutural das obras de arte, neste caso específico, de tirantes. Por outro lado, e no que concerne aos trabalhos de controlo de qualidade de betões, caldas e aços, além do LNEC este tipo de trabalho só era efectuado por laboratórios de



faculdades (e nem todas possuíam os equipamentos necessários para, no caso do aço, efectuar ensaios sobre provetes), pelo que se contrataram-se os serviços da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra (FCTUC). Não restarão dúvidas que os preços praticados pelo LNEC, localizado em Lisboa, eram de longe superiores aos da FCTUC, cujas instalações eram quase ao lado da empreitada. Assim, pode ser afirmado que (embora não haja registos oficiais de tal, mas que pode ser verificado pela comparação de preços da época) houve auscultação do mercado existente para a prestação desse serviço.

- Relativamente ao controlo de qualidade em estruturas metálicas, também na época (ano de 2000) o Instituto de Soldadura e Qualidade (ISQ) era a entidade que sobressaía no meio, tendo posteriormente surgido a RINAVE, ainda que ligado a construções metálicas de menor envergadura e importância construtiva. Não sendo um tipo de construção de obra comum no então ex - Icor, nem no passado executado pela JAE ou JAE, SA, a experiência dos técnicos neste campo era diminuta, pelo que foi considerada como mais valia para a fiscalização e controlo de qualidade na execução desta obra, a adjudicação da Prestação de Serviços ao ISQ.
- No que respeita à segurança em obra, importa esclarecer que, à data da consignação da empreitada, a questão da segurança era regulada pelo DL 155/95 de 1 de Julho, o qual não definia de forma clara, como podia ser efectuada a coordenação da segurança em obra (entidade colectiva ou individual). Cumulativamente, a formação académica para coordenador de segurança estava a ser iniciada e era gerida fundamentalmente pela AQS- Consultores de Ambiente, Qualidade e Segurança, Lda. De facto, poucas eram as empresas ligadas a esta área, conhecendo-se apenas a existência de alguns técnicos, que desde a publicação do referido Decreto-Lei tentavam elaborar os PSS, como era o caso do Eng.º Álvaro Dias da AQS que se encontrava a leccionar na Faculdade de Coimbra, precisamente num curso para Coordenador de Segurança em fase de obra. Neste sentido, à data da consignação, procurou aplicar-se um correcto sistema de gestão de segurança e elaborar auditorias à realização do mesmo, tendo para isso sido efectuado um convite directo à AQS por ser a que era a mais conhecida ao nível do mercado nacional.

2ª Parte – Contextualização do Lançamento do Empreendimento

- **Da revisão de projecto:**

Duma leitura atenta do relatório de auditoria regista-se na matriz de avaliação de gestão de empreendimento, como termo de comparação, para o que se verificou naquela gestão, as designadas “boas práticas”, as quais assentam em alguns princípios que resultam de legislação só actualmente em vigor, e que não se aplicavam, na altura dos factos, à JAE; JAE, SA e ao ICOR .





Um exemplo desta descontextualização é a questão da revisão de todas as fases do projecto, situação só agora salvaguardada pelo Código dos Contratos Públicos (CCP), mas que na época em que o projecto foi adjudicado e se desenvolveu não era prática corrente e não estava, sequer, prevista na legislação em vigor.

De facto o conceito actual de revisão de projecto emerge com a ISO9000:2000, só foi aceite pelos projectistas por via da necessidade da certificação das suas empresas para estarem habilitados a concursos internacionais e tal só ocorreu depois do ano 2000, não devendo a auditoria do Tribunal de Contas desenquadrar a empreitada e o projecto do seu tempo e da conjuntura envolvente, quer legal quer dos conceitos de gestão então praticados.

Nestes termos, a decisão tomada pelo Conselho de Administração do então IEP perante o impasse entre o projectista e o adjudicatário, é claramente uma decisão estratégica, que nada tem a ver com o conceito da boa prática defendida no projecto de Relatório da auditoria quanto ao planeamento e preparação do empreendimento e que, à data, não tinha qualquer suporte legal, nem era aceite ao nível dos projectistas. No entanto, e pensando no contexto do próprio relatório, a decisão tomada enquadra-se nas melhores práticas de gestão actuais e suportadas legalmente, uma vez que foi pedida a revisão do projecto.

- ***Da Função do Gestor de Empreendimentos***

Relativamente a este aspecto importa enquadrar de modo correcto a afirmação que o Tribunal de Contas deixa implícita no projecto de Relatório, particularmente na Matriz de Avaliação da Gestão do Empreendimento, de que a nomeação atempada de um Gestor de Empreendimentos, poderia ter obviado a alguma das disfunções verificadas no planeamento do Empreendimento, assim como nos seus resultados financeiros. A função de Gestor de Empreendimentos existia no Ex - ICOR, à data do desenvolvimento do Projecto, no entanto as suas competências não correspondiam àquelas que o projecto de Relatório vem defender, como devendo ser-lhe atribuídas. Ou seja, o Gestor de Empreendimentos, mais tarde designado Director de Empreendimentos, apenas tinha atribuição de condução de todas as actividades relativas e associadas à execução da Empreitada.

- ***Serviços afectados***

A leitura do Tribunal de Contas relativamente à falta de coordenação entre os Projectistas das duas margens, e a não solicitação dos levantamentos necessários para a elaboração atempada do projecto de desvio e reposição dos Serviços Afectados, peca por não atender à seguinte realidade:



- a) As entidades não eram possuidoras do cadastro das suas infra-estruturas;
- b) A CMC não as tutelava integralmente, mas apenas os relativos aos SMASC, cujas deficiências de cadastros também se vieram a verificar;
- c) Para a realização do projecto de desvio e reposição, muito contribui a equipa de Fiscalização da EP, através do fornecimento da localização das infra-estruturas só colocadas a descoberto nas zonas interferidas.

Mais se verificou que, mesmo para algumas Infra-estruturas cuja reposição foi contemplada no projecto Patenteado, os SMASC exigiram alterações que adulteraram a concepção e as quantidades e tipo de trabalhos contratualmente previstos.

- ***A execução atempada das expropriações***

Importa esclarecer que em nenhuma altura do processo pré - consignação, que decorreu em próxima articulação entre a Edilidade e a Administração do Ex-ICOR, a CMC informou que não tinha ainda dado cumprimento aos compromissos assumidos no Protocolo celebrado, pelo que o ex - ICOR assumiu que as expropriações estariam executadas. De realçar, que no próprio acto de consignação, com presença de representantes da CMC, essa informação não transpareceu, situação que originou os primeiros litígios com os legítimos proprietários dos terrenos ocupados pelo Empreendimento, quando se iniciaram os trabalhos nas respectivas frentes – margem esquerda e margem direita.

3ª Parte – Comentários Diversos ao conteúdo do Relatório

- **Avaliação de Sobrecustos**

Regista-se, com discordância, que na avaliação dos sobrecustos da empreitada se considera a revisão de preços pelo seu total. A revisão de preços do trabalho inicialmente contratado não é um sobrecusto uma vez que a revisão de preços repõe apenas no tempo o valor financeiro face à variação do mercado.

A revisão de preços constitui apenas sobrecusto no que respeita à revisão de preços dos trabalhos a mais, uma vez que só esta parte não podia, à data do lançamento do empreendimento, ser prevista. No que respeita às críticas efectuadas à fórmula de revisão de preços adoptada nesta empreitada, estabelecida no caderno de encargos, é igualmente necessário contextualizar o caderno de encargos na época da elaboração do projecto. De facto, embora fosse possível ao adjudicatário propor fórmulas distintas de revisão de preços, os Donos de Obra guiavam-se e normalizavam a fórmula que mais se coadunava aos trabalhos de execução de obras de arte (pontes e viadutos). De facto, só com o Decreto-Lei nº 6/2004 de 6 de Janeiro aparece legalmente estabelecido um maior número de

Modelo 18.11.00, 12/11/2007





de fórmulas de revisão de preços, permitindo, na escolha da fórmula de cálculo, uma maior adaptação aos diferentes tipos de empreitada.

• **Acidente em aduelas**

No projecto de relatório da Auditoria é afirmado sistematicamente que a “*validação ou alteração do projecto de execução, foi efectuada na sequência de um acidente nas aduelas pré-fabricadas*”, tal situação não corresponde ao que se verificou em obra.

De facto, o acidente, da total responsabilidade do Adjudicatário, apenas obrigaria a refazer as aduelas que sofreram danos, não todas as que se encontravam em “stock”. Existe informação no processo da empreitada, elaborada pela Fiscalização da EP (e suas antecessoras) com a análise das consequências desse acidente, e na perspectiva da prossecução da empreitada nos termos do projecto patenteado. Mesmo no que respeita à definição das aduelas a repor, nessa perspectiva, houve uma análise técnica em que participou a empresa projectista GRID, para além de outras entidades, em que foram estabelecidos critérios de aceitação e rejeição.

A alteração do projecto, como já referido anteriormente neste relato de contraditório, resulta assim da análise das causas das anomalias registadas após executados trabalhos de montagem e colagem de aduelas dos tramos da ponte na margem esquerda, bem como as anomalias posteriormente registadas na montagem e colagem das aduelas sobre o rio.

Na primeira situação, apesar de ter sido possível concluir esses tramos e ter ultrapassado essas anomalias com sucessivas alterações ao processo construtivo determinadas pelo projectista, com o aumento de pré-esforço de colagem e sua manutenção definitiva quando no projecto original as barras “Diwidag” eram reutilizadas em sucessivas montagens e posteriormente totalmente retiradas. No entanto, não foi possível ultrapassar o impasse técnico quanto à responsabilidade dos trabalhos a mais daí resultantes, nem as causas reais das anomalias.

Quanto às anomalias registadas na montagem das aduelas do tramo sobre o rio Mondego, a empresa projectista GRID nunca conseguiu justificá-las, tanto mais que o próprio projectista era um fornecedor do adjudicatário, mais propriamente efectuava o “controlo das deformadas” associado à montagem sucessiva das aduelas neste tramo.

Só o projecto de reforço e de alteração do processo construtivo permitiu ultrapassar estas anomalias, que estavam a conduzir para uma rasante do tabuleiro da ponte a mergulhar para a margem direita, em vez de ser levada para a cota prevista já concretizada no primeiro pilar da ponte naquela margem.

Ainda hoje é visível, para quem circula na ponte, essa deformação que só foi possível recuperar depois de betonada “*in situ*” algumas aduelas pelo novo processo construtivo.



• ***Erro de Unidades***

Chama-se a atenção para o lapso cometido no item "7.2.3 – As Adjudicações" (pag.32) do projecto de Relatório de auditoria, quando se designa como "milhões de euros" aquilo que são efectivamente euros.

Em suma, estes são alguns esclarecimentos que importa frisar relativamente às asserções e conclusões do presente projecto de Relatório, que de modo algum pretendem pôr em causa o acerto das orientações definidas no projecto de Relatório, com as quais, aliás, se concorda. A EP, tem vindo a desenvolver ao longo deste último ano, um conjunto de mecanismos normativos e de responsabilização com vista a prevenir este tipo de situação, com particular destaque para a verificação completa e rigorosa dos projectos a patentear e preparação dos processos de concurso.

Por último, importa, ainda, referir que está actualmente em curso na EP processo de apuramento de responsabilidades dos intervenientes, tendo em vista interposição de acção judicial.

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho de Administração





SEAOPC OF. N.: 1160
03-04-2008



Doc 2

MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações

Exmo. Senhor
Presidente do Conselho de Administração
da Estradas de Portugal, S.A.
Praça da Portagem
2800-225 Almada

Com Conhecimento
Exmo. Senhor
Chefe do Gabinete de Sua Excelência o
Ministro das Obras Públicas, Transportes e
Comunicações

Exmo. Senhor
Auditor Jurídico

V/ Referência	Data da V/ Referência	Nossa referência	Data
Assunto:	APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES NO ÂMBITO DA CONSTRUÇÃO DA PONTE EUROPA. PROPOSTA DE ARQUIVAMENTO DO PROCESSO APRESENTADA PELA EP - ESTRADAS DE PORTUGAL, S.A.		

No âmbito do assunto mencionado em epígrafe, junto se envia a V. Exa., para os devidos efeitos, cópia do parecer 1/2008, de 15-02-2008, da Auditoria Jurídica deste Ministério, acompanhado do despacho de Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações, de 02-04-2008.

Com os melhores cumprimentos,

A CHEFE DO GABINETE

Carla Correia

Anexos:
Inf 1/2008-AJ
Despacho





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações

DESPACHO

- 1- Concorde com o parecer e respectivos fundamentos;
- 2- Tendo em consideração o teor do presente parecer deverá a EP desencadear os necessários procedimentos no sentido de apurar as responsabilidades (com base nos elementos e documentos disponíveis) das diversas entidades intervenientes, bem como as responsabilidades internas ocorridas no decurso do procedimento;
- 3- Em face das responsabilidades apuradas deverá a EP, igualmente, adoptar os procedimentos internos que:
 - a) Garantam que situações como esta não se voltarão a repetir;
 - b) Criem mecanismos e regras de actuação que permitam o apuramento, em tempo oportuno, das razões e dos responsáveis pelos prejuízos decorrentes dos custos adicionais;
 - c) Permitam, em tempo oportuno, quantificar os prejuízos e sua imputação com vista à resolução dos conflitos nos termos do respectivo contrato ou à instauração imediata dos procedimentos judiciais adequados.
- 4- Importa salientar, igualmente, que o novo Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, já introduziu, com base na experiência de obras públicas que vieram a revelar dificuldades ao nível do aumento de custos, alterações que contribuirão para evitar que, no futuro, se previnam algumas das situações que estiveram na base, segundo o Parecer, do aumento dos custos adicionais. A título de exemplo podemos referir: o abandono da tradicional tricotomia legal da «empreitada por preço global, por série de preços ou por percentagem» (cf. preâmbulo), a adapção de uma exigência e cuidados especiais em relação a projectos quando a obra a executar assumia complexidade relevante ou quando sejam utilizados métodos, técnicas ou materiais de construção inovadores (artigo 43.º) – sendo necessário que o projecto de execução seja objecto de prévia revisão por entidade devidamente qualificada distinta do autor do projecto (cf. artigo 43.º n.º 2) – e uma exigência no sentido de que, salvo situações muito excepcionais, o dono da obra deve estar na posse administrativa da totalidade dos terrenos a expropriar (artigo 351.º e 352.º), obviando, assim, a paralisação

2





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações

da obra pela falta de expropriações, em tempo devido, dos terrenos necessários à realização da obra.

Lisboa, 02 de Abril de 2008

O SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO, DAS OBRAS
PÚBLICAS E DAS COMUNICAÇÕES

(Paulo Jorge Oliveira Ribeiro de Campos)



SEAOPC Ent. N.º 807
15-02-2008



Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

PARECER:

DECISÃO:

<input type="checkbox"/>	Informação n.º	de	Proc. n.º
<input type="checkbox"/>	Parecer n.º	de	Proc. n.º
	1/2008	15/2/2008	65-DSJ-C/07
<input type="checkbox"/>	Proposta n.º	de	Proc. n.º


Assunto: Apuramento de responsabilidades no âmbito da Construção da Ponte Europa. Proposta de arquivamento do processo apresentada pela EP – Estradas de Portugal, SA.

À consideração de Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações

I. O pedido

I. Através do ofício n.º 4804, de 26 de Dezembro de 2007, dignou-se Vossa Excelência solicitar a emissão de Parecer sobre a «proposta de arquivamento do processo relativo ao apuramento de responsabilidades no âmbito da construção da Ponte Europa».



Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações 

2. A EP Estradas de Portugal, SA – depois de ter desenvolvido um processo com vista ao apuramento de responsabilidades pelos custos acrescidos em que a empresa incorreu – pronuncia-se pelo arquivamento do processo tendo por base as «dificuldades de que o processo enferma».
3. No decurso do processo foi emitido Parecer pela Dr. ^a Alexandra Leitão o qual nos foi enviado, por nossa solicitação, em 29 de Janeiro de 2008.
4. Em síntese, considera a EP que o êxito no apuramento/reclamação de responsabilidades em processo judicial está condicionado pela verificação de certos condicionalismos, nomeadamente:
- a) O processo, para além dos problemas verificados durante a construção da obra, relativos ao processo construtivo, “envolve um importante diferendo de natureza técnica sobre o projecto de execução, entre técnicos que se podem considerar das figuras mais relevantes da Engenharia Portuguesa, a saber, o Prof. Eng.º António Reis, o autor do projecto, o Eng. J. Câncio Martins e o Eng. Armando Rito que efectuaram posteriormente a sua revisão”;
 - b) Entende a EP que o apuramento de responsabilidades em processo judicial exige que esta disponha de “suporte técnico; elaborado por uma entidade independente, de nível reconhecido e, pelo menos, equivalente aos dos três técnicos em causa”;
 - c) O LNEC, nos dois estudos que elaborou, “veio expressar dúvidas fundadas, relativamente à exequibilidade de um estudo que avaliasse devidamente a intervenção dos técnicos, no exaecto contexto e com todas as condicionantes que se verificavam à data dos acontecimentos”;
 - d) Essas dúvidas centram-se, essencialmente, na “dificuldade de construção de um modelo que reflecta a situação estrutural da obra, à data de cada um dos factos



Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

ocorridos durante cerca de dois anos da sua construção e da impossibilidade de prever as soluções que poderiam vir a ser implementadas pelo autor do projecto, no caso de o mesmo não ter sido alterado, mantendo-se o método construtivo inicial”;

e) A falta desse «estudo técnico conclusivo» configura, no ponto de vista da EP, «uma prova pericial essencial, com vista a validar as opções técnicas e de gestão que foram tomadas na altura», constituindo esses elementos um factor potenciador de “enormes fragilidades em termos de prova que será necessário produzir numa eventual acção judicial”;

f) Entende a EP, finalmente, que “importa ter em conta os custos em que a EP poderia incorrer com a continuação deste processo, tendo em atenção a proposta formulada pelo LNEC e as reduzidas possibilidades de se virem a alcançar resultados conclusivos”.

II. Apreciação

II. 1. Breve historial

1. O processo contém vasta documentação, detalhadamente analisada, que nos permite fazer um historial breve sobre o empreendimento:

a) A execução do empreendimento foi decidida por RCM n.º 51/97, de 27 de Fevereiro, tendo sido estabelecido o desenvolvimento de estudos prévios e de impacto ambiental, os projectos de execução tendentes à construção da ponte, bem como a celebração de protocolo de colaboração com a Câmara Municipal de Coimbra (celebrado em 1/3/1997);

b) De acordo com este protocolo a CMC responsabilizava-se, nomeadamente, pela alteração do PDM e expropriações necessárias à realização das obras, enquanto a JAE ficaria com a incumbência da elaboração dos projectos e, na qualidade de dono da obra, competia-lhe lançar os respectivos concursos e acompanhar a sua construção.





Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

- c) Em 7/4/98 foi lançado o concurso de ideias dirigido a 3 empresas projectistas de estruturas, convidando-as à realização de *estudos preliminares*, com vista à selecção da solução estrutural e arquitectónica para a Ponte, de acordo com as especificações e o Caderno de Encargos. Este concurso culminou com a selecção do concorrente GRID, que foi objecto de homologação por despacho do SEOP de 13/8/1998.
- d) Celebrado o contrato tendente à elaboração do *Anteprojecto para Concurso* ou Projecto Base entre a JAE e a GRID (em 20/11/1998), o processo prosseguiu seguindo-se-lhe, em 9/9/1999, a celebração do contrato entre o ICOR e a GRID para a realização do Projecto de Execução.
- e) O concurso público para a execução da empreitada de construção da Ponte Europa foi lançado em 13/5/1999, com base no *Anteprojecto apresentado pela GRID*. A empreitada, antes mesmo de estar concluído o projecto de execução a cargo da GRID, foi adjudicada ao Consórcio Somague/Novopca, em regime de preço global, pelo valor de 28.778.989,27€, acrescido de IVA, verificando-se que a "classificação dos Adjudicatários concorrentes é exactamente coincidente com a sua seriação por ordem crescente dos preços globais apresentados" (cf. pág. 48 do Relatório da IGOP). Isto é, o único critério de adjudicação acabou por ser o do *preço mais baixo*.
- f) A GRID, por contrato celebrado em 23 de Agosto de 2000 e com a concordância do ICOR, tornou-se consultora do consórcio adjudicatário, consultadoria que já vinha sendo prestada desde Março de 1999.
- g) Consignada a empreitada em 5/1/2000, foi a mesma parcialmente suspensa pelo dono da obra – entre 6 de Janeiro e 31 de Janeiro de 2000 – por não se encontrarem concluídas as expropriações necessárias à sua execução (incumbência a cargo da Câmara Municipal de Coimbra).
- h) Em Julho de 2001 começam os primeiros problemas na execução da obra, ocorrendo a primeira fissuração nos materiais de montagem do tabuleiro da Ponte, seguindo-se-lhe



Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

outros problemas (inventariados a págs. 31 e 32 do relatório do IGOP) que culminaram com a suspensão total dos trabalhos, por iniciativa do empreiteiro, em 14/10/2002, alegando «desequilíbrio económico-financeiro e erros no Projecto da Ponte».

i) O Conselho de Administração do IEP deliberou, em 20/11/2002, recorrer a consultoria externa com o objectivo de “proceder a uma caracterização técnica da obra, dos seus eventuais problemas construtivos e à identificação de potenciais anomalias funcionais que poderão ocorrer no horizonte de vida útil da obra”. Em 20/12/2002 o Consórcio aceitou o levantamento parcial da suspensão dos trabalhos, mantendo-se a suspensão parcial (por iniciativa do dono da obra), por 90 dias, pelo prazo suficiente para a conclusão da Revisão do Projecto da frente da Ponte. As obras no tabuleiro da ponte estiveram suspensas entre 14 de Outubro de 2002 e 11 de Março de 2003.

j) Em 5/2/2003, o Conselho de Administração do IEP deliberou aprovar o “Relatório Preliminar de Revisão do Projecto”, elaborado pelos Eng. J. Câncio Martins, Armando Rito e Jacques Combault, solicitando-lhes que apresentassem uma proposta conjunta de revisão do projecto e assistência técnica à sua execução, fazendo assim cessar o contrato de assistência técnica com a GRID, empresa que foi a autora do projecto inicial. Em consequência, os referidos técnicos ficaram de apresentar uma proposta conjunta, com vista a assegurarem o acompanhamento e o apoio técnico da construção da ponte, até ao seu final, em substituição da GRID.

l) Em 15 de Janeiro de 2003 a Inspeção-Geral de Obras Públicas (IGOP) concluiu o Inquérito à empreitada da Ponte Europa (em cumprimento de despacho do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações de 28/11/2002), tendo o inquérito sido enviado, entre outras entidades, à Procuradoria-Geral da República e ao Instituto das Estradas de Portugal.

m) Por despacho de 20/3/2003, o Procurador-Geral da República – em concordância com informação elaborada – concluiu “estarem em causa interesses a dirimir em sede de





Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

acções sobre contratos administrativos e sobre responsabilidade das partes pelo seu incumprimento”, não havendo fundamento para a intervenção do Ministério Público, quer no âmbito da responsabilidade contratual e da responsabilidade civil, por estar em causa um instituto público dotado de personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e património próprio.

n) A obra ficou concluída em 31 de Maio de 2004, tendo os seus custos adicionais resultado de trabalhos a mais, paralisações da obra, alteração inicialmente prevista no contrato e, especialmente, da revisão completa do projecto (cf. pág. 14 do Relatório do Tribunal de Contas).

II.2. Alguns aspectos jurídicos relevantes em matéria de responsabilidade

1. Conforme sublinha o Parecer da Dr.ª Alexandra Leitão, que nos dispensamos de reproduzir mas que acompanhamos de perto, estamos perante uma situação de delimitação da responsabilidade contratual que terá que ser apurada na existência de duas relações contratuais estabelecidas pelo IEP (e as entidades que o precederam) com a GRID (na qualidade de projectista) e com o consórcio SOMAGUE/NOVOPCA (empregador).

À luz do disposto no artigo 178.º do CPA estamos perante dois contratos administrativos, cujo regime se rege pelas disposições do CPA (*maxime* o artigo 180.º no que concerne aos poderes e eventual responsabilidade da Administração), as disposições legais relativas às despesas públicas e as normas que regulem formas específicas de contratação pública” (cf. artigo 189.º do CPA).

Neste contexto, e no que toca à responsabilidade contratual da Administração, importa sublinhar que assume particular relevo a conduta da Administração (independentemente



Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

de culpa) que, no decurso da execução do contrato, produza o aumento de custos, facto que origina a «reposição do equilíbrio financeiro do contrato» (veja-se o Acórdão do STA de 27/9/2005 – Processo n.º 01407/2003). Há alguns eventos que, no presente contrato, não são da responsabilidade dos contraentes particulares e que, por isso, são imputáveis à Administração (dono da obra) ou a terceiros (vg. a paralisação das obras em consequência do atraso na expropriação dos terrenos necessários à execução da obra). Nestes casos deve a Administração, a título de responsabilidade contratual, assegurar o equilíbrio financeiro do contrato, podendo, através dos mecanismos do direito de regresso, ser ressarcida dos prejuízos que suportou.

No apuramento da responsabilidade contratual, nomeadamente nas relações entre a EP – Estradas de Portugal e o Consórcio, devem ser considerados todos os procedimentos inerentes aos diversos pedidos de actualização/pagamentos adicionais reclamados, nomeadamente aqueles que se basearam em «suspensão dos trabalhos» por razões não imputáveis ao empreiteiro ou revisão (alteração) do projecto.

2. Em matéria de responsabilidade contratual dos particulares exige a lei a verificação de certos pressupostos para que surja a obrigação de indemnizar, a saber: o facto (acção ou omissão), a ilicitude, a culpa, o dano e o nexo causal entre este e o facto. Os fundamentos da responsabilidade contratual assentam, no entendimento da doutrina, na verificação de uma situação de incumprimento ou cumprimento defeituoso da obrigação contratualmente estabelecida e a sua concretização pode ocorrer desde que se verifiquem certos pressupostos: “incumprimento da obrigação: ocorrência de um dano ou lesão da esfera jurídica de um dos contraentes e a existência de um nexo de causalidade entre esses factos (cf. Antunes Varela, “Das Obrigações em Geral”, 4.ª Edição, Coimbra, 1990. pág. 90 e ss).





Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

WJ

Conforme sublinha o acórdão do STJ de 21 de Setembro de 2006 (Processo n.º 06B2739), “os pressupostos da obrigação de indemnização no quadro da responsabilidade contratual são, naturalmente, a inexecução ilícita e culposa da obrigação, a existência de um prejuízo reparável e o nexo de causalidade adequada entre o último e a primeira (artigos 562.º, 563.º, 564.º, n.º 1, 566.º, 798.º, 799.º e 808.º, n.º 1, do Código Civil).

O devedor cumpre a obrigação quando realiza a prestação a que está vinculado, isto é, não a cumpre se a não realizar nos seus precisos termos, ou seja, o não cumprimento traduz-se na inexecução da obrigação (artigos 406.º, n.º 1, e 762.º, n.º 1, do Código Civil).

Na falta de cumprimento ou inexecução obrigacional *lato sensu* pode incluir-se, além do mais, o incumprimento e o cumprimento defeituoso (artigos 798.º e 799.º, n.º 1, do Código Civil).

Não havendo causas de exclusão da ilicitude, a inexecução da obrigação é omissão objectivamente ilícita, por afectar negativamente o interesse do credor. Mas para que surja a obrigação de indemnização no quadro da responsabilidade contratual, não basta que a inexecução da obrigação seja envolvida de ilicitude formal e material, ou seja, que infrinja alguma norma legal ou cláusula negocial ou afecte negativamente o interesse do credor.

Com efeito, só o devedor que falte culposamente ao cumprimento da obrigação se torna responsável pelo prejuízo patrimonial e ou não patrimonial que cause ao credor (artigo 798.º do Código Civil)” – veja-se, também, o Parecer PGR de 11/2/1993 (Proc. 29/1992).

No domínio específico do contrato de empreitada a delimitação da responsabilidade passa, necessariamente, pela aplicação de vários preceitos do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, a saber:



Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

- a) Pelas *deficiências técnicas e erros de concepção dos projectos...* responderão o dono da obra ou o empreiteiro, conforme aquelas peças sejam apresentadas pelo primeiro ou pelo segundo (artigo 37.º n.º 1);
- b) O empreiteiro é responsável por todas as *deficiências e erros relativos à execução dos trabalhos* ou à qualidade, forma e dimensão dos materiais aplicados, quer nos casos em que o projecto não fixe as normas a observar, quer nos casos em que sejam diferentes dos observados (artigo 36.º n.º 1);
- c) Quem incorrer na responsabilidade estabelecida nos artigos 36.º e 37.º “*deve custear as obras, alterações e reparações necessárias à adequada supressão das consequências da deficiência ou erro verificado, bem como indemnizar a outra parte ou terceiros pelos prejuízos sofridos*” (artigo 38.º).

No caso e na medida em que forem apuradas responsabilidades por deficiências técnicas e erros de concepção do projecto de execução (elaborado pela GRID), incorre o autor do projecto em responsabilidade contratual perante o dono da obra, na sequência de cumprimento defeituoso do contrato de prestação de serviços. Tendo a Administração suportado os respectivos encargos perante o empreiteiro, goza esta do “direito de regresso por ter suportado na íntegra os custos adicionais decorrentes da necessidade de repor o equilíbrio financeiro do contrato, bem como os sobrecustos resultantes da revisão do projecto” (cf. Parecer cit. pág. 23).

3. Importa evidenciar, no que concerne à culpa relativa ao facto ilícito contratual e tendo em atenção a presunção legalmente prevista (artigo 799.º n.º 1, do Código Civil), que incumbe ao devedor provar que a falta de cumprimento (ou cumprimento defeituoso) da obrigação não lhe pode ser imputada. Nesta linha de pensamento refere Alexandra Leitão que “não é o contraente público que tem de demonstrar a





Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

culpabilidade do co-contratante, é o empreiteiro que deve demonstrar que agiu com zelo e diligência e que o vício ou defeito não resulta do modo como executou a obra, nem da falta de adequação do método construtivo relativamente ao projecto e demais condições da obra, mas de um erro ou omissão do projecto ou de um facto de força maior” (parecer cit. pág. 10).

Mas, em matéria de responsabilidade civil contratual, a presunção não vai além disso. Com efeito, expressa a lei que aquele que invocar um direito cabe provar os respectivos factos constitutivos integrantes das normas substantivas que o concedem (artigo 342.º, n.º 1, do Código Civil). Entre os mencionados factos constitutivos do direito do credor contam-se, como é natural, a existência de danos e o nexo de causalidade entre eles e o facto ilícito e culposo. Ora, estando em causa, fundamentalmente, saber se a responsabilidade pelo aumento de custos na construção da Ponte Europa advém de erros ou omissões do projecto (geradora de responsabilidade civil da GRID) ou se, pelo contrário, decorre de cumprimento defeituoso do contrato de empreitada, de erro ou incapacidade técnica do empreiteiro (gerador de responsabilidade civil do Consórcio) é necessário delimitar – *em termos técnicos* – o grau de responsabilidade de cada uma das empresas envolvidas, respectivamente, no contrato de prestação de serviços (elaboração do projecto) ou de empreitada (execução da obra).

As diligências para obter essa definição técnica, com vista à atribuição clara de responsabilidade dos intervenientes, foram feitas junto do LNEC. Consideramos que a metodologia proposta (recurso a consultor externo) -- pelos elevados encargos que poderia comportar -- não seria de adoptar, tanto mais que, como se refere, o LNEC também considera que se afigura «difícil a obtenção de resultados conclusivos que permitam, de forma inequívoca, conduzir ao “apuramento de eventuais



Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

responsabilidades" com vista "ao ressarcimento dos elevados sobrecustos suportados, por efeitos das alterações produzidas no projecto"»).

II. Uma abordagem sobre aspectos de delimitação de responsabilidades

1. Tanto quanto nos foi possível averiguar da documentação consultada, nunca foi chamada à colação – nas negociações e discussão com o Consórcio – a previsão constante no artigo 799.º n.º 1 do Código Civil. Pelo contrário, a vasta documentação disponível e muitos procedimentos da EP – Estradas de Portugal contribuíram para que se criasse a convicção (também para o Consórcio) de que foram, em grande medida ou quase em exclusivo, os erros de projecto e a necessidade de «Alteração do Processo Construtivo» que contribuíram para a suspensão da obra e para o aumento dos seus custos.

Este facto, de extrema relevância se se pretenderem apurar e ressarcir eventuais responsabilidades imputáveis ao Consórcio, não pode deixar de constituir um factor passível de atenuar, de forma substancial, a responsabilidade do empreiteiro.

Sem querermos ser exaustivos, podemos salientar, a título exemplificativo, aspectos relevantes que ilustram esta constatação e que ressaltam do Relatório do IGOP, do Relatório do Tribunal de Contas e da documentação relativa ao empreendimento:

- a) Na 1.ª Reclamação apresentada pelo Consórcio, em sede do Conselho Superior de Obras Públicas (CSOP), com vista à tentativa de conciliação extrajudicial nos termos do artigo 260.º do DL 59/99, a requerida ICOR admite, em certa medida, que "houve alterações ao projecto e à obra, em relação ao inicialmente previsto", reconhecendo, em relação à ponte, a existência de "indefinições e alterações do projecto". Atribui, no entanto, grande responsabilidade ao empreiteiro (cf. acta de 13/12/2002). Em 20 de Dezembro de 2002 foi feita a conciliação tendo-se a





Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

W

requerida comprometido a pagar a quantia de 5.762.498€ com base em documento anexo. O acordo foi homologado pelo MOPTH em 11/2/2003.

- b) Na sequência da 2.ª Reclamação apresentada pelo Consórcio, foi feito auto de conciliação, em 30 de Outubro de 2003, em que a requerida se comprometeu a pagar a quantia de 3.432.536.83€ (homologada em 7/1/2004). Esta reclamação baseava-se no facto de "haver valores que correspondem a trabalhos da empreitada relativamente aos quais não tinha havido acordo, a outros que constituem indemnizações por factos diversos, nomeadamente sub rendimentos, sub produção ou sobre custos" (cf. informação 4/GJ do Gabinete Jurídico do IEP, de 8/1/2004). Na acta de conciliação consignou-se o seguinte: "Tendo presente o facto de, à data da apresentação da 2.ª Reclamação por parte das requerentes, não serem ainda conhecidos os factos que originaram mais tarde, por iniciativa do requerido, a Alteração do Processo Construtivo e o Reforço da Obra já construída, e uma vez que o presente documento tem carácter projectivo, sendo baseado numa realidade de execução da obra que hoje se sabe não ser a real, ficou também assente que, na apreciação das consequências para a obra daquelas alterações, se terá presente a obrigação de respeito pela compatibilidade e coerência das análises técnico-económicas que estão na base da apreciação dos custos já reclamados pelas requerentes, assim como daquelas que virão a sê-lo, retirando-se daí todas as ilações financeiras que se entenderem adequadas e justificadas";
- c) Como reconhece a IGOP (pág. 80) o processo "teria ganho em redução de tensão entre as partes se tivesse havido resposta mais rápida da parte do dono da obra à primeira reclamação do Adjudicatário, a qual só veio a ser dirimida um ano mais tarde". É nossa convicção, por outro lado, que a necessidade de ultimar a obra a tempo do Euro 2004 (cf. pág. 17 do Relatório do TC) contribuiu, de



Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

alguma forma, para que não se tivessem apurado, de imediato, algumas das responsabilidades com a precisão exigível e que deixou para mais tarde essa tarefa.


- d) Essa ideia foi sublinhada pelo Tribunal de Contas (pág. 16) quando considera que deveriam ter sido assacadas “responsabilidades, atempadamente e a quem de direito, pelos custos adicionais que poderiam ter sido evitados com diligência, economia e eficiência dos diversos intervenientes”.
- e) Foi a partir da Alteração do Processo Construtivo e do Reforço da Obra – já conhecido à data da conciliação relativa à 2.ª Reclamação – que ocorreu a maior agravamento de custos adicionais (cf. pág. 37 do Relatório do Tribunal da Contas). Efectivamente,
- f) Entre 14 de Outubro de 2002 e 23 de Dezembro de 2002 a empreitada foi suspensa por iniciativa do Consórcio Adjudicatário alegando “falta de pagamento, violação do equilíbrio económico-financeiro por facto imputável ao dono da obra e deficiências no projecto de execução”;
- g) Também o Relatório da IGOP, na mesma linha, faz sobressair a ideia de que não terão sido feitas as diligências adequadas, da parte do dono da obra, para – num prazo curto – tentar apurar, com maior rigor, o tipo e imputação da responsabilidade pelos diversos problemas técnicos que estavam a surgir: “do ponto de vista técnico, a Ponte Europa encerra a maior parte das questões polémicas as quais têm uma componente económica essencial no conflito mas que, a partir de determinada altura, revelam um grande desconforto, tanto para o dono da obra, como para o Adjudicatário, e na progressiva perda de confiança nas soluções sucessivamente apresentadas” (pág. 58). Também a mesma desconfiança se instalou entre o Adjudicatário e o Projectista, conforme sublinha o mesmo Relatório a págs. 78.





Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

- h) O IEP aceitou a suspensão dos trabalhos na parte da empreitada referente à Ponte e celebrou, em 27/12/2002, um «auto de suspensão parcial dos trabalhos» (com efeitos a partir de 23/12/2002) e pelo prazo de 90 dias, tendo essa suspensão parcial sido justificada pela «necessidade do dono da obra proceder a uma revisão do projecto» face aos problemas verificados durante a execução da empreitada (cf. pág. 4 da Informação DE7/04/158/04/0B de 24/1/2004 do IEP).
- i) Em 5 de Fevereiro de 2003 o CA do IEP aprovou o Relatório Preliminar da Comissão de Revisão, o qual concluiu pela necessidade de *“proceder a importantes obras de Reforço e Reabilitação da obra já executada e proceder à alteração do processo Construtivo da obra a executar, abandonando a pré-fabricação do tabuleiro”*;
- j) O Relatório Preliminar – entregue em 3 de Fevereiro de 2003 -- sublinhava a existência de *“graves problemas de concepção e de projecto”*, afirmando que *“a suspensão dos trabalhos foi, neste aspecto, providencial”*.
- k) Através de carta de 11/3/2003 o IEP deu ordem ao Consórcio para Recomeço dos trabalhos na frente da Ponte, com a indicação de que os trabalhos *“deverão prosseguir de acordo com o Projecto de Reforço e Reabilitação e a Alteração do Processo Construtivo...cuja 1.ª Fase respeitante ao projecto de Reabilitação e Reforço nesta data se entrega ao Empreiteiro, determinando-se o seu planeamento e execução, e solicitando-se a apresentação de uma proposta de preço”*. Nessa mesma carta o IEP manifesta a sua disponibilidade para a *“avaliação efectiva dos encargos inerentes às alterações introduzidas ao Projecto da Ponte Europa”* (cf. alínea c).
- l) O próprio Decreto-Lei n.º 262/2003, de 23 de Outubro, no seu preâmbulo, referiu que *«o relatório preliminar elaborado pela comissão aponta para a existência de graves deficiências no projecto de execução da ponte em causa, que implicam a*

Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações 

execução de um projecto de reabilitação e reforço da obra já executada, bem como a alteração do processo construtivo da obra que ainda falta realizar, tendo em vista garantir a conclusão do empreendimento com os níveis adequados de qualidade e segurança».

- m) Foi na sequência da Alteração do Processo Construtivo – *que o IEP aprovou e fiscalizou* – que ocorreram posteriores aumentos de encargos constantes dos diversos Mapas de Trabalhos a Mais e a Menos (MTMM).
- n) Os Adicionais 8, 9 e 10 dão conta dessa realidade, constando da respectiva descrição – «Origem do presente MTMM» (ponto 2) – que os Trabalhos a Mais decorriam, fundamentalmente, da Revisão do Projecto e da Alteração do Processo Construtivo da Ponte Europa.

Vemos com alguma dificuldade, se atentarmos aos factos expostos, que – apesar dos elementos constantes dos Relatório da IGOP, do Tribunal de Contas e com o contributo dos mais avalizados técnicos que possui, por certo, a EP – Estradas de Portugal, SA (nomeadamente aqueles que foram directamente responsáveis pelo acompanhamento da obra) – ainda possam vir a ser imputadas e provadas, judicialmente, responsabilidades ao Consórcio, em termos técnicos e com a alegação de que há erros de execução (cf. artigo 36.º do DL 59/99). Por certo, o Consórcio não deixará de invocar, em face das circunstâncias acabadas de enunciar, que a responsabilidade decorre de erros de concepção do projecto (cf. artigo 37.º do DL 59/99). Esses erros foram, aliás, *reconhecidos pelo dono da obra, que se viu obrigado a rescindir o contrato com a GRID, a proceder à Revisão do Projecto e à Alteração do Processo Construtivo*, através da sua adjudicação a outros projectistas, e a suportar parte dos custos adicionais reclamados pelo empreiteiro por considerar e reconhecer que os mesmos eram imputáveis à menor qualidade do





Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

WJ

projecto. O IEP acabou por aceitar pagar os custos adicionais reclamados ao adjudicatário por admitir, igualmente, que os mesmos “não decorriam de incapacidade técnica do empreiteiro ou de violação das «regras de arte» por parte deste” (cf. pág. 26 do Parecer).

Ainda que se considere que a Administração assegurou a continuidade da execução da obra por razões atinentes à prossecução do interesse público, dever a que estava adstrita, e que poderia, posteriormente, indagar sobre o apuramento de responsabilidades, não podemos deixar de reconhecer que esse apuramento deverá ser feito em coerência com os actos praticados e com os estudos realizados, os quais acabaram por ditar a Revisão do Projecto e a conseqüente Alteração do Processo Construtivo. Esta realidade incontornável pode contribuir, de algum modo, para atenuar a responsabilidade do empreiteiro.

Entendemos que o facto de não terem sido aprofundadas, *de imediato ou num curto prazo*, as razões de algumas das deficiências verificadas e apuradas, com o mínimo de rigor, as respectivas responsabilidades – tendo-se deixado para mais tarde essa tarefa – contribuiu, de forma decisiva, para a situação em que agora nos encontramos. Estou convieto de que o IEP (tal como a IGOP) tinha técnicos avalizados para chegar a conclusões sobre eventuais responsabilidades, através da elaboração rigorosa de cada situação, mas parece-me que o decurso do tempo (que foi excessivo) e uma actuação pouco diligente do dono da obra – que se reflectiu numa certa passividade na responsabilização imediata da GRID e do empreiteiro – podem ter contribuído para dificultar ou, mesmo, para comprometer o apuramento de responsabilidades e a respectiva reclamação em juízo.



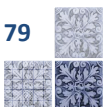
WJ

Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

2. A imputação de responsabilidade à GRID (projectista) também não está isenta de dificuldades, algumas das quais foram sublinhadas pelo Tribunal de Contas:

- a) A mudança de projectista seria dispensável (pág. 14);
- b) A GRID foi mantida, inexplicavelmente, “afastada de todo o processo de Revisão do Projecto e na ignorância das acusações feitas à sua credibilidade profissional, nunca lhe tendo sido dada a oportunidade de rebater os erros detectados pela Comissão de Revisão do projecto (pág. 16);
- c) A rescisão do contrato com a GRID (em 5/2/2003 – pág. 95) como projectista e assistente técnico, foi decidida pela Administração do IEP sem que, pelo menos, fosse dado conhecimento à visada e autora do projecto, dos cálculos, projectos e relatórios de revisão efectuados pela Comissão de Revisão (pág. 17);
- d) É, igualmente, questionável a escolha de dois técnicos da Comissão de revisão (situação que a GRID também criticou – cf. pág. 96), uma vez que eram os principais responsáveis pelas empresas concorrentes da GRID e que foram preteridas no concurso (pág. 17);
- e) A substituição do projectista foi vantajosa para o Adjudicatário que, assim, se viu beneficiado em relação a atrasos e problemas surgidos na execução da obra (pág. 17), o que lhe permitiu, como vimos, imputar algumas responsabilidades para o autor do Projecto.
- f) A GRID – só ouvida sobre as correcções propostas pela Comissão de Revisão – pronunciou-se em 8 de Abril de 2004 e considerou que “nenhuma das deficiências apontadas tinha fundamento para justificar a gravidade das acusações formuladas. A segurança da obra estava salvaguardada e garantida” (pág. 97).

Se o IEP decidiu proceder à Revisão do Projecto da Ponte e à Alteração do Processo Construtivo é porque existiam razões objectivas, passíveis de uma imputação





Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

específica de responsabilidade, que apontavam para a verificação de erros de concepção do projecto (cf. artigo 37.º do DL 59/99). No entanto, nunca o IEP chegou a retirar as devidas consequências, e em devido tempo, desse seu entendimento, limitando-se, tão só, a rescindir o contrato com a GRID.

Neste contexto, assume particular relevância a comprovação, com algum rigor técnico, de que a Revisão do Projecto e a Alteração do Processo Construtivo se apresentavam como essenciais à execução da obra, em condições de qualidade e segurança. Mais do que isso, convém, igualmente, determinar com precisão quais as alterações ao método construtivo que foram autorizadas pelo dono da obra, ainda que acordadas previamente com a GRID, enquanto consultora do Consórcio.

3. Em face da proposta apresentada pelo LNEC – que reconhecemos contribuir, ainda mais, para consumir substanciais verbas ao erário público sem que se vislumbre, objectivamente e com a mínima segurança, que poderá vir a ser apurada a atribuição específica de responsabilidades entre o projectista e o empreiteiro, em face das debilidades apontadas e que fragilizam a posição do IEP (actual EP – Estradas de Portugal, SA) – afigura-se-nos que pode, ainda, ser feita uma última tentativa de apuramento de responsabilidades com base nas vastas constatações feitas pela IGOP, complementadas pelo Tribunal de Contas, onde se apontam, de forma expressa, responsabilidades ao dono da obra, ao projectista e ao empreiteiro. Devo confessar que há um tempo próprio para tudo, em particular para o apuramento de responsabilidades. O decurso do tempo dificulta a prova e contribui, muitas vezes, para relativizar as responsabilidades. Sabe-se que, por outro lado, o tempo acaba por «apagar» a responsabilidade pelo decurso do prazo de prescrição. O presente documento já equacionou algumas dificuldades em relação à delimitação e imputação de responsabilidades inerentes à concepção do projecto (da



Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

responsabilidade da GRID) ou a erros de execução (da responsabilidade do Consórcio).

Importa reconhecer, no entanto, que nem todas as entidades podem obter pareceres do LNEC ou de entidades externas, independentes e reputadas, como condição prévia para fazerem valer os seus direitos em acções de responsabilidade contratual. Mas nem por isso deixam de reclamar, em Tribunal, os seus direitos. Assim, e salvo o devido respeito, não se vislumbra que a posição do LNEC tenha como consequência automática o arquivamento deste processo. Perante os documentos já produzidos é desejável que a EP possa chegar a conclusões técnicas, em matéria de imputação de responsabilidades, nomeadamente à luz das suas actuações e em coerência com as posições que tomou no decurso de todo o processo.

4. Os Relatórios da IGOP e do Tribunal de Contas, bem como o Parecer da Dr.^a Alexandra Leitão, apontam, em determinadas passagens, para a individualização de responsabilidades. Penso que a EP – Estradas de Portugal, SA poderia ponderar, à luz destes documentos e tendo em conta as condicionantes constantes do presente Parecer, se era possível individualizar responsabilidades e respectivos montantes.

A título de exemplo, podemos evidenciar algumas situações:

– Responsabilidades do projectista

- a) Os projectistas não pressionaram suficientemente o dono da obra para obter informação que lhes era devida e de que outros dispunham, com as consequências alinhadas a pág. 58 do Relatório da IGOP;
- b) Responsabilidade em relação ao «problema dos cavaletes ao solo» (conforme se refere a pág. 60 do Relatório);





Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

- c) Ponderação dos erros enunciados pelos Engs. Câncio Martins e Armando Rito alinhados na pág. 21 do parecer.
- d) Implicações da aceitação do sistema "derrick", apesar de no projecto de execução se ter sugerido o sistema de pórtico;
- e) Apurar em que medida deu a GRID o seu acordo a todas as alterações sugeridas pelo empreiteiro antes de o dono da obra as aceitar (cf. pág. 22 do parecer).

- Responsabilidades do empreiteiro

- a) O problema dos cimbres é, em primeira linha, um problema de deficiente projecto e execução, como tal atribuível ao Adjudicatário (pág. 61 do Relatório IGOP);
- b) Deficiência e falta de domínio no processo de colagem (pág. 64 Relatório e pág. 26 do Parecer);
- c) Menor preparação para a construção de uma obra tão inovadora (pág. 25 do Parecer);
- d) Mau domínio da técnica de pré-fabricação das juntas combinadas (pág. 25 do Parecer);
- e) Colapso e inutilização de 12 aduelas resultante do facto de o armazenamento ter sido efectuado segundo um sistema diferente do proposto pela GRID (pág. 71 do Relatório IGOP e pág. 26 do parecer);
- f) Continuação da execução sem se aperceber dos defeitos (pág. 26 do parecer)

- Responsabilidades partilhadas

- a) "Ninguém terá tido a preocupação real da determinância do comportamento dos cavaletes. Estes são da responsabilidade do Adjudicatário, mas as hipóteses de



Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

WJ

base que orientam o dimensionamento têm de ser definidos “*a priori*” pelo Projectista, ou seja, não se trata apenas de verificar a resistência e a estabilidade dos cavaletes” (pág. 63 do Relatório);

- b) O projecto é muito escasso nas exigências quanto à precisão dimensional da pré-fabricação e não reflecte, de forma clara, uma visão de conjunto, não sendo perceptível que nele se faça a forte sensibilização do Adjudicatário para as questões que, por seu lado, não demonstra o pleno domínio destas complexidades técnicas típicas da pré-fabricação (pág. 65 do Relatório);
- c) O projecto e execução do mastro está cheio de ambiguidades, salientando a IGOP que o Adjudicatário apresentou, na fase do concurso, “um valor para a(s) caixa(s) metálica anormalmente baixo, muito inferior ao da generalidade dos concorrentes”, razão que explica a apresentação de reclamação (pág. 67);

5. Importa sublinhar e ressaltar, com especial ênfase, que os custos inerentes às responsabilidades em apreço – *erro de execução/erro de projecto* – não terão sido as mais significativas e as que mais contribuíram para a «derrapagem» em relação ao valor inicial, sendo certo que nem todas elas serão passíveis de ser ressarcidas na medida em que, como se verá de seguida, o dono da obra não está isento de culpas em todo este processo.

As grandes responsabilidades do dono da obra remontam, desde logo, ao processo de formação de cada um dos contratos: contrato de prestação de serviços com a GRID e lançamento do concurso para execução da obra. Efectivamente, verifica-se que:

- a) O dono da obra lançou um «concurso de ideias, sem, no entanto, ter incluído nas especificações técnicas e no Caderno de Encargos exigências específicas de





Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

WJ

ordem urbanística, paisagística ou arquitectónica, nem qualquer critério quantitativo para apreciação da proposta» (pág. 15 do Parecer e pág. 15 do Relatório do TC), tendo a IGOP qualificado como «desastrada» a intervenção do Dono da Obra no “Concurso de Ideias” (pág. 72 do Relatório);


- b) A solução estrutural seleccionada foi a mais complexa e mais cara de todas quantas foram apresentadas no concurso de ideias, envolvendo “soluções de maior complexidade, originalidade e inovação” (pág. 42 do Relatório do IGOP). Esta solução era aquela que «oferecia maiores dificuldades de execução e de controlo de custos» (pág. 73). Este facto teve implicações no processo de concurso na medida em que os concorrentes não dispunham da necessária informação técnica necessária que lhes permitisse estudar, fundamentar e apresentar as suas propostas com a especificação desejável. Acresce que
- c) O facto de o concurso de empreitada ter sido lançado quando ainda estava em fase de projecto base, o facto de terem sido introduzidas alterações significativas no Projecto de Execução relativamente ao anteprojecto patentado e de o projecto de execução remeter a resolução de muitas questões para a fase de execução da empreitada, contribuiu para estabelecer uma certa «cumplicidade» entre o projectista e o Adjudicatário e para adensar os conflitos técnico-económicos que surgiram no decurso da execução da empreitada.
- d) As insuficiências em relação a todos os elementos patentados, a falta de exactidão em vários aspectos do projecto, incluindo peças desenhadas, a insuficiência ao nível de especificações técnicas e de mapas de medições de quantidades de trabalhos desaconselhavam que se optasse pelo lançamento do concurso sob o regime de preço global (cf. desenvolvimentos no Relatório da IGOP – pág. 45, 46, 73 e 74 e pág. 8 da Informação da PGR);



Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

- e) O facto de a informação contida nos projectos ser incipiente no que concerne aos chamados "serviços afectados" (com interferência nas redes de infra-estruturas existentes – electricidade, telefones, cabo, gás) levou a IGOP (pág. 46) a considerar «incompreensível numa lógica de concurso de empreitada de obra em regime de preço global». A falta destes elementos e a falta de prévio cumprimento do programa de expropriações contribuiu para a paralisação das obras e para o aumento de custos que seriam evitáveis.
- f) Muito embora o Programa do Concurso para adjudicação da execução da obra apontasse para a existência de vários critérios de avaliação das propostas, verifica-se que os concorrentes foram classificados por ordem crescente dos preços globais apresentados, o que indicia que «não houve margem para avaliação especialmente dirigida à qualidade técnica» da proposta do agrupamento Adjudicatário (pág. 49 do Relatório da IGOP). Esta constatação levou a críticas contundentes da parte da IGOP (pág. 50, 74 e 75) – entre as quais sobressai a «efectiva demissão técnica da administração» – tendo concluído que esta falta de rigor se paga com «futuros problemas nas obras, descontrolo na qualidade das mesmas, quando não também dos respectivos prazos». Também a PGR considera que esta actuação revela uma «atitude de reduzida exigência dos órgãos competentes da Administração» (pág. 9) por não terem procedido à avaliação da qualidade técnica das propostas concorrentes e a uma necessária e adequada valoração técnica, exigível em face da especial complexidade e natureza inovadora da obra a concurso.
- g) Salientando o Relatório da IGOP a elevada competência da Fiscalização (cf. pág. 78), será de evidenciar uma certa passividade e falta de eficácia nas relações do Dono da Obra com o Adjudicatário logo que começaram a surgir os primeiros problemas de fendilhação, não controlada, nos tramos 1 e 2 (pág. 80). A IGOP



Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações 

anota uma certa falta de reacção atempada de todos os intervenientes, merecendo-lhe uma particular referência a passividade do Adjudicatário na reclamação de erros e omissões... (pág. 60)

- h) O facto de o Projectista ter sido Consultor do Adjudicatário, com o consentimento do Dono da Obra, foi considerado pela IGOP o «ponto de arranque para uma situação involgarmente promíscua» (pág. 93), situação que terá sido decisiva para criar ambiguidades e dificuldades no apuramento célere das respectivas responsabilidades em relação aos vários problemas surgidos.
- i) Perante as dificuldades técnicas surgidas, o IEP viu-se colocado perante a necessidade de encomendar uma revisão do projecto de execução, optando por uma solução que, como se disse, não está isenta de críticas na medida em que se suscitam problemas éticos pelo facto de terem sido escolhidos dois técnicos que tinham tido intervenção, como concorrentes da GRID, no concurso de ideias para realização do projecto.
- j) Também deve considerar-se questionável a forma como a GRID foi afastada do «processo de revisão do projecto», tanto mais que o IEP não retirou as devidas e imediatas consequências (em termos de responsabilidade) em relação a essa sua actuação.

Tanto o Relatório da IGOP como do Tribunal de Contas apontam graves omissões e deficiências na actuação do IEP e das entidades que a antecederam, considerando que estamos perante uma *“defesa pouco diligente do interesse e dos dinheiros públicos, por não se assacarem responsabilidades, atempadamente e a quem de direito, pelos custos adicionais que poderiam ter sido evitados com diligência, economia e eficiência dos diversos intervenientes”* (pág. 16 do Relatório do TC). Na mesma linha de pensamento, também a PGR diferencia as situações de responsabilidade decorrentes «das



Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

irregularidades do procedimento de concurso» (pág. 11) daquelas que resultam do «desrespeito pelos princípios da boa administração e da prossecução do interesse público» no âmbito do princípio da «responsabilização dos seus órgãos e respectivos titulares pelos prejuízos causados pelo incumprimento dos seus deveres legais» (pág. 12). Tudo isto sem prejuízo das responsabilidades financeiras apuradas no âmbito da competência do Tribunal de Contas, nos termos do artigo 2.º n.º 1 al. d) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

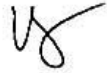
Em face de tudo quanto ficou exposto, não se nos afigura desejável nem adequado, salvo o devido respeito, que se proceda ao arquivamento do processo, como vem proposto, sem que sejam feitos todos os esforços no sentido de apurar as responsabilidades – com base nos elementos e documentos disponíveis – das diversas entidades intervenientes (GRID, Consórcio e EP – Estradas de Portugal e entidades que a precederam), especialmente na perspectiva que ficou evidenciada no presente Parecer. Estando em causa uma obra que passou por tantas vicissitudes, erros, omissões, incúrias e responsabilidades partilhadas será devastador “encolher os ombros” e seguir em frente sem que, pelos menos, sejam investigadas e apuradas as responsabilidades próprias e alheias. As Recomendações do Tribunal de Contas constantes de fls. 19 e 20 da Auditoria devem ser consideradas com especial atenção.

Termos em que se formulam as seguintes

CONCLUSÕES

1. Não se nos afigura desejável nem adequado, salvo o devido respeito, que se proceda ao arquivamento do processo, como vem proposto, sem que sejam feitos todos os esforços no sentido de apurar as responsabilidades –



Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações 

com base nos elementos e documentos disponíveis – das diversas entidades intervenientes (GRID, Consórcio e EP – Estradas de Portugal e entidades que a precederam), especialmente na perspectiva que ficou evidenciada no presente Parecer.

2. Ainda que se considere que a Administração assegurou a continuidade da execução da obra por razões atinentes à prossecução do interesse público, dever a que estava adstrita, e que poderia, posteriormente, indagar sobre o apuramento de responsabilidades, não podemos deixar de reconhecer que esse apuramento deverá ser feito em coerência com os actos praticados e com os estudos realizados, os quais acabaram por ditar a Revisão do Projecto e a consequente Alteração do Processo Construtivo. Esta realidade incontornável pode contribuir, de algum modo, para atenuar a responsabilidade do empreiteiro.
3. Entendemos que o facto de não terem sido aprofundadas, *de imediato ou num curto prazo*, as razões de algumas das deficiências verificadas e apuradas, com o mínimo de rigor, as respectivas responsabilidades – tendo-se deixado para mais tarde essa tarefa – contribuiu, de forma decisiva, para a situação em que agora nos encontramos. Estou convicto de que o IEP (tal como a IGOP) tinha técnicos avalizados para chegar a conclusões sobre eventuais responsabilidades, através da elaboração rigorosa de cada situação, mas parece-me que o decurso do tempo (que foi excessivo) e uma actuação pouco diligente do dono da obra – que se reflectiu numa certa passividade na responsabilização imediata da GRID e do empreiteiro – podem ter contribuído para dificultar ou, mesmo, para comprometer o apuramento de responsabilidades e a respectiva reclamação em juízo.



Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

4. Se o IEP decidiu proceder à Revisão do Projecto da Ponte e à Alteração do Processo Construtivo é porque existiam razões objectivas, passíveis de uma imputação específica de responsabilidade, que apontavam para a verificação de erros de concepção do projecto (cf. artigo 37.º do DL 59/99). No entanto, nunca o IEP chegou a retirar as devidas consequências, e em devido tempo, desse seu entendimento, limitando-se, tão só, a rescindir o contrato com a GRID.
5. Reconhecemos que a proposta do LNEC pode contribuir, ainda mais, para consumir substanciais verbas ao erário público sem que se vislumbre, objectivamente e com a mínima segurança, que poderá vir a ser apurada a atribuição específica de responsabilidades entre o projectista e o empreiteiro, em face das debilidades apontadas e que fragilizam a posição do IEP (actual EP – Estradas de Portugal, SA).
6. No entanto, afigura-se-nos que pode, ainda, ser feita uma última tentativa de apuramento de responsabilidades com base nas vastas constatações feitas pela IGOP, complementadas pelo Tribunal de Contas, onde se apontam, de forma expressa, responsabilidades ao dono da obra, ao projectista e ao empreiteiro.
7. Importa reconhecer, no entanto, que nem todas as entidades podem obter pareceres do LNEC ou de entidades externas, independentes e reputadas, como condição prévia para fazerem valer os seus direitos em acções de responsabilidade contratual. Mas nem por isso deixam de reclamar, em Tribunal, os seus direitos. Assim, e salvo o devido respeito, não se vislumbra que a posição do LNEC tenha como consequência automática o arquivamento deste processo.





Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

8. Perante os documentos já produzidos é desejável que a EP possa chegar a conclusões técnicas, em matéria de imputação de responsabilidades, nomeadamente à luz das suas actuações e em coerência com as posições que tomou no decurso de todo o processo.
9. As grandes responsabilidades do dono da obra remontam, desde logo, ao processo de formação de cada um dos contratos: contrato de prestação de serviços com a GRID e lançamento do concurso para execução da obra.
10. Tanto o Relatório da IGOP como do Tribunal de Contas apontam graves omissões e deficiências na actuação do IEP e das entidades que a antecederam, considerando que estamos perante uma *“defesa pouco diligente do interesse e dos dinheiros públicos, por não se assacarem responsabilidades, atempadamente e a quem de direito, pelos custos adicionais que poderiam ter sido evitados com diligência, economia e eficiência dos diversos intervenientes”* (pág. 16 do Relatório do TC). Na mesma linha de pensamento, também a PGR diferencia as situações de responsabilidade decorrentes «das irregularidades do procedimento de concurso» (pág. 11) daquelas que resultam do «desrespeito pelos princípios da boa administração e da prossecução do interesse público» no âmbito do princípio da «responsabilização dos seus órgãos e respectivos titulares pelos prejuízos causados pelo incumprimento dos seus deveres legais» (pág. 12). Tudo isto sem prejuízo das responsabilidades financeiras apuradas no âmbito da competência do Tribunal de Contas, nos termos do artigo 2.º n.º 1 al. d) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

O Auditor Jurídico

(Amadeu Guerra)



3. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Inspector Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações*





A equipa para
Considerações

21.1.09
[Signature]

Inspeção-Geral das Obras Públicas
Transportes e Comunicações

Exm.º Senhor
Conselheiro Carlos Moreno
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
LISBOA

Assunto:
Relato de Auditoria subordinado ao tema
"Derrapagens em Obras Públicas - Auditoria à Ponte
Europa"
Contraditório

Vossa referência
Proc. 07/2007 - Audii.

Vossa comunicação
560, de 14.01.2009

Senhor Conselheiro,

Informo V. Ex.ª de que, em sede de contraditório, esta Inspeção-Geral nada tem a alegar relativamente ao Projecto de Relatório referente ao vosso processo em epígrafe.

Aproveito, contudo, para esclarecer que, à data dos factos a que o processo se reporta, a designação desta entidade era "Inspeção-Geral de Obras Públicas, Transportes e Comunicações" (IGOPTC) - que, aliás, recuperou e vigora actualmente - e não "Inspeção-Geral das Obras Públicas" (IGOP), sugerindo, assim, a correcção respectiva a fis. 5, 16, 18, 19, 23, 73, 157 e 162 do Relato desse Tribunal.

Aproveito para apresentar a V. Ex.ª os meus melhores cumprimentos.

O Inspector-Geral,
[Signature]
(António Flores de Andrade)

DETC 21 01 09 01398

02/01/2009 14:00:00



4. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pelos Presidente e Vice-Presidente do CA das Estradas de Portugal, SA*





A equipa para adequada
análise e subsequente consi-
deração, no texto do projecto
de Relatório, de tudo o que
é pertinente e aqui ale-
gado.

Exmo. Senhor
Dr. Carlos Moreno
Juiz Conselheiro
Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 Lisboa

2.2.09
(Signature)

Sua Referência:	Sua Comunicação de:	Nossa referência:	Antecedente:	Saida:	Data:
Proc.nº07/2007-aud	2009-01-14	0127		11881	30. JAN. 2009

Assunto: Derrapagens em Obras Públicas
Auditoria à Ponte Europa

Em resposta às asserções e conclusões presentes no relatório da auditoria supracitada realizada pela Tribunal de Contas, vem a EP- Estradas de Portugal, SA, doravante designada EP, notificada para tal, pronunciar-se nos termos e fundamentos seguintes, tendo por referência geral a estrutura do projecto de relatório.

1ª Parte – Contextualização do Lançamento do Empreendimento

- Os reparos feitos no relatório de auditoria quanto à decisão de lançamento do empreendimento não podem ser descontextualizado da importância política que revestia a execução da empreitada da Ponte Europa, para cuja concepção, definição e implantação a Câmara Municipal de Coimbra (CMC) foi parte activa, justificando, inclusivamente a celebração de um Protocolo que obrigou ambas as partes.

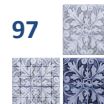
Tal situação marcou o calendário do lançamento do Empreendimento, cujo objectivo fundamental, a separação do tráfego urbano do nacional, envolvia para o seu cumprimento a realização de uma segunda empreitada, a empreitada correspondente ao IC3, entre a Ponte Europa e a Ponte da Portela, e como tal incluída no objecto do Protocolo celebrado entre a ex.-JAE e a CMC.

Neste sentido, não é correcta a afirmação presente no projecto de Relatório do Tribunal de Contas (TC) relativamente à questão da separação de tráfego, uma vez que este era objectivo fundamental, de separação do tráfego urbano do nacional, foi alcançado com a conclusão do IC3.

EP – Estradas de Portugal, S.A.
Capital Social: 200.000.000 Euros
NIF: 504598686

1/7

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax:+351-21 285 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt





- A questão da não utilização da passagem pedonal, cuja concepção e funcionalidade estava profundamente dependente do prolongamento, em ambas as margens, do Parque Verde do Mondego da responsabilidade da CMC, não pode ser associada à alteração do projecto de execução. Com efeito, esta passagem foi colocada ao serviço dos utentes depois da abertura ao tráfego da Ponte Europa, tendo o seu encerramento resultado unicamente da destruição das instalações eléctricas e de monitorização da Ponte provocada por actos vandalismo. Nesta sequência e uma vez que, em conjunto, com a Câmara Municipal de Coimbra não foi possível assegurar a vigilância do atravessamento pedonal foi consensualmente aceite pelas duas partes o encerramento da mesma, até estarem criadas as condições que permitissem a circulação pedonal em segurança.
- Apesar do lançamento da empreitada ter sido efectuado em fase de Ante-Projecto, a obra foi lançada em regime de preço global. Quanto a este facto é possível afirmar que no decurso da empreitada não existiu nenhum pagamento ao empreiteiro que não correspondesse a um trabalho efectivamente executado, pelo que o ressarcimento, a título de saldo de rubricas contratuais, para trabalhos não executados, conforme estabelece o regime de preço global, nunca se verificou.
- Importa relevar que a promulgação do Decreto-Lei nº 262/2003, o qual possibilitou a ultrapassagem do limite de 50% para Trabalhos a Mais previsto no DL nº405/93 de 10 de Dezembro, não pretendeu, nem efectuou qualquer camuflagem dos desvios à previsão de encargos da Obra. Antes pelo contrário, foi ao encontro da solução que minimizava esses encargos, resultantes da resolução contratual da Empreitada. Com efeito, perante uma realidade imutável, importava alterar o projecto e pagar os encargos daí resultantes, a solução encontrada permitiu a retoma quase imediata da execução dos trabalhos. Desta forma, evitou-se o prolongamento do impasse por mais oito meses, o tempo necessário ao lançamento de um novo procedimento de concurso, evitando-se a degradação dos trabalhos executados, e o prolongar do impasse com inerente prejuízo para a população do Concelho de Coimbra.
- No que respeita ao referido no projecto de Relatório de auditoria relativamente à contratualização sistemática por ajuste directo das prestações de serviços (projectos, assessoria e consultadoria), será conveniente enquadrar o tipo de prestação de serviços adquirido e a realidade do mercado existente à data dessas contratações. Com efeito, considere-se, como exemplo, as prestações de serviço associadas à consultoria e controlo de qualidade e segurança em fase de obra, cuja percentagem, relativamente aos encargos totais com FPS, correspondem a 36%. Neste contexto importa, ainda, referir que só o Laboratório Nacional de Engenharia Civil fazia (e faz) a instrumentação e monitorização do comportamento estrutural das obras de arte, neste caso

MecO: 18.11.06; 12711-2007



específico, de tirantes. Por outro lado, e no que concerne aos trabalhos de controlo de qualidade de betões, caldas e aços, além do LNEC este tipo de trabalho só era efectuado por laboratórios de faculdades (e nem todas possuíam os equipamentos necessários para, no caso do aço, efectuar ensaios sobre provetes), pelo que se contrataram-se os serviços da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra (FCTUC). Não restarão dúvidas que os preços praticados pelo LNEC, localizado em Lisboa, eram de longe superiores aos da FCTUC, cujas instalações eram quase ao lado da empreitada. Assim, pode ser afirmado que (embora não haja registos oficiais de tal, mas que pode ser verificado pela comparação de preços da época) houve auscultação do mercado existente para a prestação desse serviço.

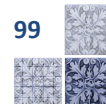
- Relativamente ao controlo de qualidade em estruturas metálicas, também na época (ano de 2000) o Instituto de Soldadura e Qualidade (ISQ) era a entidade que sobressaía no meio, tendo posteriormente surgido a RINAVE, ainda que ligado a construções metálicas de menor envergadura e importância construtiva. Não sendo um tipo de construção de obra comum no então ex - Icor, nem no passado executado pela JAE ou JAE, SA, a experiência dos técnicos neste campo era diminuta, pelo que foi considerada como mais valia para a fiscalização e controlo de qualidade na execução desta obra, a adjudicação da Prestação de Serviços ao ISQ.
- No que respeita à segurança em obra, importa esclarecer que, à data da consignação da empreitada, a questão da segurança era regulada pelo DL 155/95 de 1 de Julho, o qual não definia de forma clara, como podia ser efectuada a coordenação da segurança em obra (entidade colectiva ou individual). Cumulativamente, a formação académica para coordenador de segurança estava a ser iniciada e era gerida fundamentalmente pela AQS- Consultores de Ambiente, Qualidade e Segurança, Lda. De facto, poucas eram as empresas ligadas a esta área, conhecendo-se apenas a existência de alguns técnicos, que desde a publicação do referido Decreto-Lei tentavam elaborar os PSS, como era o caso do Eng.º Álvaro Dias da AQS que se encontrava a leccionar na Faculdade de Coimbra, precisamente num curso para Coordenador de Segurança em fase de obra. Neste sentido, à data da consignação, procurou aplicar-se um correcto sistema de gestão de segurança e elaborar auditorias à realização do mesmo, tendo para isso sido efectuado um convite directo à AQS por ser a que era a mais conhecida ao nível do mercado nacional.

2ª Parte – Contextualização do Lançamento do Empreendimento

- **Da revisão de projecto:**

Duma leitura atenta do relatório de auditoria regista-se na matriz de avaliação de gestão de empreendimento, como termo de comparação, para o que se verificou naquela gestão, as

MedO.18.11.05; 12711-2007





designadas "boas práticas", as quais assentam em alguns princípios que resultam de legislação só actualmente em vigor, e que não se aplicavam, na altura dos factos, à JAE; JAE, SA e ao ICOR .

Um exemplo desta descontextualização é a questão da revisão de todas as fases do projecto, situação só agora salvaguardada pelo Código dos Contratos Públicos (CCP), mas que na época em que o projecto foi adjudicado e se desenvolveu não era prática corrente e não estava, sequer, prevista na legislação em vigor.

De facto o conceito actual de revisão de projecto emerge com a ISO9000:2000, só foi aceite pelos projectistas por via da necessidade da certificação das suas empresas para estarem habilitados a concursos internacionais e tal só ocorreu depois do ano 2000, não devendo a auditoria do Tribunal de Contas desenquadrar a empreitada e o projecto do seu tempo e da conjuntura envolvente, quer legal quer dos conceitos de gestão então praticados.

Nestes termos, a decisão tomada pelo Conselho de Administração do então IEP perante o impasse entre o projectista e o adjudicatário, é claramente uma decisão estratégica, que nada tem a ver com o conceito da boa prática defendida no projecto de Relatório da auditoria quanto ao planeamento e preparação do empreendimento e que, à data, não tinha qualquer suporte legal, nem era aceite ao nível dos projectistas. No entanto, e pensando no contexto do próprio relatório, a decisão tomada enquadra-se nas melhores práticas de gestão actuais e suportadas legalmente, uma vez que foi pedida a revisão do projecto.

- ***Da Função do Gestor de Empreendimentos***

Relativamente a este aspecto importa enquadrar de modo correcto a afirmação que o Tribunal de Contas deixa implícita no projecto de Relatório, particularmente na Matriz de Avaliação da Gestão do Empreendimento, de que a nomeação atempada de um Gestor de Empreendimentos, poderia ter obviado a alguma das disfunções verificadas no planeamento do Empreendimento, assim como nos seus resultados financeiros. A função de Gestor de Empreendimentos existia no Ex - ICOR, à data do desenvolvimento do Projecto, no entanto as suas competências não correspondiam àquelas que o projecto de Relatório vem defender, como devendo ser-lhe atribuídas. Ou seja, o Gestor de Empreendimentos, mais tarde designado Director de Empreendimentos, apenas tinha atribuição de condução de todas as actividades relativas e associadas à execução da Empreitada.

ModCl.18.11.05, 12711-2007



• **Serviços afectados**

A leitura do Tribunal de Contas relativamente à falta de coordenação entre os Projectistas das duas margens, e a não solicitação dos levantamentos necessários para a elaboração atempada do projecto de desvio e reposição dos Serviços Afectados, peca por não atender à seguinte realidade:

- a) As entidades não eram possuidoras do cadastro das suas infra-estruturas;
- b) A CMC não as tutelava integralmente, mas apenas os relativos aos SMASC, cujas deficiências de cadastros também se vieram a verificar;
- c) Para a realização do projecto de desvio e reposição, muito contribui a equipa de Fiscalização da EP, através do fornecimento da localização das infra-estruturas só colocadas a descoberto nas zonas interferidas.

Mais se verificou que, mesmo para algumas infra-estruturas cuja reposição foi contemplada no projecto Patenteado, os SMASC exigiram alterações que adulteraram a concepção e as quantidades e tipo de trabalhos contratualmente previstos.

• **A execução atempada das expropriações**

Importa esclarecer que em nenhuma altura do processo pré - consignação, que decorreu em próxima articulação entre a Edilidade e a Administração do Ex-ICOR, a CMC informou que não tinha ainda dado cumprimento aos compromissos assumidos no Protocolo celebrado, pelo que o ex - Icor assumiu que as expropriações estariam executadas. De realçar, que no próprio acto de consignação, com presença de representantes da CMC, essa informação não transpareceu, situação que originou os primeiros litígios com os legítimos proprietários dos terrenos ocupados pelo Empreendimento, quando se iniciaram os trabalhos nas respectivas frentes – margem esquerda e margem direita.

3ª Parte – Comentários Diversos ao conteúdo do Relatório

• **Avaliação de Sobrecustos**

Regista-se, com discordância, que na avaliação dos sobrecustos da empreitada se considera a revisão de preços pelo seu total. A revisão de preços do trabalho inicialmente contratado não é um sobrecusto uma vez que a revisão de preços repõe apenas no tempo o valor financeiro face à variação do mercado.

ModQ.18.11.05. 12711-2007





A revisão de preços constitui apenas sobrecusto no que respeita à revisão de preços dos trabalhos a mais, uma vez que só esta parte não podia, à data do lançamento do empreendimento, ser prevista. No que respeita às críticas efectuadas à fórmula de revisão de preços adoptada nesta empreitada, estabelecida no caderno de encargos, é igualmente necessário contextualizar o caderno de encargos na época da elaboração do projecto. De facto, embora fosse possível ao adjudicatário propor fórmulas distintas de revisão de preços, os Donos de Obra guiavam-se e normalizavam a fórmula que mais se coadunava aos trabalhos de execução de obras de arte (pontes e viadutos). De facto, só com o Decreto-Lei nº 6/2004 de 6 de Janeiro aparece legalmente estabelecido um maior número de fórmulas de revisão de preços, permitindo, na escolha da fórmula de cálculo, uma maior adaptação aos diferentes tipos de empreitada.

• ***Acidente em aduelas***

No projecto de relatório da Auditoria é afirmado sistematicamente que a “*validação ou alteração do projecto de execução, foi efectuada na sequência de um acidente nas aduelas pré-fabricadas*”, tal situação não corresponde ao que se verificou em obra.

De facto, o acidente, da total responsabilidade do Adjudicatário, apenas obrigaria a refazer as aduelas que sofreram danos, não todas as que se encontravam em “stock”. Existe informação no processo da empreitada, elaborada pela Fiscalização da EP (e suas antecessoras) com a análise das consequências desse acidente, e na perspectiva da prossecução da empreitada nos termos do projecto patenteado. Mesmo no que respeita à definição das aduelas a repor, nessa perspectiva, houve uma análise técnica em que participou a empresa projectista GRID, para além de outras entidades, em que foram estabelecidos critérios de aceitação e rejeição.

A alteração do projecto, como já referido anteriormente neste relato de contraditório, resulta assim da análise das causas das anomalias registadas após executados trabalhos de montagem e colagem de aduelas dos tramos da ponte na margem esquerda, bem como as anomalias posteriormente registadas na montagem e colagem das aduelas sobre o rio.

Na primeira situação, apesar de ter sido possível concluir esses tramos e ter ultrapassado essas anomalias com sucessivas alterações ao processo construtivo determinadas pelo projectista, com o aumento de pré-esforço de colagem e sua manutenção definitiva quando no projecto original as barras “Diwidag” eram reutilizadas em sucessivas montagens e posteriormente totalmente retiradas. No entanto, não foi possível ultrapassar o impasse técnico quanto à responsabilidade dos trabalhos a mais daí resultantes, nem as causas reais das anomalias.

Quanto às anomalias registadas na montagem das aduelas do tramo sobre o rio Mondego, a empresa projectista GRID nunca conseguiu justificá-las, tanto mais que o próprio projectista era um

MedO: 18.11.05; 12711-2007



fornecedor do adjudicatário, mais propriamente efectuava o "controlo das deformadas" associado à montagem sucessiva das aduelas neste tramo.

Só o projecto de reforço e de alteração do processo construtivo permitiu ultrapassar estas anomalias, que estavam a conduzir para uma rasante do tabuleiro da ponte a mergulhar para a margem direita, em vez de ser levada para a cota prevista já concretizada no primeiro pilar da ponte naquela margem.

Ainda hoje é visível, para quem circula na ponte, essa deformação que só foi possível recuperar depois de betonada "in situ" algumas aduelas pelo novo processo construtivo.

• **Erro de Unidades**


Chama-se a atenção para o lapso cometido no item "7.2.3 – As Adjudicações" (pag.32) do projecto de Relatório de auditoria, quando se designa como "milhões de euros" aquilo que são efectivamente euros.


Em suma, estes são alguns esclarecimentos que importa frisar relativamente às asserções e conclusões do presente projecto de Relatório, que de modo algum pretendem pôr em causa o acerto das orientações definidas no projecto de Relatório, com as quais, aliás, se concorda. A EP, tem vindo a desenvolver ao longo deste último ano, um conjunto de mecanismo normativos e de responsabilização com vista a prevenir este tipo de situação, com particular destaque para a verificação completa e rigorosa dos projectos a patentear e preparação dos processos de concurso.

Por último, importa, ainda, referir que está actualmente em curso na EP processo de apuramento de responsabilidades dos intervenientes, tendo em vista interposição de acção judicial.

Com os melhores cumprimentos, *respeitosos*

O Conselho de Administração


Almerindo da Silva Marques
Presidente


Eduardo Andrade Gomes
Vice-Presidente

ModQ_18_11_05_12711-2007





5. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Presidente da Câmara Municipal de Coimbra*





unquill
CÂMARA MUNICIPAL DE COIMBRA

*A equipa para análise
e considerações, do que
fão pertinente*

Exm. Senhor
Dr. Carlos Moreno
Digmº Juiz responsável pela Área de Controlo do SPE
Tribunal de Contas
Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua Referência

Sua Comunicação de

N/ Referência

Data

Ofício n.º

05/02/2009

4716

ASSUNTO: *16.2.09*
[Signature]
Relato de auditoria subordinada ao tema "Derrapagens em Obras Públicas - Auditoria à Ponte Europa"

Na sequência do v/ ofício 556 de 14.01.2009 sobre o assunto em epígrafe, apresentam-se os seguintes esclarecimentos:

- Nas páginas 9 e 13 refere-se ao PDM de Coimbra como PDM de 1990, quando na verdade os estudos se iniciaram em 1990, mas o mesmo deve ser referenciado como PDM 1994 (Resolução do Conselho de Ministros nº 24/94, de 22 de Abril).
- Com a construção da nova ponte e das vias previstas no protocolo assinado entre a Câmara Municipal de Coimbra (CMC) e a Junta Autónoma de Estradas (JAE), nomeadamente com a ligação entre a Ponte Rainha Santa e a Ponte da Portela / EN17 e EN110, ocorreu efectivamente a separação de tráfegos, pelo que se julga que a conclusão e referência (pág. 170) deverão ser corrigidas (ver mapa anexo).
- Na pág. 14 refere-se, por lapso, distrito, quando se deverá referir concelho (o Município de Coimbra possui 31 Freguesias).
- Na pág. 15, ao se referir aos "impasses que marcaram negativamente a relação com os SMASC" julgamos que tal só poderá ter ocorrido na fase inicial do processo.
- Na pág. 165 refere-se que o Projecto da Ponte teria sido "aprovado" pela C.M.C., o que não corresponde à realidade. Efectivamente o projecto foi aprovado pelo dono da obra, ou seja,

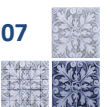
Min.
Conf.
Dact.

1 de 2

Telefone: 239 857 500 – Fax: 239 820 114 – e-mail: geral@cm-coimbra.pt

DGTIC 16/02/09 03349

Praça 8 de Maio – 3000-300 COIMBRA – PORTUGAL





CÂMARA MUNICIPAL DE COIMBRA

as EP. Pode-se considerar e propõe-se que seja rectificado para: "o projecto da ponte, corresponde à solução defendida pela C.M.C.".

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente

(Dr. Carlos Encarnação)

Min.
Conf.
Dact.

Telefone: 239 857 500 – Fax: 239 820 114 – e-mail: geral@cm-coimbra.pt

2 de 2

Praça 8 de Maio – 3000-300 COIMBRA – PORTUGAL



Situação anterior à construção do Ponte Rainha Santa Isabel e ligação ao Ponte de Pedra



Como o ponto B está perto do rio e a ligação à Ponte de Santa



FIM