

# Ação de Fiscalização Concomitante

Contratos Adicionais

RELATÓRIO N.º 2/2019 - Audit

1.ª SECÇÃO



**T**  
**C** TRIBUNAL DE  
CONTAS





PROCESSO N.º 4/2017 – Audit./1.ª Secção

Auditoria à execução do contrato de empreitada

*“Conservação corrente por contrato 2013/2016 – Distrito de Santarém”*

Contratos Adicionais





## ÍNDICE

<b>SIGLAS</b>	4
<b>1. INTRODUÇÃO</b>	5
<b>2. OBJETIVOS E METODOLOGIA</b>	6
<b>3. CARACTERIZAÇÃO DA EMPREITADA</b>	8
3.1. <i>Contrato inicial e adendas</i>	8
3.2. <i>Contratos adicionais</i>	11
3.3. <i>Prorrogação do prazo da empreitada e “7.º adicional”</i>	13
3.4. <i>Outras informações relevantes da empreitada</i>	14
<b>4. OBJETO E FUNDAMENTAÇÃO DOS CONTRATOS ADICIONAIS</b>	15
<b>5. COMPETÊNCIA PARA A PRÁTICA DOS ATOS E AUTORIZAÇÕES</b>	19
5.1. <i>Da entidade adjudicante</i>	19
5.2. <i>Autorização dos trabalhos adicionais/suprimidos</i>	20
<b>6. NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS</b>	25
6.1. <i>Da sujeição a fiscalização prévia/concomitante do Tribunal de Contas</i>	25
6.2. <i>Do regime legal das empreitadas de obras pública</i>	26
<b>7. JUSTIFICAÇÕES E ALEGAÇÕES APRESENTADAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO/APRECIAÇÃO</b>	33
7.1. <i>Dos trabalhos qualificados como trabalhos “a mais”</i>	33
7.2. <i>Dos trabalhos qualificados como de “suprimentos de erros e omissões”</i>	37
7.3. <i>Quanto ao limite/percentagem de acréscimo de custos dos TSEO</i>	40
7.4. <i>Outros aspetos invocados no exercício do contraditório</i>	49
<b>8. ILEGALIDADES/RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA</b>	58
<b>9. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO</b>	62
<b>10. CONCLUSÕES</b>	63
<b>11. DECISÃO</b>	65
<b>FICHA TÉCNICA</b>	67
<b>ANEXOS</b>	68
<i>Anexo I –</i>	
<i>Anexo II – Mapa de trabalhos objeto dos contratos adicionais</i>	70
<i>Anexo III – Fundamentação para a realização dos trabalhos adicionais</i>	78
<i>Anexo IV – Mapa dos trabalhos contratualizados na empreitada</i>	93



### *SIGLAS*

Ac.	Acórdão
CAE	Conselho de Administração Executivo
CCP	Código dos Contratos Públicos <sup>1</sup>
COCS	Centro Operacional Centro Sul
COGL	Centro Operacional da Grande Lisboa
DAI	Departamento de Auditoria Interna
IP, SA	Infraestruturas de Portugal, S.A.
CPA	Código do Procedimento Administrativo <sup>2</sup>
DCC	Departamento de Controlo Concomitante
DCPC	Departamento de Controlo Prévio e Concomitante
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-Lei
DO	Dono da Obra
DR	Diário da República
DRR	Direção de Gestão de Rede Rodoviária
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
IC	Itinerário Complementar
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas <sup>3</sup>
Of.	Ofício
RT	Registo de trabalhos
TdC	Tribunal de Contas
TM+	Trabalhos a Mais
Tm-	Trabalhos a menos
TSEO	Trabalhos de Suprimento de Erros e Omissões
UAC	Unidade de Apoio à Contratação

<sup>1</sup> Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29.01, retificado pela Declaração de Retificação n.º 18-A/2008 (publicada no DR, 1.ª S, n.º 62, de 28.03.2008), alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11.09, pelos Decretos-Lei n.ºs 223/2009, de 11.09 e 278/2009, de 2.10, pela Lei n.º 3/2010, de 27.04, pelo Decreto-Lei n.º 131/2010, de 14.12, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30.12, pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12.07, pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015 de 02.10.2015 e pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017 de 31.08 (sendo que as alterações introduzidas por este último diploma não são tidas em consideração na apreciação da execução da empreitada, atento o disposto no artigo 12.º, n.º 1, do mesmo), retificado pelas Declarações de Retificação n.º 36-A/2017, de 30.10, e n.º 42/2017 de 30.11 (publicadas no DR, 1.ª S, n.º 209/2017, de 30.10, e n.º 231/2017, de 30.11, respetivamente) e alterado pelo Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15.05.

<sup>2</sup> Decreto-Lei n.º 442/91, de 15.11, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 6/96, de 31.01 e 18/2008, de 29.01. Posteriormente, foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07.01, que aprovou o novo CPA, entrando este em vigor, em 07.04.2015.

<sup>3</sup> Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas: Lei n.º 98/97, de 26.08, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29.08, alterada pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13.08, 3-B/2010, de 28.04, 61/2011, de 7.12, 2/2012, de 6.01, Lei n.º 20/2015, de 9.03 (que também a republicou) e, por último, alterada pela Lei n.º 42/2016, de 28.12.

## 1. INTRODUÇÃO

- 1.1. Em 12.06.2014<sup>4</sup>, a Infraestruturas de Portugal, S.A. (IP, SA) remeteu ao TdC, para efeitos de fiscalização prévia, o contrato de empreitada de “*CONSERVAÇÃO CORRENTE POR CONTRATO 2013/2016 – DISTRITO DE SANTARÉM*” celebrado em 04.06.2014, com o consórcio A... e, posteriormente a adenda n.º 1, de 20.06.2014, tendo sido visado em sessão diária de visto da 1.ª Secção deste Tribunal, de 02.07.2014.
- 1.2. Em 21.09.2015<sup>5</sup> e para os efeitos previstos na alínea d) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC, foi remetida a adenda n.º 2 ao contrato de empreitada supra identificado, outorgada em 01.09.2015, a qual, por despacho judicial de 08.10.2015, foi junta ao respetivo processo de fiscalização prévia.
- 1.3. Ainda e para cumprimento do disposto na citada alínea d) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 47.º, nos anos de 2015 a 2017, foram enviados a este Tribunal oito contratos adicionais<sup>6</sup> que determinaram a abertura dos dossiês n.ºs 363/2015 (1.º), 19/2016 (2.º), 349/2016 (3.º), 124/2017 (4.º), 176/2017 (5.º), 207/2017 (6.º), 338/2017 (8.º) e 423/2017 (9.º) e que respeitavam à execução de alegados TSEO, TM+ e supressão de trabalhos contratuais.
- 1.4. Em 04.08.2017<sup>7</sup>, foi enviado para fiscalização prévia o “7.º adicional”, no montante de 486.977,21 €, o qual foi visado em sessão diária de visto, de 05.09.2017<sup>8</sup>.
- 1.5. De acordo com os critérios de seleção aprovados pelo Tribunal, ao abrigo da Resolução n.º 3/2010 – 7.DEZ. – 1.ª S/PL, foi determinada, por despacho judicial de 11.12.2017, a realização de uma auditoria à execução do contrato de empreitada “*CONSERVAÇÃO CORRENTE POR CONTRATO 2013/2016 – DISTRITO DE SANTARÉM*” – contratos adicionais.

---

<sup>4</sup> Cfr. Of. com registo de entrada na DGTC n.º 10875, em 17.06.2014.

<sup>5</sup> Cfr. Of. n.º DCL/2015-1763901-007.

<sup>6</sup> Acompanhados de diversa documentação, designadamente do mapa de trabalhos e respetiva memória descritiva e justificativa, despacho de aprovação dos trabalhos acompanhado da informação técnica, subscrita por B... e documentos elaborados de acordo com o anexo à Resolução n.º 1/2009, publicada no DR, 2.ª série, n.º 9, de 14.01.2009.

<sup>7</sup> Cfr. Of. n.º 2135194/007.

<sup>8</sup> Proc.º n.º 2843/2017.



## 2. OBJETIVOS E METODOLOGIA

A presente auditoria tem a natureza de auditoria de conformidade e foi realizada com observância dos princípios, regras e procedimentos estabelecidos no Manual de Auditoria-Princípios Fundamentais, do Tribunal de Contas.

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

- 2.1. Verificar a observância dos pressupostos legais<sup>9</sup> (exs. artigos 61.º e 370.º a 382.º do CCP) subjacentes às autorizações que precederam a execução dos trabalhos adicionais objeto da auditoria;
- 2.2. Averiguar, no quadro da execução do referido contrato de empreitada, se a despesa emergente dos contratos objeto da auditoria:
  - a) Excedeu o limite fixado na alínea c) do n.º 2 do artigo 370.º ou nos n.ºs 3 ou 4 do artigo 376.º do CCP;
  - b) Indiciou, em conjunto com outras despesas resultantes quer de TM+ quer de TSEO, quer de eventuais atos/contratos “autónomos”, a adoção pela entidade auditada, de uma prática tendente à subtração aos regimes reguladores dos procedimentos adjudicatórios relativos às empreitadas de obras públicas e da realização de despesas públicas (artigo 19.º do CCP).
- 2.3. Apurar se os alegados trabalhos de suprimento de erros/omissões, objeto dos contratos adicionais auditados respeitaram a eventuais erros/omissões do caderno de encargos que pudessem ter sido objeto de reclamação (e aceites ou não, pelo dono da obra) na fase de formação do contrato.

---

<sup>9</sup> Estabilidade do objeto (obra) do contrato de empreitada inicial e verificação da conformidade dos fundamentos de direito invocados para a contratação dos trabalhos objeto dos adicionais com os factos apurados. Não se apura da compatibilidade deste contrato de empreitada com o objeto de outros contratos celebrados pela entidade auditada.

Por se ter considerado necessário para o estudo da empreitada, foram solicitados esclarecimentos e documentos complementares à IP, SA<sup>10/11</sup>, tendo esta satisfeito o solicitado através do Of. n.º 007-2266374, de 02.05.2018, e de *e-mails*, datados de 29.10.2018 e de 07.11.2018.

Em 29.11.2018, a equipa de auditoria, representada pela Dra. Helena Santos, Auditora Chefe, Dra. Paula Rodrigues e Eng.ª Marília Madeira, Técnicas Verificadoras Superiores, deslocou-se às instalações da entidade auditada, para uma reunião de trabalho, na qual estiveram presentes o Diretor de Gestão da DRR, B..., a Técnica Superior do DCT, C..., o Diretor do COGL (Ex-Diretor do COCS), D..., a Gestora da Unidade Conservação Corrente do COCS, E..., a Coordenadora de Operação do COCS, F..., o Gestor da Unidade de Contratos, G..., as Auditoras Internas, H... e I..., e a Diretora do DAI, J....

Na sequência dos esclarecimentos prestados na referida reunião foi remetida diversa documentação, por *e-mails* datados de 05.12.2018 e 07.12.2018.

Após o estudo de toda a documentação, foi elaborado o relato de auditoria, notificado,<sup>12</sup> na sequência de despacho judicial, de 24.01.2019, para o exercício do direito do contraditório previsto no artigo 13.º da LOPTC, aos indiciados responsáveis identificados no ponto 5.2 do presente relatório<sup>13</sup>, o que veio a ser concretizado pelos ofícios registados na DGTC com os n.ºs 3597/2019, de 08.03.2019 e 4856/2019, de 28.03.2019.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> Of. da DGTC n.º 5532/2018, de 01.03.2018.

<sup>11</sup> Foi requerido, pela IP, SA, um prazo de 20 dias para “(...) *cabal esclarecimento das questões apresentadas e integral satisfação dos itens abrangidos* (...)”, (cfr. Of. n.º 007-2245596, de 1.03.2018) o qual foi deferido por despacho judicial de 22.03.2018.

<sup>12</sup> Of. da DGTC n.ºs 2515, 2516, 2517, 2521, 2522, 2524, 2525, 2526, 2527 e 2528, todos de 30.01.2019.

<sup>13</sup> O prazo estabelecido para o exercício deste direito, 20 dias, foi objeto de prorrogação mediante pedido efetuado ao abrigo do Of. n.º 2407138-007, de 06.02.2019 e do Of. com registo de entrada neste Tribunal n.º 1943/2019, de 08.02, subscritos por B... e K..., respetivamente, e deferido por despacho judicial de 12.02.2019. Este despacho foi notificado a todos os interessados - Of. da DGTC n.ºs 4000, 4005, 4009, 4011, 4015, 4017, 4019, 4023, 4025 e 4028, todos de 12.02.2019.

<sup>14</sup> Por ofício registado na DGTC, com o n.º 3597/2019, de 08.03.2019, foi recebida uma resposta/exposição subscrita por todos os indiciados responsáveis, dirigida ao “*Exmo. Senhor Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas*” e identificada como “(...) *exercício provisório e condicional do direito de contraditório*” e que “(...) *somos a exercer, de modo provisório e condicional, o direito ao contraditório* (...)”, uma vez que não tinha sido enviado, na notificação, cópia/reprodução do despacho judicial de 24.01.2019.

Apresentada a situação ao Juiz Conselheiro responsável pela auditoria foi proferido despacho, em 20.03.2019, ordenando “(...) *o envio de fotocópia do despacho judicial proferido em 24.01.2019, ao abrigo do qual foi notificado para, querendo, exercer o direito de contraditório em apreço*”, e concedendo “(...) *um prazo adicional de 5 dias para (...) apresentar elementos adicionais à sua pronúncia, os quais, bem como a resposta já enviada, serão tidas em consideração na elaboração do relatório da auditoria.*” – Of. da DGTC n.ºs 8405, 8446, 8447, 8449, 8452, 8457, 8461, 8465, 8466 e 8468, todos de 22.03.2019.

Em 28.03.2019, foi enviado novo documento subscrito por todos indiciados responsáveis, dirigido ao “*Exmo. Senhor Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas*” e declarando que, “(...) *tendo tido conhecimento do*

As alegações e prova documental apresentadas naqueles documentos conjuntos foram tomadas em conta na elaboração do presente relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.<sup>15</sup>

Saliente-se, desde logo, que é refutada a infração que lhes foi imputada no relato e conseqüentemente solicitam o arquivamento do relato e a formulação de recomendações ou, caso assim não se decida, solicitam a reelaboração do relato ou, por último, a relevação da responsabilidade financeira sancionatória indiciada, atento o disposto no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

### 3. CARACTERIZAÇÃO DA EMPREITADA

#### 3.1. CONTRATO INICIAL E ADENDAS

Valor (s/IVA) €	Data da consignação da obra	Prazo de execução	Data previsível do termo da empreitada	Tribunal de Contas	
				N.º Processo	Data da decisão
7.656.739,64 <sup>16</sup>	25.09.2014	1095 dias	24.07.2017	1192/2014	02.07.2014

- a) A empreitada denominada por “*CONSERVAÇÃO CORRENTE POR CONTRATO 2013/2016 – DISTRITO DE SANTARÉM*” tinha por objetivo a conservação e manutenção de todos os elementos/componentes constituintes das estradas objeto do contrato<sup>17</sup> e das obras de arte nelas integradas.<sup>18</sup>
- b) A empreitada contemplou, em resumo, a realização das seguintes atividades e preços, de acordo com a proposta adjudicada por deliberação do CAE, em 02.04.2014:

---

*documento anexo a esta comunicação, têm a aduzir para o processo pertinente, e para os devidos efeitos, que caso o termo “Concordo” represente uma adesão completa e incondicional de Vossa Excelência aos termos do relato em causa, a resposta por nós já entregue vale, naturalmente, como definitiva, daí sendo retiradas todas as conseqüências legais.”*

<sup>15</sup> Em anexo V encontram-se digitalizados os documentos apresentados no exercício do contraditório.

<sup>16</sup> Este contrato de empreitada foi precedido de concurso público, com anúncio (n.º 3698/2013) publicado no DR, 2.ª série, n.º 138, de 19.07.2013, e no Jornal Oficial da União Europeia, em 24.07.2013, tendo a decisão de contratar sido tomada pelo CAE, em reunião de 26.06.2013.

<sup>17</sup> Classificação das estradas objeto do contrato - Itinerário Principal, Itinerários Complementar, Estrada Nacional, Estradas Regionais e respetivos nós, devidamente identificadas no mapa colocado a concurso para a adjudicação da empreitada.

<sup>18</sup> Vide Memória Descritiva do Projeto de Execução da empreitada.

Art.º	Capítulo	Preço (€)	%
1	Conservação de pavimentos	2.846.498,50	37,18
2	Regularização e limpeza de bermas e valetas	307.167,70	4,01
3	Órgãos de drenagem	445.670,10	5,82
4	Manutenção e estabilização de taludes	190.775,33	2,49
5	Rede de vedação	112.941,45	1,48
6	Obras de arte e túneis	1.065.474,61	13,92
8	Atividades ambientais	1.466.535,24	19,15
9	Atividades de segurança	665.721,18	8,69
10	Obras de contenção	101.953,39	1,33
12	Outras atividades e diversos	189.614,98	2,48
16	Brigada de emergência	264.387,16	3,45
<b>TOTAL</b>		<b>7.656.739,64</b>	<b>100,00</b>

- c) A empreitada respeitou à execução de “trabalhos planeados” - “a realizar de forma cíclica/periódica (...) em respeito pelos intervalos de execução e periodicidade definidos no projeto” e “trabalhos não planeados” os quais não tinham em consideração “nem os intervalos, nem a periodicidade, nem o circuito definido previamente mas em que a obrigação do empreiteiro é de intervir num intervalo de tempo máximo pré-definido sendo para o efeito remunerado de modo diferenciado”; em ambos os casos mediante ordem de execução do dono da obra.<sup>19</sup>

Saliente-se que, no procedimento concursal e como a IP, SA respondeu, em sede de esclarecimentos, no âmbito da fiscalização prévia, as quantidades aí identificadas não eram detalhadas, uma vez que “(...) os trabalhos de conservação corrente ou manutenção têm por objetivo suprir danos ou anomalias normalmente provocadas por acidentes, ou imprevistos naturais, que ocorram no período de vigência do contrato, de forma a serem mantidas as condições de segurança de circulação nas vias objeto da presente empreitada.

Assim, durante a execução dos trabalhos, qualquer alteração de quantidades que venha a ocorrer será sempre enquadrada, como se de trabalhos de suprimentos de erros e omissões se tratasse da responsabilidade do Dono da obra ou como trabalhos a mais e a menos, consoante os motivos que as originem e nos termos do disposto nos artigos 370.º e 378.º do CCP (...).<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Vide págs. 4 e 5 da Informação n.º 19/2013/DGCV, de 07.05.2013 (“Parecer de Aprovação do Projeto de Execução”, arquivada a págs. 4 a 12 do processo de fiscalização prévia n.º 1192/2014.

<sup>20</sup> Vide págs. 1 e 2 do Doc. “DECISÃO DO DONO DE OBRA SOBRE ERROS E OMISSÕES DO CADERNO DE ENCARGOS DO PROCEDIMENTO”, arquivado a págs. 55 do citado processo de fiscalização prévia n.º 1192/2014.

Mencione-se, por último, que na memória descritiva da empreitada (págs. 17 e 18) se referiu que “(...) *O ajustamento do plano de trabalhos em vigor às ordens de execução do Dono da Obra far-se-á das seguintes formas:*

- i) Se as mobilizações não tiveram tradução em modificações objetivas do contrato, nomeadamente com qualquer alteração de preço do contrato, ou de Intervalos de Execução, o Empreiteiro, de 4 (quatro) em 4 (quatro) meses, deverá propor o Ajustamento do Plano de Trabalhos, **reprogramando e redistribuindo as quantidades pelos restantes intervalos ou pelo restante prazo de execução da empreitada** (negrito nosso).*
- ii) Sempre que as mobilizações correspondentes às ordens de execução, promovam modificações ao contrato, nomeadamente nas quantidades globais de cada rubrica, com a introdução de novas rubricas não previstas, ou ainda de novos Intervalos de Execução, deverá ser elaborado o **Mapa Adicional respetivo, para contratualização dessas modificações e, em simultâneo, deverá ser proposto pelo Empreiteira o respetivo Plano de Trabalhos e correspondente Plano de Pagamentos (...)**” (negrito nosso).*

d) Em 20.06.2014, foi celebrada a **adenda n.º 1**, com valor 0,00 € e que teve como objeto:

*“1. (...) identificar os troços das subconcessões que irão passar para a responsabilidade da EP, constantes do Mapa 1 que faz parte integrante da presente Adenda, não podendo o Empreiteiro neles realizar nenhum trabalho de conservação, nem, por isso, receber qualquer retribuição que lhes esteja adstrita, até à efetiva entrada em vigor das renegociações das subconcessões.*

*2. O empreiteiro só poderá começar a efetuar trabalhos de conservação nos troços das concessões identificados no Mapa 1 anexo à presente Adenda, depois das renegociações das referidas subconcessões entrarem em vigor, sendo para isso notificado pela EP (...).”*

As estradas referenciadas nesta adenda eram a EN2, EN238, ER238 e o IC9.

Ao abrigo do Of. n.º 007-2266374, de 02.05.2018, a IP, SA esclareceu “(...) *que não foram executados trabalhos nos troços identificados na adenda n.º 1 (...).*”

e) Em 01.09.2015, foi celebrada uma **adenda n.º 2**, também com o valor de 0,00 € e para “(...) *adicionar ao contrato em vigor, os troços que se encontravam integrados na rede sob jurisdição da Câmara Municipal de Mação, à data de assinatura do contrato inicial, e que reverteram para a IP já em fase de execução do contrato aqui referenciados:*

- ✓ *EN 244-1 com 13,300 Km de extensão;*
- ✓ *EN 244 com 12,130 Km de extensão;*
- ✓ *EN 3-12 com 3,665 Km de extensão;*
- ✓ *EM 362 com 29,281 Km de extensão;*
- ✓ *EM 114 com 1,100 km de extensão.”*

Ao abrigo do citado ofício n.º 007-2266374, de 02.05.2018, também foi informado que, “*Atendendo a que os troços integrados no contrato têm um peso pouco significativo (59,476 Km) no universo da extensão inicial contratada (941,406 KM), não se entendeu proceder à alteração do montante da adjudicação inicial do contrato, tendo em consideração a forma de quantificação dos trabalhos a executar (...)*”. Contudo, gerou trabalhos contratuais que ascenderam a 319.231,60 € e adicionais (podas e abate de árvores) no valor de 18.060,50 € (estes incluídos no contrato adicional n.º 8).

### 3.2. CONTRATOS ADICIONAIS

N.º	Qualificação dos trabalhos feita pela IP,SA	Data da celebração	Data do início de execução	Valor s/IVA (€)	Contrato Inicial (%)	Contrato Inicial Corrigido (€)
1.º	Trabalhos de “ <i>suprimento de erros positivos e negativos</i> ”	17.09.2015	07.09.2015	357.790,42 -357.838,10	4,67 -4,67	7.656.691,96
2.º	Trabalhos de “ <i>suprimento de erros positivos e negativos</i> ”	13.01.2016	24.02.2016 <sup>21</sup>	792.440,74 -792.470,40	10,35 -10,35	7.656.662,30
3.º	Trabalhos de “ <i>suprimento de erros positivos e negativos</i> ”	15.11.2016	14.12.2016 <sup>22</sup>	450.377,43 -450.435,41	5,88 -5,88	7.656.604,32

<sup>21</sup> Data indicada pela IP, SA, no Of. n.º 007-2266374, de 02.05.2018.

<sup>22</sup> *Idem.*

N.º	Qualificação dos trabalhos feita pela IP,SA	Data da celebração	Data do início de execução	Valor s/IVA (€)	Contrato Inicial (%)	Contrato Inicial Corrigido (€)
4.º	Trabalhos de “suprimento de erros positivos e negativos”, trabalhos “a mais”	07.04.2017	21.02.2017 <sup>23</sup>	18.387,80 -67.292,20 48.890,79	0,24 -0,88 0,64	7.656.590,62
5.º	Trabalhos de “suprimento de erros positivos e negativos”, trabalhos “a mais”	18.05.2017	08.05.2017	1.059.945,68 -684.645,69 47.222,00	13,84 -8,94 0,62	8.079.112,61
6.º	Trabalhos “a mais”	09.06.2017	15.05.2017	87.384,11	1,14	8.166.496,72
7.º	<i>“Prorrogação de prazo contratual” – Vide ponto 3.3.</i>					
8.º	Trabalhos “a mais”	28.09.2017	20.09.2017	215.625,64	2,81	8.382.122,36
9.º	Trabalhos de “suprimento de erros positivos e negativos”, trabalhos “a mais” e a menos	23.11.2017	30.10.2017	166.638,91 -167.106,17 251.575,20 -251.109,29	2,18 -2,18 3,29 -3,28	8.382.121,01

3.2.1. Os 1.º, 2.º, 3.º, 4.º e 9.º contratos adicionais foram outorgados com **valor negativo** atenta a “compensação” que a IP, SA fez entre o preço de todos os trabalhos adicionais e o da supressão dos trabalhos contratuais. No contrato adicional n.º 5 adotou igual procedimento de “compensação” (embora, neste caso, o preço contratual se mantivesse positivo).

3.2.2. De acordo com os mapas de trabalhos remetidos pela IP, SA, esta entidade qualificou e quantificou os trabalhos adicionais e suprimidos como se descreve nos anexos II e IV ao relatório e que, em síntese, apresentam os seguintes valores:

- ✚ TM+, no valor de **650.697,74 €**, que representaram **8,50 %** do preço contratual inicial.
- ✚ Tm-, no valor de **-251.109,29 €**, que representaram um decréscimo de **- 3,28 %** daquele valor inicial.
- ✚ TSEO “positivos”, no valor de **2.845.580,98 €**, que representaram um acréscimo ao inicial de **37,16 %**.

<sup>23</sup> *Idem.*

- ✚ TSEO “*negativos*”, no valor de **-2.519.787,97 €**, que representaram um decréscimo de **-32,91%**.

A apreciação da qualificação/justificação dos trabalhos, bem como as operações de compensação feitas entre eles é efetuada mais adiante, no ponto 7 deste relatório.

### 3.3. PRORROGAÇÃO DO PRAZO DA EMPREITADA e “7.º adicional”

3.3.1. O prazo de execução da empreitada foi objeto de uma única prorrogação por um período de 129 dias<sup>24</sup>, autorizada em 06.07.2017.

3.3.2. Concomitantemente, em 24.07.2017, foi outorgado um contrato, denominado “7.º adicional”, cujo objeto consistiu em “(...) *fixar o volume de trabalhos a mais que se tornaram necessários realizar no âmbito da presente empreitada, devido à prorrogação de prazo aprovada até 30 de novembro de 2017 do contrato e de acordo com o estipulado no Mapa Adicional n.º 7 que dele faz parte integrante, encontrando-se esses trabalhos enquadrados no art.º 312.º do Código dos Contratos Públicos (...)*”, com o preço contratual de 486.977,21 € (6,36% do preço contratual inicial).

3.3.3. A celebração deste contrato “adicional” teve por fundamento<sup>25</sup> a necessidade de “(...) *continuidade das atividades de conservação rodoviária na rede abrangida pelo presente contrato, no hiato de tempo que medeia o final dos contratos em vigor<sup>26</sup> e o início dos futuros contratos para o triénio 2017-2020 (...)*”, o que implicou a “(...) *aprovação da prorrogação do prazo contratual de 129 dias do contrato até 30 de novembro de 2017 (...)*”, bem como dos trabalhos estritamente associados à mesma, a preços contratuais, atento o interesse público subjacente à continuidade do contrato, com suporte legal no disposto na alínea b) do art.º 312.º do CCP e dentro dos limites impostos pelo art.º 313.º do mesmo diploma legal.

3.3.4. Este contrato foi enviado, em 04.08.2017, para fiscalização prévia do TdC, e foi visado em 05.09.2017.

---

<sup>24</sup> Cfr. ponto 8 do citado Of. n.º 007-2245596.

<sup>25</sup> Vide proposta n.º 15/2017/DRR/IP, aprovada por deliberação do CAE, de 6.07.2017.

<sup>26</sup> O contrato da empreitada desta auditoria terminava (inicialmente) em 24.07.2017.



3-3.5. Este contrato adicional, tendo sido objeto de fiscalização prévia, (processo n.º 2843/2017), não foi objeto de apreciação no âmbito desta auditoria, sendo referenciado, apenas, para conhecimento do histórico da empreitada e carecendo, assim, de razão, o alegado no exercício do contraditório, de que no relato não se deu relevância a este adicional, pelos motivos que aí indicam. Pela mesma razão, este relatório não se pronuncia sobre as afirmações produzidas pelos indiciados responsáveis nos pontos 267 a 279, das suas alegações, referindo-se, apenas, que no contexto em causa foi “prorrogado” um contrato que não previa tal possibilidade e que assim permitiu a execução de trabalhos novos e similares ao que constituía o seu objeto inicial e para um período temporal distinto.

#### OUTRAS INFORMAÇÕES RELEVANTES PARA A EMPREITADA

- ✚ No decurso da execução da empreitada, não foram adjudicados outros trabalhos adicionais, para além dos remetidos ao TdC.
- ✚ O prazo de execução não foi objeto de suspensões nem de outras prorrogações de prazo, além da prorrogação de 129 dias, já identificada.
- ✚ A empreitada ficou concluída em 30.11.2017, tendo o auto de receção provisória parcial sido lavrado em 01.03. 2018.
- ✚ A conta final da empreitada ainda não se encontrava elaborada, tendo sido remetida, em 29.10.2018 (que se mantinha em 05.12.2018<sup>27</sup>), uma síntese de conta corrente da empreitada, em ficheiro *Excel*, e que ascendia, então, ao montante total de **8.707.190,23 €**.<sup>28/29/30</sup>

---

<sup>27</sup> Cfr. *e-mail*/enviado pela Diretora da DAI, J..., em 05.12.2018.

<sup>28</sup> Valor ilíquido, sem se atender aos descontos com a Caixa Geral de Aposentações, Segurança Social, caução e garantia, no valor de 169.614,90 €.

<sup>29</sup> Inclui revisões de preços, que apresentam algumas delas valor negativo (-196.530,73 €) e outras de valor positivo (34.632,52 €).

<sup>30</sup> Inclui o valor do “7.º adicional” (486.977,21 €) apreciado em sede de fiscalização prévia, deste TdC.

#### 4. OBJETO E FUNDAMENTAÇÃO DOS CONTRATOS ADICIONAIS

Os trabalhos que constituem o objeto de cada contrato adicional, bem como os respetivos montantes, encontram-se identificados no anexo II ao presente relatório.

Salienta-se que:

- ✓ Os contratos adicionais n.ºs 1 a 3 titulam trabalhos de suprimento de erros e omissões positivos e negativos;
- ✓ Os contratos adicionais n.ºs 4, 5 e 9 titulam trabalhos de suprimento de erros e omissões positivos e negativos, trabalhos a mais e a menos;
- ✓ Os contratos adicionais n.ºs 6 e 8 titulam, apenas, trabalhos a mais.

Quanto aos fundamentos para a execução de mais trabalhos e supressão de outros, a IP, SA apresentou alguns considerando genéricos que, no seu entender, caracterizam de forma diferente este tipo de empreitada, de conservação e manutenção de estradas e obras de arte, e impõe um “*modo de execução muito particular*”. Assim, mencionou que:

- ✚ “(...) o projeto prevê também atividades diversas de conservação tanto de carácter curativo como preventivo, prevendo-se também o desenvolvimento de inventário e emergência (...)”. A maioria das atividades a executar na obra “(...) serão desenvolvidas de acordo com as ordens de execução que o Dono da obra emitir ao longo da execução adequando os elementos previstos em projeto à realidade no momento da execução. (...) a quantidade de trabalhos considerados no projeto (...) resultam de uma prévia avaliação a partir de dados estatísticos e previsões na sequência da experiência de anos anteriores (...).

*Isto é, as quantidades de trabalho previstas e constantes do mapa inicial que integra as peças do procedimento só podem ser efetivamente aferidas durante a execução do contrato, em função das ocorrências havidas e que provocaram danos que é preciso reparar, para manter os níveis de segurança dos utentes da via, e conforme a prioridade definida pela IP para a sua resolução, através das Ordens de Execução da Fiscalização.*

*Os trabalhos adicionais do tipo SEO considerados em mapas adicionais ao longo do prazo da empreitada resultam assim da necessidade de adaptação das quantidades que foram estimadas para inclusão no contrato, à realidade das ocorrências havidas considerando a*

*desconformidade revelada entre as peças concursais e a realidade verificada durante a execução.*

*Destacam-se para melhor esclarecimento e a título exemplificativo, sobre a arquitetura do contrato em causa (...):*

*(...) A conservação da rede de vedação (...) se prevê que esta atividade seja executada em função dos resultados decorrentes do levantamento a ser efetuado pelo empreiteiro em sede de execução expostos em relatório que servirá de base às ordens de execução do Dono da Obra;*


*(...) a propósito das regras a respeitar na execução da atividade da Conservação Corrente, mais concretamente no ponto 3.1.1. quanto à definição dos trabalhos não planeados, está previsto o conceito de quantidades mínimas a considerar nas ordens de execução garantindo o empreiteiro o mínimo das quantidades previstas.*

*Especifica-se ainda que "(...) quando não se atingem as quantidades mínimas de reação e não se trate de situação de emergência, mas se verifique a necessidade de intervenção num determinado local fora do planeamento pré-definido pode ou não o Dono da Obra mandar executar os trabalhos.*

*Toda esta organização e digamos arquitetura de execução é norteada por uma atuação de permanente adequação dos elementos patenteados às necessidades verificadas na realidade e de uma consequente e necessária flexibilização dessa estrutura como a melhor forma de prosseguir o interesse público subjacente a estes contratos (...).*

*Assim não se pode ignorar a forma como estes contratos são criados e que a sua própria execução depende da possibilidade de se proceder ao ajustamento das quantidades das rubricas de cada capítulo às necessidades efetivas na rede, na data em que a sua execução se torna necessária como resulta da própria disciplina do CE (...)."<sup>31</sup>*

Referiu-se, ainda, que:

 *"(...) o modo de execução dos trabalhos, que se dividem em planeados e de reação, encontra-se associado a um pré-planeamento, onde estão estabelecidos os períodos de intervenção,*

---

<sup>31</sup> Cfr. págs. 2 a 5 do Of. n.º 007-2266374, de 02.05.2018.

*a duração dos mesmos, e o número de vezes que se repetem no ano, para o caso dos trabalhos planeados, e no caso dos trabalhos de reação, são explicitados quais os tempos de reação em que o dono da obra pretende que o empreiteiro reaja”.*

*(...) as quantidades (...) só podem ser efetivamente aferidas durante a execução do contrato, em função das ocorrências e conforme prioridade definida pelo dono da obra para a sua resolução.*

- ✚ Os TSEO “(...) resultaram de atividades previstas no Mapa de Quantidades de Projeto, mas que não era exigível que tivessem sido detetados na fase de formação do contrato, nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do art.º 61.º, pois devido à natureza do presente contrato, as quantidades são estimadas, bem como não era possível ao empreiteiro a sua identificação no prazo de 30 dias a contar da data em que lhe fosse exigível a sua deteção inserindo-se os mesmos por isso no previsto na exceção do n.º 4 do artigo 378.º do CCP.”

*Estes TSEO “(...) correspondem a encargos adicionais (de valor positivo e negativo) devido à incorreta previsão de quantidade, quando as mesmas são definidas a partir de dados estatísticos, para execução duradoura e renovável, da responsabilidade do dono da obra, mas que não dão direito a prorrogação, pois resultam de ordens de execução efetuadas pela Fiscalização, previamente ao início da “campanha”/intervalo na sequência da adaptação das quantidades previstas à realidade das ocorrências havidas e que provocaram danos que é preciso reparar, para manter os níveis de segurança dos utentes da via (...).”<sup>32</sup>*

- ✚ Os TM “(...) resultaram de factos imprevisíveis à data de lançamento da obra e são estritamente necessários à conclusão da obra, ou seja a sua atempada execução é condição fundamental para a preservação dos investimentos efetuados na Estrada, assim como da segurança dos seus clientes (...), nos termos do n.º 1 do artigo 370.º do CCP.”<sup>33</sup>

- ✚ Já os Tm- “(...) resultaram de fatos imprevisíveis à data de lançamento do procedimento, designadamente da constatação da sua desnecessidade (...), nos termos do artigo 379.º do CCP.”<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Cfr. págs. 3 e 4 da Informação n.º 25/2015/RRCOCS, de 17.07.2015.

<sup>33</sup> Cfr. pág. 5 da Informação n.º 25/2015/RRCOCS, de 17.07.2015.

<sup>34</sup> *Idem.*

- ✚ Os trabalhos “(...) *respeitam sucintamente à necessidade de adaptação de quantidades necessárias executar às quantidades que foram previstas para inclusão no contrato (...).*”<sup>35</sup>

Ainda neste domínio, e em sede de contraditório<sup>36</sup>, foi salientado que:

- ✚ Para assegurar a execução da empreitada “(...) *em termos de qualidade, a IP, SA, dotou-se e aplica a denominada TCE (Tabela de Controlo de Execução). De modo a garantir dois resultados: a) que a resposta seja a necessária para a conservação corrente; b) que não se pagasse o que não seja efetivamente executado, sem desperdício.*”<sup>37</sup>

Esta TCE funcionava, antes de mais, “(...) *pela recolha de informação proveniente de avistamentos feitos pelas UMIA's, de inspeções de rotina a vias, de inspeções de rotina a obras de arte, de inspeções principais a vias e taludes, comunicações da Aplicação Gestor do Cliente, de levantamentos realizados pelos Encarregados de Conservação, de comunicações de entidades externas e de órgãos internos da IP, S.A., de consideração, no terreno, da necessidade de realizar, segundo a situação real, das campanhas de trabalhos periódicas, como a realização de ceifas, de limpeza de pavimentos e de limpeza de órgãos de drenagem.*”<sup>38</sup>

*(...) Sempre que se verificava um consumo acima do estimado e esperado, ou sempre que se estivesse próximo de esgotar quantidades (sobretudo em rubricas que eram imprescindíveis para a prossecução da conservação das vias e da manutenção dos níveis de serviço), era feita uma avaliação atualizada de todas as rubricas em que era necessário fazer ajustamentos. Seja para mais, seja para menos.*”<sup>39</sup>

Os fundamentos apresentados para justificar a necessidade de execução dos trabalhos que constituem o objeto de cada contrato adicional constam do anexo III a este relatório, no qual se transcrevem também as respetivas alegações apresentadas em sede de contraditório.

---

<sup>35</sup> Justificação comum para os TSEO, objeto dos 1.º, 2.º, 3.º, 4.º e 5.º contratos adicionais - vide Informação n.º 67/2017/RRCOCS, de 24.10.2017.

<sup>36</sup> Cfr. Ofício com registo de entrada no TdC n.º 3597/2019, de 08.03, que contém as alegações dos indiciados responsáveis.

<sup>37</sup> Cfr. ponto n.º 117 das alegações.

<sup>38</sup> Cfr. ponto n.º 118 das alegações.

<sup>39</sup> Cfr. ponto n.º 119 das alegações.

Em síntese:

- a) Os TSEO resultaram, essencialmente, de reforços e reduções decorrentes de revisão das quantidades ajustadas à execução do contrato de empreitada. Em cada momento temporal, avaliaram-se as quantidades em função dos consumos já efetuados e previam-se os consumos futuros.
- b) Já os trabalhos a mais foram justificados com:
- Anomalias inesperadas detetadas na A23;
  - Extração de areias de grande dimensão que colocou em causa a estabilidade da plataforma no I.C2 no nó de Rio Maior;
  - Intensidade dos ataques da processionária em pinheiros;
  - Fragilidades detetadas pelos responsáveis aos painéis dos pórticos da A23 que apresentavam risco de queda por corrosão;
  - Colapso de uma passagem hidráulica devido à fratura de uma das lajes que a constituíam;
  - Incêndios ocorridos, entre 23.07 e 24.08.2017, no distrito de Santarém.

## 5. COMPETÊNCIA PARA A PRÁTICA DOS ATOS E AUTORIZAÇÕES

### 5.1. DA ENTIDADE ADJUDICANTE

A IP, SA insere-se no setor empresarial do Estado, na modalidade de empresa pública sob forma de sociedade anónima [*vide* n.º 1 do artigo 4.º do DL n.º 91/2015, de 29.05<sup>40</sup>], tendo por objeto a conceção, projeto, construção, financiamento, conservação, exploração, requalificação, alargamento e modernização das redes rodoviária e ferroviária nacionais, incluindo-se nesta última o comando e o controlo da circulação [*vide* artigo 6.º, n.º 1, daquele diploma legal]<sup>41</sup>.

As ações representativas do capital social da IP, SA, pertencem ao Estado, sendo detidas pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças [*vide* art.º 8.º do citado DL n.º 91/2015].

---

<sup>40</sup> Diploma legal que aprovou a fusão, transformação e denominação desta entidade e os respetivos estatutos. À IP, SA, é ainda aplicável o regime jurídico do setor público empresarial (aprovado pelo DL n.º 133/2013, de 3 de outubro), o Código das Sociedades Comerciais, os seus regulamentos internos e normas especiais que lhe sejam aplicáveis - cfr. n.º 2 do citado diploma legal.

<sup>41</sup> Também neste sentido vide Ac. n.º 7/2016-1.ª S/SS, de 19 de maio.

Tem como órgãos sociais a assembleia geral, o conselho de administração executivo, o conselho geral e de supervisão e o revisor oficial de contas ou sociedades de revisores oficiais de contas [vide alíneas a), b), c) e d) da n.º 1 do art.º 7.º dos estatutos, em anexo I ao DL n.º 91/2015].

O CAE é constituído por um número ímpar entre cinco a sete membros, dos quais um é o presidente e tem voto de qualidade. Podem, ainda, ser designados de entre os membros do CAE, até dois vice-presidentes, nomeados por deliberação da Assembleia Geral (cfr. artigo 12.º, n.ºs 1 e 2 dos estatutos da IP, SA).

O atual CAE da IP, SA. apresenta a seguinte composição:

- ✚ Presidente: L...<sup>42</sup>
- ✚ Vice-Presidente: K...
- ✚ Vice-Presidente: M...
- ✚ Vogal: N...
- ✚ Vogal: O...
- ✚ Vogal: P...

## 5.2. AUTORIZAÇÃO DOS TRABALHOS ADICIONAIS/SUPRIMIDOS

### 5.2.1. ADICIONAL N.º 1

- ✚ Por despacho de 07.09.2015 (ao abrigo da delegação de competências conferida pela deliberação do CAE n.º 3/IP/2015, de 01 de junho), o Diretor-Coordenador da DRR, B..., autorizou a adjudicação dos trabalhos adicionais e a correspondente despesa, bem como a supressão de trabalhos contratuais, conforme proposto na Informação Interna n.º 25/2015/RRCOCS, de 17.07.2015, subscrita pela então Diretora de Fiscalização, F..., na qual é referido que *“(...) com a aprovação deste 1.º Mapa Adicional, o somatório de todos os Trabalhos de SEO (...) totalizam o valor de -47,68 €, ficando esta avaliada num total de 7.638.743,08 € (...).”*

- ✚ Com suporte na citada informação interna (com a fundamentação para a realização dos trabalhos adicionais) foi prestado parecer informativo de verificação, em 28.08.2015, pela

---

<sup>42</sup> Exerce estas funções desde 1 de agosto de 2016.

colaboradora na Coordenação Técnica da Direção de Gestão da Rede Rodoviária da IP, SA,C....

#### 5.2.2. ADICIONAL N.º 2

- ✚ Por despacho de 23.12.2015, “*em regime de substituição, ao abrigo da Deliberação CAE n.º 3/IP/2015*”,<sup>43</sup> o Diretor do Departamento de Coordenação Técnica, Q..., autorizou a adjudicação dos trabalhos adicionais e a correspondente despesa, bem como a supressão de trabalhos contratuais, conforme proposto na Informação Interna n.º 105/2015/RRCOCS, de 20.11.2015, subscrita pela Coordenadora de Operação do Distrito de Santarém, F..., na qual é referido que “(...) *com a aprovação deste 2.º Mapa Adicional, o somatório de todos os Trabalhos de SEO (...) totalizam o valor de -77,34 €, que representa -0,001% do valor da empreitada ficando esta avaliada num total de 7.610.128,61 € (...).*”
- ✚ Com suporte na citada informação interna (com a fundamentação para a realização dos trabalhos adicionais) foi prestado parecer informativo de verificação, em 25.11.2015, pelo Diretor do Centro Operacional Centro Sul, D..., e em 22.12.2015, pela colaboradora na Coordenação Técnica da Direção de Gestão da Rede Rodoviária da IP, SA, C....

#### 5.2.3. ADICIONAL N.º 3

- ✚ Por despacho de 03.11.2016 (ao abrigo da delegação de competências conferida pela citada deliberação do CAE n.º 3/IP/2015, de 01 de junho), o Diretor Coordenador da DRR, B..., autorizou a adjudicação dos trabalhos adicionais e a correspondente despesa, bem como a supressão de trabalhos contratuais, conforme proposto na “*Minuta de Fundamentação do Pedido de Contratação Adicional n.º 3*”, n.º 25/2016/RRCOCS, de 16.09.2016, subscrita pela Coordenadora de Operação do Distrito de Santarém, F..., na qual é referido que “(...) *com a aprovação do Mapa Adicional n.º 3, o somatório de todos os encargos adicionais da empreitada totalizam o valor de -135,32 €, que representa -0,002% do valor da empreitada, ficando esta avaliada num total de 7.555.630,94 € (...).*”

---

<sup>43</sup> De acordo com os esclarecimentos prestados, este dirigente aprovou os trabalhos adicionais em causa, em regime de substituição - Of. n.º 007-2266374, de 2.05.2018, pág. 19.



Com suporte na citada minuta (com a fundamentação para a realização dos trabalhos adicionais) foi prestado parecer informativo de verificação, em 19.09.2016, pelo Diretor do Centro Operacional Centro Sul, D..., e em 26.09.2016, pela colaboradora na Coordenação Técnica da Direção de Gestão da Rede Rodoviária da IP, SA, C....

#### 5.2.4. ADICIONAL N.º 4

- ✚ Por despacho de 30.03.2017 (ao abrigo da delegação de competências conferida pela citada deliberação do CAE n.º 3/IP/2015, de 01 de junho), o Diretor Coordenador da DRR, B..., autorizou a adjudicação dos trabalhos adicionais e a correspondente despesa, bem como a supressão de trabalhos contratuais, conforme proposto na *“Fundamentação do Pedido de Contratação – Adicional n.º 4”*, n.º 05/2017/RRCOCS, de 02.02.2017, subscrita pela Coordenadora de Operação do Distrito de Santarém, F..., na qual é referido que *“(...) com a aprovação do Mapa Adicional n.º 4, o somatório de todos os encargos adicionais da empreitada totalizam o valor de -148,92 €, que representa – 0,002% do valor da empreitada, ficando esta avaliada num total de 7.493.561,75 € (...).”*
- ✚ Com suporte na citada *“Fundamentação do pedido de contratação – adicional n.º 4”* foi prestado parecer informativo de verificação, em 07.02.2017, pelo Diretor do Centro Operacional Centro Sul, D..., e em 13.02.2017, pela colaboradora na Coordenação Técnica da Direção de Gestão da Rede Rodoviária da IP, SA, C....

- 5.2.5. Por deliberação, de 06.12.2018, *“O Conselho de Administração Executivo ratificou, nos termos propostos<sup>44</sup>, a aprovação da adjudicação, pelo Diretor da então designada Direção de Gestão da Rede Rodoviária (DRR), B... por despachos de 2015-09-07, 2016-11-03 e 2017-03-30, dos trabalhos a mais e dos trabalhos de suprimento de erros e omissões positivos constantes respetivamente dos mapas Adicionais N.º 1, N.º 3 e N.º 4, bem como a adjudicação pelo Diretor do RR-CT, Q..., em regime de substituição, por despacho de 2015-12-23, dos trabalhos de suprimento de erros e omissões positivos constantes do Mapa Adicional N.º 2 (...).”<sup>45/46</sup>*

<sup>44</sup> Cfr. Proposta n.º 106/2018/DRR/IP, elaborada na sequência da reunião havida com a equipa de auditoria.

<sup>45</sup> Cfr. Extrato da ata da reunião do CAE, de 06.12.2018.

<sup>46</sup> Cfr. e-mail, de 07.12.2018.

#### 5.2.6. ADICIONAL N.º 5

- ✚ Por deliberação do CAE, de 27.04.2017<sup>47</sup>, foi autorizada a adjudicação dos trabalhos adicionais e a correspondente despesa, bem como a supressão de trabalhos contratuais, conforme Proposta ao CAE, com referência DMS 2089199\_006, de 26.04.2017, subscrita pelo Diretor Coordenador do DRR, B... e “*Fundamentação do Pedido de Contratação – Adicional n.º 5*”, n.º 24/2017/RRCOCS, de 18.04.2017, subscrita pela Coordenadora de Operação do Distrito de Santarém, F..., na qual é referido que “(...) *com a aprovação do Mapa Adicional n.º 5, o somatório de todos os encargos adicionais da empreitada totalizam o valor de 422.373,07 €, que representa 5,52% do valor da empreitada, ficando esta avaliada num total de 7.911.563,20 € (...).*”
- ✚ Com suporte na citada “*Fundamentação do Pedido de Contratação – Adicional n.º 5*” foi prestada informação, em 24.04.2017, pela colaboradora na Coordenação Técnica da Direção de Gestão da Rede Rodoviária da IP, SA,C....

#### 5.2.7. ADICIONAL Nº 6

- ✚ Por deliberação do CAE, de 01.06.2017<sup>48</sup>, foi autorizada a adjudicação dos trabalhos adicionais e a correspondente despesa, conforme Proposta ao CAE, n.º DMS 10003254691\_514, do Diretor do DRR, B..., de 26.05.2017, e “*Fundamentação do Pedido de Contratação – Adicional n.º 6*”, n.º 31/2017/RRCOCS, de 23.05.2017, subscrita pela Coordenadora de Operação do Distrito de Santarém, F..., na qual é referido que “(...) *com a aprovação do Mapa Adicional n.º 6, o somatório de todos os encargos adicionais da empreitada totalizam o valor de 509.757,18 €, que representa 6,66% do valor da empreitada, ficando esta avaliada num total de 7.996.958,16 € (...).*”
- ✚ Com suporte na citada “*Fundamentação do Pedido de Contratação – Adicional n.º 6*” foi prestada informação, em 26.05.2017, pela colaboradora na Coordenação Técnica da Direção de Gestão da Rede Rodoviária da IP, SA,C....

---

<sup>47</sup> “*Deliberação em Ata*” subscrita pelo Vice-Presidente do CAE, K....

<sup>48</sup> *Idem*.

#### 5.2.8. ADICIONAL N.º 8

- ✚ Por deliberação do CAE de 14.09.2017, foi autorizada a adjudicação dos trabalhos adicionais e a correspondente despesa, conforme Proposta ao CAE, n.º 39/2017/DRR/IP, de 12.09.2017, subscrita por pelo Diretor-Coordenador do DRR, B..., e documento “*Adicional n.º 8*”, com indicação do n.º 58/2017/RRCOCS, de 04.09.2017, subscrita pela Coordenadora de Operação do Distrito de Santarém, F..., na qual é referido que “(...) *submete-se à consideração superior a aprovação do Mapa Adicional n.º 8, com o encargo de 215.625,64 €, que representa 2,82% do valor da empreitada, ficando esta avaliada num total de 8.600.568,96 € (...).*”
- ✚ Com suporte na citada informação interna, foi prestada informação, em 12.09.2017, pela colaboradora na Coordenação Técnica da Direção de Gestão da Rede Rodoviária da IP, SA,C....

#### 5.2.9. ADICIONAL N.º 9

- ✚ Por deliberação do CAE, de 09.11.2017, foi autorizada a adjudicação dos trabalhos adicionais e a correspondente despesa, bem como a supressão de trabalhos contratuais, conforme Proposta ao CAE, com a referência n.º 62/2017/DRR/IP, de 07.11.2017, subscrita pelo Diretor da DRR, B... e documento “*Adicional n.º 9*”, com indicação do n.º 67/2017/RRCOCS, de 24.10.2017, subscrita pela Coordenadora de Operação do Distrito de Santarém, F... na qual é referido que “(...) *submete-se à consideração superior a aprovação do Mapa Adicional n.º 9, com o encargo de -1,35 €, referentes a trabalhos a mais e a menos e trabalhos de suprimimento de erros e omissões necessários executar no âmbito da empreitada (...). Com a aprovação deste Mapa adicional n.º 9, o somatório de todos os encargos adicionais da empreitada, totalizam o valor de 1.212.358,68 € que representa 15,83% do valor da empreitada, ficando esta avaliada num total de 8.676.045,65 € (...).*”
- ✚ Com suporte na citada informação interna, foi prestada informação, em 07.11.2017, pela colaboradora na Coordenação Técnica da Direção de Gestão da Rede Rodoviária da IP, SA,C....

## 6. NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS

### 6.1. DA SUJEIÇÃO A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA/CONCOMITANTE DO TRIBUNAL DE CONTAS

6.1.1. Nos termos conjugados do disposto nos artigos 2.º, n.º 2, alínea b), e 5.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC, a IP, SA encontra-se no elenco das entidades sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do TdC, designadamente ao controlo prévio.

6.1.2. No conjunto dos contratos sujeitos a fiscalização prévia do TdC incluem-se os contratos de empreitada de obras públicas – vide alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC<sup>49</sup>.

6.1.3. A fiscalização prévia incide sobre este tipo de contratos, regra geral, quando de valor superior ao limiar anualmente fixado na Lei do Orçamento do Estado, quer se atenda ao montante individual do ato/contrato ou à soma dos seus valores quando os mesmos estejam ou aparentem estar relacionado entre si - vide artigo 48.<sup>50</sup>

Atualmente e desde 2009, **este limiar está fixado em 350.000,00 €<sup>51/52</sup>**.

6.1.4. Já o artigo 47.º, n.º 1, al. d), e n.º 2, daquele diploma legal, com a redação conferida pela Lei n.º 61/2011, de 07.12, passou a estatuir o seguinte:

- ✓ Excluem-se da incidência da fiscalização prévia, **os atos ou contratos** que, no âmbito de empreitadas de obras públicas já visadas, titulem a execução de trabalhos a mais ou de

---

<sup>49</sup> Estão sujeitos à fiscalização prévia “*Os contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa nos termos do artigo 48.º, quando reduzidos a escrito por força da lei.*”

<sup>50</sup> O artigo 48.º, n.º 1, da LOPTC, dispõe que “*(...) As leis do orçamento fixam, para vigorar em cada ano orçamental, o valor, com exclusão do montante do imposto sobre o valor acrescentado que for devido, abaixo do qual os contratos referidos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 46.º ficam dispensados de fiscalização prévia (...).*”

O n.º 2 deste artigo menciona que, “*(...) Para efeitos da dispensa prevista no número anterior, considera-se o valor global dos atos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si (...).*”

<sup>51</sup> A Lei do Orçamento de Estado para 2017 manteve o limiar de 350.000,00 € (artigo 130.º, n.º 1, da Lei n.º 42/2016, de 28.12), igual ao fixado pelas Leis do Orçamento para 2016 (artigo 103.º, n.º 1, da Lei n.º 7-A/2016, de 30.03) e para 2015 (artigo 145.º, n.º 1, da Lei n.º 82-B/2014, de 14.12). Saliente-se que, para o ano de 2019, a Lei do Orçamento do Estado manteve o valor de 350.000,00€, mas quando se trata de atos e contratos que aparentem estar relacionados entre si, esse montante passou para 750.000,00€ (artigo 255.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 71/2018, de 31.12).

<sup>52</sup> Com a redação introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 07.12, e pela Lei n.º 2/2012, de 06.01, estão isentos de fiscalização prévia “*(...) Os atos e contratos praticados ou celebrados pelas entidades referidas nas alíneas a), b) e c) do n.º 2, e que não se enquadrem na parte final da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º, de valor inferior a € 5.000.000 (...)*”, que não é o caso da IP, SA.

suprimento de erros e omissões, os quais ficam sujeitos a fiscalização concomitante e sucessiva [álínea d) do n.º 1 do artigo 47.º].

- ✓ Estes **atos, contratos e documentação** [referidos na alínea d) do n.º 1 do artigo 47.º] devem ser remetidos ao TdC no prazo de 60 dias a contar do início da sua execução (n.º 2 do artigo 47.º).

## 6.2. DO REGIME LEGAL APLICÁVEL ÀS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS

O regime da formação e execução de contratos de obras públicas consta do CCP, o qual, no seu artigo 2.º, identifica as entidades adjudicantes nas quais a IP, SA se insere [artigo 2.º, n.º 2, al. a)].

Atenta a data da decisão de contratar desta empreitada, o regime jurídico aplicável à sua execução é o que consta do CCP, na versão alterada pelo DL n.º 149/2012, de 12.07.

Assim:

### 6.2.1. Do regime legal dos trabalhos a mais

Os trabalhos a mais encontravam-se regulados nos artigos 370.º a 375.º do CCP, constando os seus pressupostos e limites no artigo 370.º.

À luz deste dispositivo legal, eram considerados trabalhos a mais, os trabalhos:

- i)* Qualitativa ou quantitativamente não previstos no contrato (artigo 370.º, n.º 1);
- ii)* Essenciais (“*necessários*”) à execução da mesma obra [artigo 370.º, n.º 1, al. a)];
- iii)* Que se tivessem tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista [artigo 370.º, n.º 1, al. a)]; e,
- iv)* Não pudessem ser técnica ou economicamente separáveis do objeto do contrato sem inconvenientes graves para o dono da obra ou, embora separáveis, fossem estritamente necessários à conclusão da obra [artigo 370.º, n.º 1, al. b)].

No tocante aos seus limites, os trabalhos a mais só podiam ser determinados se:

- v) O preço contratual<sup>53</sup> somado ao valor dos trabalhos a mais a executar fosse inferior ao valor referenciado no artigo 19.º, al. b), do CCP, nos casos em que o contrato inicial da empreitada tivesse sido antecedido de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação e cujo anúncio não tivesse sido publicado no JOUE [artigo 370.º, n.º 2, al. b)];
- vi) O preço atribuído aos trabalhos a mais, incluindo o de anteriores trabalhos a mais não ultrapassasse 40% do preço contratual [art.º 370.º, n.º 2, al. c)].

A este propósito, refira-se que a definição de “*trabalhos a mais*” constante do CCP não tinha sofrido alterações relativamente à que se encontrava fixada no artigo 26.º do Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas.<sup>54/55</sup>

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

Assim, era entendimento do TdC de que, para efeitos daquele artigo<sup>56</sup>, só eram considerados trabalhos a mais aqueles que, não constando do projeto e contrato inicial, se revelassem, não só imprescindíveis ao acabamento da obra, como fossem resultado de circunstâncias imprevistas, entendendo-se por tal, “*toda a circunstância que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor, não podia nem devia ter previsto*” ou, ainda, “*algo inesperado que surge durante a execução da obra e que um agente normalmente diligente não estava em condições de prever antes do lançamento do concurso.*”<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> Menção ao conceito de “*preço contratual*” explicitado no artigo 97.º, n.º 1, do CCP.

<sup>54</sup> DL n.º 59/99, de 02.03, alterado pela Lei n.º 163/99, de 14.09 e pelos Decretos-Lei n.ºs 159/2000, de 27.07, e 13/2002, de 19. 02.

<sup>55</sup> O DL n.º 59/99, de 02.03, continha o regime jurídico aplicável aos contratos de empreitada e de concessões de obras públicas, tendo sido revogado pelo art.º 14.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 18/2008, de 29.01.

<sup>56</sup> A qualificação dos trabalhos como “*a mais*” condicionava, designadamente, a decisão de adotar, ou não, um novo procedimento pré contratual face ao seu valor.

<sup>57</sup> Cf. Acórdãos da 1.ª Secção do TdC (em 1.ª instância) n.ºs 2/2006 (de 09.01.2006), 47/2006 (de 07.02.2006), 49/2006 e 52/2006 e 53/2006 (todos de 14.02.2006), 73/2006 (de 03.03.2006), 94/2006 (de 21.03.2006), 121/2006 (de 04.04.2006), 127/2006 e 128/2006 (ambos de 19.04.2006), 164/2006 e 165/2006 (ambos de 11.05.2006), 166/2006, 167/2006 e 168/2006 (todos de 16.05.2006), 171/2006 (de 23.05.2006) e 190/2006 (de 06.06.2006). Em sentido concordante, *vide*, ainda, o Ac. de 06.05.2010, proferido pelo TCAN (proc. 00070/05.5BEMDL).

Reafirma-se, pois, que tal interpretação continuava, à data dos factos em apreço, atual considerando que o artigo 370.º, n.º 1, do CCP reproduzia, no essencial, o conceito de trabalhos “*a mais*” que constava no referido artigo 26.º, n.º 1.<sup>58</sup>

Observados os pressupostos e limites indicados naquele artigo 370.º, a responsabilidade pelo pagamento dos trabalhos a mais era sempre do dono da obra, de acordo com os critérios fixados no artigo 373.º do CCP.

### 6.2.2. Do regime legal dos trabalhos de suprimento de erros e omissões

Os trabalhos de suprimento de erros e omissões encontravam-se disciplinados nos artigos 376.º, 377.º e 378.º, do CCP e podiam respeitar, nos termos das al. a) e b) do n.º 1 do seu artigo 61.º, a “*aspetos ou dados que se revel[assem] desconformes com a realidade*”; a “*espécie ou quantidade de prestações estritamente necessárias à integral execução do objeto do contrato*”; ou a “*condições técnicas de execução do objeto do contrato a celebrar que o interessado não consider[asse] exequíveis*” [al. a].

Estas desconformidades eram aferidas face ao estabelecido no caderno de encargos, que integrava o projeto da própria obra (artigo 43.º, n.º 1, do CCP).

A lei não definia o que eram “*erros e omissões*”. Assim, a sua conceptualização tinha de se apreender dos elementos convocados pelo legislador quando procedeu ao estabelecimento da respetiva disciplina legal.

Neste contexto, afigura-se ser adequado chamar à colação a referência que, nesta matéria e em comentário àquele artigo 61.º, é feita por Jorge Andrade da Silva<sup>59</sup>, quando, citando J.M. de Oliveira Antunes<sup>60</sup>, escreve que a “*(...) “Omissão” consiste num trabalho indispensável à execução da empreitada, mas que não consta do projeto ou não consta para efeitos de remuneração do*

---

<sup>58</sup> No mesmo sentido se pronuncia a doutrina como, entre outros, José Manuel Oliveira Antunes in *Código dos Contratos Públicos – Regime de Erros e Omissões*, Almedina (2009), pág. 155, Licínio Lopes in *Estudos de Contratação Pública – II (“Alguns aspetos do contrato de empreitada de obras públicas”)*, Coimbra Editora (2010), pág. 400 e Ana Gouveia Martins in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia (“A modificação e os trabalhos a mais nos contratos de empreitada de obras públicas”)*, Vol. II, Coimbra Editora (2010), pág. 96. Idêntico parecer é sufragado pela 3.ª Secção do TdC como se colhe do seu Ac. n.º 04/2009, de 26.10.2009 (RO n.º 04-JFR/2009).

<sup>59</sup> In *Código dos Contratos Públicos, Comentado e Anotado – Almedina, 2.ª edição-2009*.

<sup>60</sup> In *Contrato de empreitada – Manual de Execução, Gestão e Fiscalização*, ed. *Quid Juris*, 2002, p.111.

*empreiteiro no mapa de medições, enquanto que o “erro” consiste na incorreta quantificação, no projeto ou no mapa de medições, de um trabalho indispensável à execução da empreitada (...). E, logo de seguida, opina aquele advogado que “(...) Deste modo, poderá dizer-se que tanto o erro como a omissão hão-de revelar-se através de deficiência dos elementos patenteados no procedimento pela entidade adjudicante relativamente à realidade, só tendo relevância para este efeito se a correção do erro ou o preenchimento da falta ocasionarem trabalhos não previstos nesses elementos, na sua quantidade ou na sua espécie ou mesmo à execução em condições mais onerosas que as que resultam da execução nos termos decorrentes dos elementos do caderno de encargos (...).”*

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

A este propósito, cite-se, ainda, o Relatório do TdC n.º 8/2010 – 1ª S.<sup>61</sup>, que “(...) só podem ser qualificados como suprimimentos de erros e omissões (...) prestações estritamente necessárias à integral execução da obra contratada, o que exclui as modificações resultantes das alterações de vontade do dono da obra e as melhorias dos projetos (...)”, posição que se manteve atual e pertinente.

Já quando comparado o referido artigo 61.º do CCP com o artigo 14.º do RJEOP, pode afirmar-se a existência de um alargamento do âmbito do conceito de erros e omissões “(...) deixando de circunscrever-se às desconformidades nas peças escritas e desenhadas do projeto e estendendo-se a todos os elementos que integram o caderno de encargos bem como aos aspetos físicos dos locais de implementação da obra (...).”<sup>62</sup>

Noutra perspetiva comparativa, centrada esta, no entanto, apenas no regime do CCP e atinente à qualificação de trabalhos a mais e de trabalhos de suprimento de erros e omissões, opina Ana Gouveia Martins<sup>63</sup> que “(...) A partir do momento em que os trabalhos exigidos para fazer face a situações de absoluta imprevisibilidade são qualificados pelo legislador como trabalhos a mais,

---

<sup>61</sup> Relativo à auditoria “Análise de Adicionais a Contratos de Empreitada Visados”. Observação semelhante consta dos relatórios n.ºs 1/2016 e 3/2017- 1ª Secção.

<sup>62</sup> Cfr. Ana Gouveia Martins, in *A Modificação e os Trabalhos a Mais nos Contratos de Empreitada de Obras Públicas*.

<sup>63</sup> No mesmo texto já referido.



*parece que só aqueles que sejam suscetíveis de ser previstos e não o foram é que podem configurar omissões ou erros (...).”*

E continuando com o seu raciocínio, expressa a mesma autora que:

*“(...) Impõe-se delimitar quais os trabalhos de suprimento de erros e omissões que podem ser ordenados. Já demonstrámos que os erros e omissões se reconduzem a situações em abstrato previsíveis, mas que não tenham sido previstas. Todavia há que aquilatar se os trabalhos de suprimento só serão admissíveis se os erros e omissões não pudessem ser evitados caso tivesse sido empregue a devida diligência (imprevisibilidade objetiva concreta) ou se igualmente poderão ser ordenados caso não tenham sido pura e simplesmente previstos, ainda que evitáveis (imprevisibilidade subjetiva)? (...).*

*Se a falta de previsão se deveu a uma grosseira falta de diligência do contraente público, os trabalhos não poderão ser ordenados. É, a nosso ver, a única forma de promover o cuidado e o rigor e dissuadir o contraente público de enveredar por práticas fraudulentas (...).”*

*O juízo de evitabilidade do erro e omissão deve, porém, obedecer à bitola geral prevista no art.º 487.º do CC, apelando-se à «diligência de um bom pai de família em face das circunstâncias de cada caso». Há que atender às circunstâncias concretas de cada caso e determinar se, à luz das competências técnicas dos serviços do contraente público, era ou não exigível que o erro ou omissão fosse detetado (...).”<sup>64</sup>*

Ainda no tocante ao “erro grosseiro”, refira-se o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 11.05.2005, proferido no do Proc.º n.º 330/05 – 11, onde se escreveu “(...) Erro grosseiro ou manifesto é um erro crasso palmar, ostensivo, que terá necessariamente de refletir um evidente e grave desajustamento da decisão administrativa perante a situação concreta, em termos de merecer do ordenamento jurídico uma censura particular mesmo em áreas de atuação não vinculadas (...).”

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

---

<sup>64</sup> Termina a autora esta apreciação exemplificando que “(...) no caso de o projeto de execução ter sido realizado por terceiros e previamente revisto por uma outra entidade, não se pode exigir que o dono da obra tenha os conhecimentos e capacidade para detetar erros e omissões em virtude da sua complexidade (...).”

Assim e quanto à deteção de erros e omissões na fase de formação do contrato, regia o artigo 61.º do CCP e, após a fase pré-contratual, a correção de erros e omissões era regulada pelo artigo 376.º, n.º 3, do CCP, sendo que “*Só pode ser ordenada a execução de trabalhos de suprimento de erros e omissões quando o somatório do preço atribuído a tais trabalhos com o preço de anteriores trabalhos da mesma natureza não exceder 5% do preço contratual*” (negrito nosso).<sup>65</sup>

Quanto à **responsabilidade pelo preço dos trabalhos de suprimento**, impedia sobre o dono da obra a obrigação de pagamento da totalidade do preço daqueles quando se tratasse de erros e omissões:

- a) Detetados na fase da formação do contrato mas que não tivessem sido por si aceites (artigo 378.º, n.ºs 1 e 3, do CCP);
- b) Cujas deteção não fosse exigível na fase pré-contratual mas que tivessem sido identificados pelo empreiteiro, na fase da execução do contrato, nos 30 dias subsequentes à data em que essa identificação lhe era exigível (artigo 378.º, n.º 4, do CCP).

A responsabilidade *sub judice* recaía inteiramente sobre o empreiteiro quando, no caso indicado na supra al. b), este não tivesse identificado os erros e omissões no citado prazo de 30 dias (artigo 378.º, n.º 4, do CCP) e era partilhada com o dono da obra (em 50%) quando respeitasse a erros e omissões não detetados na fase de formação do contrato, apesar de tal deteção ser objetivamente exigível (artigo 378.º, n.ºs 3 e 5, do CCP).

Refira-se, ainda, que mesmo naquelas situações, quando se estivesse perante um projeto de execução elaborado defeituosamente por terceiro, quer ao dono da obra quer ao empreiteiro assiste o direito de ser indemnizado pelo incumprimento de obrigações assumidas por esse terceiro, nos termos previstos no corpo do n.º 6 e nas respetivas alíneas a) e b) do referido artigo 378.º.

Merece, ainda, destaque o facto do CCP, na redação dada pelo DL n.º 149/2012, de 12.05, não ter definido legalmente em que consistiam os trabalhos de “*suprimento de erros e omissões*”, no decurso da execução da obra o que tornava difícil a tarefa dos cocontratantes, de os distinguir dos trabalhos a mais.

---

<sup>65</sup> Este limite podia excecionalmente ser elevado para 10% do preço contratual quando estivessem em causa “(...) obras cuja execução seja afetada por condicionalismos naturais com especiais características de imprevisibilidade, nomeadamente as obras marítimo-portuárias e as obras complexas do ponto de vista geotécnico, em especial a construção de túneis, bem como as obras de reabilitação ou restauro de bens imóveis” - n.º 4 do citado artigo 376.º.

Contudo, tratando-se de trabalhos adicionais distintos, tornava-se imperioso qualificá-los corretamente, uma vez que a sua execução tinha repercussões, não só ao nível de controlo de custos, como também ao nível da responsabilidade por danos.

Neste domínio, diz Licínio Lopes que “(...) a proximidade prática dos conceitos resulta do facto de, não obstante no plano da teoria serem separáveis (pois os trabalhos de suprimento de erros e omissões têm origem num erro ou omissão do caderno de encargos e os trabalhos a mais numa circunstância imprevista superveniente) o CCP não fornecer um conceito de erros e omissões.”<sup>66</sup>

Este Tribunal, numa sentença da 3.<sup>a</sup> Secção, perfilhou o entendimento de que “O CCP, para afastar os trabalhos a mais dos erros e omissões utiliza, precisamente, a forma **“parte responsável pelos mesmos”** (erros e omissões) – vide parte final do n.º 4 do artigo 370.º.

Nestes termos, se, em função das circunstâncias concretas, há uma parte (ou ambas) responsável, nunca há trabalhos a mais, mas sim – e apenas, erros e omissões.” Acresce, ainda, que se está “(...) **perante trabalhos adicionais decorrentes de um erro de projeto que, podendo e devendo ter sido previsto, é imputável, ao menos à entidade adjudicante** (...).”<sup>67/68</sup>

Assim, pese embora a dificuldade em delimitar conceptualmente os trabalhos adicionais que possam surgir no decurso da execução de obra, a qualificação deste tipo de trabalhos há de ser aferida, *in casu*, atendendo às circunstâncias que deram causa aos mesmos.

### 6.2.3. O regime legal atual dos trabalhos complementares

Por último, refira-se que, atualmente e desde 01.01.2018<sup>69</sup> o regime legal vigente até então (e aplicável à presente auditoria, atenta a data dos factos auditados), foi alterado, passando todos os trabalhos adicionais a serem qualificados como trabalhos complementares, salientando-se os seguintes aspetos:

---

<sup>66</sup> Licínio Lopes Martins, “*Alguns aspetos do contrato de empreitada de obras públicas*, in Estudos de Contratação Pública”, Vol II, pág 399.

<sup>67</sup> Cfr. Sentença n.º 2/2013 - 3.<sup>a</sup> Secção, de 25 de fevereiro (Proc.º n.º 5JRF/2012), in <https://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2013/3s/acoo2-2013-3s.pdf>.

<sup>68</sup> Negrito nosso.

<sup>69</sup> Com entrada em vigor do citado DL n.º 111-B/2017, de 31.08.

- ✓ Trabalhos complementares são aqueles cuja, espécie ou quantidade não foi prevista no contrato de empreitada (art.º 370.º, n.º 1);
- ✓ Podem resultar de circunstâncias não previstas e, neste caso, podem ser ordenados pelo dono de obra, desde que não possam ser técnica e economicamente separáveis do objeto do contrato sem inconvenientes graves e impliquem um aumento considerável de custos para o dono da obra e, no seu total, não podem exceder 10% do preço contratual, bem como o seu valor somado ao do contrato inicial não pode ultrapassar o valor fixado para o tipo de procedimento pré-contratual adotado, nos termos do artigo 19.º [art.º 370.º, n.º 2, alíneas a) a c)];
- ✓ Podem ser ocasionados por circunstâncias imprevisíveis ou que uma entidade diligente não pudesse ter previsto, desde que não possam ser separados do contrato inicial, nos mesmos termos acima referidos, e não excedam, na sua globalidade, 40% do preço inicial.

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

Segundo Pedro Fernández Sánchez, os agora designados trabalhos não previstos (eram previsíveis mas não foram previstos, precisamente por causa do erro) correspondem aos anteriores TSEO.<sup>70</sup>

## 7. JUSTIFICAÇÕES E ALEGAÇÕES APRESENTADAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO/APRECIACÃO

A análise da (i)legalidade dos trabalhos adicionais é efetuada de acordo com a qualificação que a IP, SA lhes atribuiu, bem como com as justificações apresentadas ao TdC no decurso da auditoria e, particularmente, as respostas remetidas pelos indiciados responsáveis, no exercício do direito do contraditório, previsto no artigo 13.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC.<sup>71</sup>

### 7.1. DOS TRABALHOS QUALIFICADOS COMO “A MAIS”

Estes trabalhos adicionais, no montante de **650.697,74 €**, respeitam a TM+ “a preços contratuais e acordados” e são objeto dos contratos adicionais n.ºs 4, 5, 6, 8 e 9.

---

<sup>70</sup> Neste sentido *vide* Pedro Fernández Sánchez, *in* Seminário – Código dos contratos Públicos Revisto, em 30.01.2018. *In* [http://spms.min-saude.pt/wp-content/uploads/2018/02/Regras-de-tramitacao-dos-procedimentos-de-contratacao-apos-revisao-do-CCP\\_Pedro-Fernandez-Sanchez.pdf](http://spms.min-saude.pt/wp-content/uploads/2018/02/Regras-de-tramitacao-dos-procedimentos-de-contratacao-apos-revisao-do-CCP_Pedro-Fernandez-Sanchez.pdf).

<sup>71</sup> Todos os alegados responsáveis apresentaram resposta num documento único subscrito por todos.

## a) Justificações

### ✓ No 4.º adicional:

- ✚ Pese embora a intervenção do talude ao Km 36.100(LE) da A23, tivesse sido objeto de outra empreitada<sup>72</sup> (no ano de 2014 e pelo período de 90 dias), a pluviosidade que ocorreu naquele período temporal (finais de 2016 e início de 2017) provocou “(...) *um escorregamento parcial na zona intervencionada* (...)” e consequente instabilidade do mesmo. Assim, em meados de 2017, foi necessário durante a execução da presente empreitada, efetuar trabalhos de estabilização do referido talude, a fim de assegurar as condições de segurança rodoviária.
- ✚ A instabilidade da plataforma na zona confinante com um ramo do Nó de ligação do IC2 à EN1 (Nó de Rio Maior), em consequência de uma extração de areias de grande dimensão e não licenciada, determinou a necessidade de cortar a circulação e criar uma solução alternativa.

### ✓ No 5.º adicional:

- ✚ O abate dos pinheiros atingidos pela proçessionária, fortemente influenciada pelas condições climatéricas.
- ✚ A limpeza e manutenção dos pórticos e semi-pórticos de sinalização da A23, cujas patologias foram detetadas “(...) *após circunstância inesperada de queda das referidas peças* (...)”, o que determinou uma inspeção pela IP, SA a todos os pórticos inseridos no âmbito desta empreitada, a qual concluiu que os “(...) *elementos em todos os pórticos apresentavam um estado avançado de corrosão* (...)”<sup>73</sup>, sendo que esta patologia apenas foi possível de detetar no decurso da obra.
- ✚ Reparação do talude de aterro, que apresentava risco de ruína, em virtude das chuvas ocorridas em fevereiro de 2017.

---

<sup>72</sup> “*Estabilização do talude de escavação (LE), do IP6/A23, localizado no Distrito de Santarém, Concelho de Abrantes*”. Vide ponto n.º 4.e anexo III deste relatório.

<sup>73</sup> Vide anexo III do presente relatório.

✓ No 6.º adicional:

- ✚ Substituição de uma passagem hidráulica que colapsou, obrigando ao corte integral da via.

✓ No 8.º adicional:

- ✚ Reforço das quantidades de trabalhos de conservação da rede de vedação da A23 para além dos previstos no adicional n.º 8 e que foram motivados pelos incêndios de julho/agosto de 2017.

✓ No 9.º adicional:

- ✚ Algum destes trabalhos adicionais (RT n.º 17), respeitam à reparação do pavimento da A23, que não faziam, também, parte da empreitada auditada.

Contudo, em 01 de junho de 2017<sup>74/75</sup>, o IMT realizou uma inspeção “à estrada” onde relatou a existência de anomalias que colocavam em causa a segurança rodoviária dos utentes (entre outras, fissuras na via, juntas de dilatação do pavimento alteradas, sinalização de orientação colocada em incumprimento da legislação em vigor, “*ramos de nós onde algumas marcas estão quase desaparecidas*”, baias direcionais para balizamento de pontos de divergência em “*mau posicionamento*” e em “*mau estado de conservação*”, alinhamento irregular dos delineadores, tombados ou devido a deformações do pavimento, inexistência de guardas de segurança a proteger obstáculos).Tendo aquela entidade inspetiva concluído e recomendado que “*Este Troço do IP6/A23 apresenta ainda alguns problemas em termos de condições de circulação e segurança rodoviárias, a merecerem a curto/médio prazo manutenção e retificação, que a entidade gestora da via deverá analisar mais profundamente e intervir com vista à sua resolução. Nesse âmbito, a entidade gestora da via deverá analisar em profundidade as situações assinaladas no presente relatório e, subseqüentemente, programar as intervenções que se revelem adequadas para as corrigir ou minimizar.*”

---

<sup>74</sup> Cfr. ponto 4 do relatório “INSPEÇÃO DE SEGURANÇA RODOVIÁRIA – A23- ENTRONCAMENTO/ABRANTES”.

<sup>75</sup> Data posterior à elaboração do mapa de trabalhos da empreitada inicial (25.07.2014) e anterior à data de autorização dos trabalhos a “mais”, 09.11.2017.

Como foi esclarecido pela IP, SA,<sup>76</sup> os trabalhos relativos à intervenção na A23 inseridos neste adicional (e também os RT n.ºs 6 e 11 dos 4.º e 5.º contratos adicionais) não estavam inicialmente contemplados nesta empreitada.

Mas também é certo que esta empreitada (inicial) em causa contemplou trabalhos nos nós e ramos de ligação à A23 (respeitantes a conservação corrente), pelo que na sequência de inspeções entretanto realizadas naquela via, quer pela própria IP, SA quer pelo IMT<sup>77</sup>, no decurso da vigência contratual, foram detetadas situações anómalas, as quais não eram expectáveis que viessem a ocorrer, obrigando à respetiva reparação, a fim de repor as condições de segurança rodoviária.

Afigura-se, pois, ser de aceitar a complementaridade destes trabalhos com os inicialmente contratualizados.

- ✚ Danos causados pelos incêndios ocorridos entre 23 de julho e 24 de agosto de 2017, designadamente abate de árvores queimadas e em risco de queda, sistema de segurança, dispositivos de proteção de motociclistas e sinalização vertical, os quais motivaram a execução de alguns dos trabalhos deste adicional n.º 9 (RT 18).

#### b) **Apreciando:**

- i) Face ao exposto, considera-se, assim, que todos estes trabalhos se revelaram necessários em virtude da ocorrência de factos que apenas podiam e foram detetados na fase de execução da empreitada, situação que à luz dos normativos legais aplicados e da jurisprudência do TdC, permite considerar que derivaram de circunstâncias imprevistas, uma vez que decorreram de *“(…) algo inesperado que surge durante a execução da obra e que um agente normalmente diligente não estava em condições de prever antes do lançamento do concurso (…).”*

---

<sup>76</sup> Vide anexo III, deste relatório.

<sup>77</sup> Foi referido, verbalmente, na mencionada reunião de 29.11.2018, pela IP, SA, que este tipo de empreitadas (de conservação e manutenção) obriga à realização de inspeções a fim de verificar o estado das vias a intervir, durante o período de vigência do contrato (no caso 3 anos). Como aliás decorre do citado relatório do IMT, de 01.06.2017, já havia sido efetuada uma inspeção de segurança rodoviária em 2015.

Acresce que estes trabalhos se encontram tecnicamente ligados ao objeto do contrato, sendo imprescindíveis ao acabamento da obra.

Assim, tais trabalhos são suscetíveis de se enquadrarem, como trabalhos a mais, no n.º 1 do artigo 370.º do CCP.

- ii) Também o limite legal para este tipo de trabalhos, (40%, previsto na então alínea c) do n.º 2 do artigo 370.º do CCP) se encontra respeitado, já que atingiram 13,32% do preço inicial corrigido<sup>78</sup> pelo valor dos trabalhos suprimidos e que se identificam mais adiante.

## 7.2. DOS TRABALHOS QUALIFICADOS COMO “*SUPRIMENTO DE ERROS E OMISSÕES*”

Como já se referiu, a presente empreitada visou a conservação das vias rodoviárias pertencentes à IP, SA no distrito de Santarém, no período de 3 anos.

O contrato inicial previa ainda que, durante a execução da empreitada, pudesse haver a necessidade de ajustamento do plano de trabalhos aprovado, caso ocorressem alterações no levantamento/identificação das vias efetuado antes da realização dos trabalhos com referência aos intervalos de execução dos trabalhos de conservação/manutenção definidos pela IP, SA.

Efetivamente, o projeto de execução<sup>79</sup> aprovado definiu as “**3. REGRAS A RESPEITAR NA EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES DE CONSERVAÇÃO CORRENTE (...)** - 3.2 *Planeamento (...)* Para o plano da proposta as quantidades de trabalho previstas para **os trabalhos planeados** terão de ser distribuídas uniformemente no prazo de execução da empreitada atentos os intervalos de execução, e/ou de acordo com outras prescrições do caderno de encargos do procedimento. (...) As quantidades de trabalhos previstas para os trabalhos não planeados deverão ser repartidas uniformemente ao longo dos 36 meses de contrato.”

Assim, da análise dos mapas de quantidades dos TSEO em apreço, verifica-se que tais trabalhos adicionais resultaram de ajustamentos realizados em obra, sendo que:

---

<sup>78</sup> 8,50% do preço contratual inicial, sem a correção com os trabalhos a menos.

<sup>79</sup> Elementos constantes do processo de fiscalização prévia e também remetidos em sede de resposta a pedido de esclarecimentos na fiscalização concomitante, vide Of. n.º 007-2266374, de 02.05.2018.



- Os registos qualificados pela IP, SA como trabalhos de suprimento e omissões **positivos** contêm o acréscimo de quantidades necessário para a realização das diversas tarefas que compõem a empreitada e necessário à sua realização; e
- Os registos qualificados como trabalhos de suprimento e omissões **negativos** respeitam a quantidades de material/trabalhos cuja execução não foi necessária ou cuja execução não foi necessária num dado momento temporal, como se exemplifica no quadro seguinte:

Conservação de pavimentos	Contrato inicial	1.ºadic.	2.º adic.	4.º adic.	5.º adic.	9.ºadic.
Saneamento em pavimentos existentes incluindo escavação, remoção e transporte a destino final adequado dos produtos escavados e preenchimento de acordo com o previsto no projeto. <b>Rúbrica 12.01.01.01</b> <b>Planeado (m<sup>2</sup>)</b>	6.600,00	+2.000,00	-1.500,00	0,00	-3.012,30 <sup>80</sup>	0,00
AC I4 surf ligante (BB)- Em betão betuminoso. <b>Rúbrica 12.01.05.05</b> <b>Planeado (Ton.)</b>	20.400,00	-2.200,00	-5.000,00	+100,00 <sup>81</sup>	+2.600,00 <sup>82</sup>	+1.100,00 <sup>83</sup>

Atenta a descrição e fundamentação dos trabalhos qualificados pela IP SA como TSO “*positivos*”, no montante de **2.845.580,98 €<sup>84</sup>**, constatou-se serem trabalhos da **mesma espécie cuja quantidade foi excedida ou não estava prevista no contrato inicial**, tendo resultado da degradação das estradas ocorrida durante o período de conservação e cuja deteção só foi possível aquando do

<sup>80</sup> Vide fundamentação “Tendo em consideração os trabalhos realizados até à data, propõe-se a **dedução de 3.012,3 m<sup>2</sup>** na rúbrica em apreço, sendo distribuída a quantidade restante de 800,00 m<sup>2</sup>, no respetivo intervalo de execução.”

<sup>81</sup> Vide fundamentação “As quantidades já executadas (100%) nesta rúbrica levaram a que atualmente o saldo [seja] nulo, o que de acordo com as necessidades, torna necessário **reforçar a rúbrica em apreço em 100,00 ton.**”

<sup>82</sup> Vide fundamentação “As quantidades já executadas nesta rúbrica (100%) levaram a que atualmente o saldo não seja suficiente para a necessidade da rede, pelo que se torna necessário **reforçar a rúbrica em apreço em 2.600,00 ton.**”

<sup>83</sup> Vide fundamentação “Tendo em consideração o desenvolvimento dos trabalhos realizados até à data, propõe-se um **reforço de 1.100,00 ton**”.

<sup>84</sup> Sem compensação com eventuais trabalhos a menos e/ou trabalhos de suprimento de erros e omissões negativos e descritos no anexo II do presente relatório.

levantamento/identificação das vias efetuado antes do início dos intervalos dos trabalhos de conservação/manutenção<sup>85</sup> que a IP definiu para a empreitada.

A realização destes trabalhos, que representam um acréscimo aos previstos no mapa de quantidades e na proposta adjudicada, revelaram-se necessários também devido a fatores exógenos à obra, pelo que não era exigível a sua deteção na fase de formação do contrato<sup>86</sup>, sendo, no entanto, necessários a fim de manter os níveis de segurança dos utentes da via.

Ainda a este propósito, são relevantes os esclarecimentos prestados pela entidade adjudicante<sup>87</sup>, no sentido de que os trabalhos em apreço tiveram subjacente os danos ou anomalias “(...) provocadas por acidentes ou imprevistos naturais (...)” que ocorreram no decurso da execução da empreitada, pois só assim era possível garantir as “(...) condições de segurança de circulação nas vias objeto da presente empreitada (...)”.

Complementarmente, os indiciados responsáveis vieram ainda mencionar que tais acréscimos de quantidades se deveram ao facto de<sup>88</sup>:

“(…) Os contratos de conservação corrente [serem] a única ferramenta de que a IP, S.A., dispõe para assegurar os objetivos de qualidade e segurança da circulação.

Esses contratos devem assegurar, no respetivo período de vigência, **todas as necessidades de intervenção na rede**, seja em execução de trabalhos planeados, seja resposta de emergência (...).<sup>89</sup>

(...) a definição do objeto de tais contratos, e, bem assim das quantidades de trabalhos envolvidos, é feita através do recurso a **inventários** e suporte digital SIG (...) **e do seu estado de conservação** associado a sistemas de gestão particulares (SGPAV- Sistema de Gestão de Pavimentos; GOA- Sistemas de Gestão de Obras de Arte). Daqui se identificam, em termos gerais, as necessidades de **manutenção** (...).<sup>90</sup>

---

<sup>85</sup> De acordo com o mapa de intervalos de execução dos trabalhos de conservação corrente (anexo 2 à Memória Descritiva). As únicas atividades contínuas foram as atividades de segurança.

<sup>86</sup> Cfr. art.º 61º, n.ºs 1 e 2, do CCP.

<sup>87</sup> Vide anexo III do presente relatório.

<sup>88</sup> Cfr. ofício-resposta com registo de entrada no TdC n.º 3597/2019, de 08.03.

<sup>89</sup> Cfr. ponto n.º 105 das alegações.

<sup>90</sup> Cfr. ponto n.º 107 das alegações.

*(...) a extensão de pavimentos da rede com o índice de qualidade associado a cada troço; o número de obras de arte com o conhecimento do estado de conservação por cada um dos seus elementos; a extensão das valetas; o número, localização e secção de aquedutos; a extensão e localização das guardas de segurança; as árvores e a sua localização; a quantidade de sinais e a sua localização; a sinalização horizontal como, por exemplo, a quantidade e a localização de passadeiras de peões (...). ”<sup>91</sup>*

Considerando as justificações apresentadas para a necessidade destes TSEO “positivos”, reitera-se o entendimento perfilhado em sede de relato de que os mesmos são suscetíveis de terem enquadramento nos artigos 61.º, n.º 1, e 376.º, n.º 1, do CCP (na redação aplicável à data dos factos), uma vez que respeitam a aumentos de quantidades que, admite-se, atenta a natureza do objeto da empreitada, era difícil que tivessem sido exatamente quantificados aquando do levantamento do estado de conservação das vias para a elaboração do projeto e respetivo mapa de quantidades patenteados no procedimento concursal.

### 7.3. QUANTO AO LIMITE/ PERCENTAGEM DE ACRÉSCIMO DE CUSTOS, EM ESPECIAL, DOS TSEO

No que respeita aos valores autorizados a título de TM+ e de TSEO e respetivos limites legais, face à apreciação supra, observou-se o seguinte:

- ✚ **TM+** que totalizam a quantia de **650.697,74 €**<sup>92</sup> e representam um acréscimo de **13,32%** do preço contratual da empreitada (corrigido)<sup>93</sup>, o que respeita o limite legal (40%) previsto na alínea c) do n.º 2 do artigo 370.º do CCP;
- ✚ **TSEO, a preços contratuais**, que totalizam a quantia de **2.845.580,98 €** e representam **58,24%** do preço contratual da empreitada (corrigido);
- ✚ **Trabalhos contratuais suprimidos** que totalizam a quantia de **- 2.770.897,26 €**<sup>94</sup> (36,19% do preço contratual inicial).

<sup>91</sup> Cfr. ponto n.º 108 das alegações.

<sup>92</sup> Preços contratuais: RT n.ºs 6, 7, 10, 11,12,13,15, 17 e 18 no valor de **9.061,25 €, 39.829,54 €, 23.196,00 €, 11.720,00 €, 12.306,00 €, 87.384,11 €, 85.703,64 €, 174.391,20 €** e **11.664,00 €**.

Preços novos: RT n.ºs 15 e 17 no valor de **129.922,00 €** e de **65.520,00 €**.

<sup>93</sup> Percentagem apurada depois de deduzido o valor de **-2.519.787,97 €** dos trabalhos de suprimento de erros e omissões “negativos” e de **-251.109,29 €** de trabalhos a menos, ao valor inicial da empreitada **7.656.739,64 €**.

<sup>94</sup> Tm- no valor de **-251.109,29 €** + TSEO “negativos” **-2.519.787,97 €**.

Assim, ainda que legalmente enquadráveis no conceito de TSEO (*vide* ponto 6.2.2.), importa agora apreciar o respetivo valor e a percentagem de acréscimo do preço contratual que esses TSEO determinaram, à luz dos limites então fixados no CCP.

Mencione-se, como questão prévia ao apuramento do acréscimo de custos da empreitada e respetiva apreciação, que se apurou que a IP, SA denominou os trabalhos contratuais suprimidos como TSEO “*negativos*”, no valor de **-2.519.787,97 €** que representavam **-32,91%** do preço inicial da empreitada e trabalhos a menos no valor de **-251.109,29 €** que representavam **-3,28%** daquele preço.

Neste domínio a IP, SA considerou que:

*“(...) os limites legais definidos pelo CCP – Alteração promovidas pelo DL 149/2012 – através do art.º 370.º sintetizam-se de seguida:*

- a) O valor acumulado dos trabalhos adicionais enquadrados como TSEO não pode ultrapassar os 5% devendo sempre em cada adicional ser considerado quer os valores positivos, quer os valores negativos;*
- b) O valor acumulado dos trabalhos a mais, exclusivamente trabalhos a mais independentemente da existência de trabalhos a menos, não pode ultrapassar os 40%;*

*(...)*

*No que se refere aos limites impostos por razões orçamentais da EP, estão associados ao reescalamento da despesa para cada modificação de cada contrato, ou várias modificações simultâneas de vários contratos e/ou também para a condição de cada mapa adicional ter de procurar, nos trabalhos que integra, a sua própria compensação em termos de despesa (adicionais de valor nulo ou negativo, quase nulo) sendo para tal necessário utilizar as ordens de execução prévias a cada campanha, estabelecendo aí a priorização das intervenções.”<sup>95</sup>*

A IP, SA procedeu, assim, à compensação entre os valores dos trabalhos de suprimento de erros e omissões “*positivos*” e “*negativos*”, justificando, em síntese, que:

*“(...)*

---

<sup>95</sup> Cfr. págs. 5 e 6 da Informação Interna n.º 25/2015/RRCOCS, referente à “*Aprovação do 1.º Mapa Adicional*”.

*Os erros e omissões de projeto que tiveram de ser corrigidos na fase de execução de obra e que desta forma podem ter valor positivo ou negativo, consoante o enquadramento, designam-se trabalhos de suprimento.*

*(...)*

*Ora, como já dito, os trabalhos de valor negativo, tal como os trabalhos de valor positivo quando originados pelo suprimento de um Erro do Projeto de Execução, seja ele de quantificação ou de definição dos trabalhos, possuem um enquadramento específico previsto no art.º 376.º do CCP. Pela sua própria natureza e origem, os trabalhos negativos que integram os contratos adicionais em causa e cuja não execução foi ordenada para efeito de suprimento de Erro de Projeto não foram classificados como trabalhos suprimidos ou a menos, mas sim, como trabalhos de suprimento de erros e omissões, dado que resultam da necessidade de corrigir, suprimir, de erros de projeto, não se devendo desta forma ser enquadrados ao abrigo do art.º 379.º do CCP.*

*Desta forma, o somatório dos trabalhos classificados como suprimento de Erros e Omissões, não foi para além da percentagem permitida legalmente, tendo sido necessário e imprescindível à execução da empreitada, nos moldes para que inicialmente foi projetada, respeitando, contudo, sempre as percentagens definidas na legislação em vigor e a arquitetura destes contratos de conservação corrente.*

*Os trabalhos resultantes de erros/omissões de projeto, em causa, independentemente de serem positivos ou negativos, os mesmos são enquadráveis no art.º 376.º do CCP (...).'<sup>96</sup>*

Não obstante os argumentos apresentados entendeu-se em sede de relato que a “compensação” entre trabalhos executados e não executados, efetuada pela entidade auditada, no decurso da empreitada em apreço, não era legalmente admissível.

Contraditando as observações formuladas no relato, os indiciados responsáveis, no exercício do contraditório, invocaram, *grosso modo*, razões de existência de trabalhos de suprimento de erros e omissões “negativos”, a sua relação com a fixação do preço-base neste tipo de empreitada e a necessidade de flexibilização na gestão e execução da obra, aferida em função da variação das quantidades que efetivamente iam sendo realizadas.

Admitindo, ainda, aqueles responsáveis, que foram maximizadas as quantidades para o cálculo do preço-base (e limite da despesa com a empreitada), a fim de evitar a realização de novos

---

<sup>96</sup> Cfr. Of. n.º 007-2266374, de 02.05.2018, págs. 12 e 13.

procedimentos pré-contratuais<sup>97</sup> e que “(...) quanto às variações de objeto, todas elas foram justificadas na diligência de acorrer às necessidades concretas da conservação corrente rodoviária.”<sup>98</sup>

Ainda nesta senda, referem os indiciados responsáveis que, no decurso da execução da empreitada auditada, sempre que se verificava um consumo acima do estimado e esperado ou sempre que se estivesse próximo de esgotar quantidades era efetuada uma avaliação das rúbricas respetivas ajustando-as para mais ou para menos quantidades de trabalhos<sup>99</sup> e, ainda, que estas alterações para mais e menos trabalhos era a resposta à escassez de quantidades efetivas.<sup>100</sup>

Apreciando, refira-se que não se compreende tal argumentação, pois se as quantidades eram estimadas pelo máximo, não era admissível faltarem depois, na execução da obra, como acabou por suceder no caso em apreço. Situação que poderá, apenas, ser justificada pela utilização de um critério de prioridade de uns trabalhos em relação a outros e “(...) o motivo concreto para ter de ser feito este exercício [ser] de índole exclusivamente financeira (...)”<sup>101</sup>, como também afirmado, mantendo-se a empreitada dentro do preço contratual inicial, independentemente das alterações que fossem sendo autorizadas e executadas, conseguida com uma gestão de “(...) de créditos abertos pela consideração de trabalhos de suprimento negativos.”<sup>102</sup>

Alega-se, ainda, que os trabalhos de suprimento de erros e omissões “negativos” têm enquadramento no artigo 376.º do CCP e que não se resumem a trabalhos a menos, pelo que, não se estaria perante uma compensação indevida com os trabalhos de suprimento “positivos”<sup>103</sup>.

Conceptualmente e à semelhança dos TM+, considera-se que o suprimento de erros e omissões ocorre com a **execução de trabalhos** (adicionais), que não estavam inicialmente previstos no projeto de execução<sup>104</sup>, supre-se o que está em falta. É, portanto, o que acresce.

---

<sup>97</sup> Cfr. ponto n.º 88 das alegações.

<sup>98</sup> Cfr. ponto n.º 132 das alegações.

<sup>99</sup> Cfr. ponto n.º 119 das alegações.

<sup>100</sup> Cfr. ponto n.º 123 das alegações.

<sup>101</sup> Cfr. pontos n.ºs 135 e 235 das alegações.

<sup>102</sup> Cfr. pontos n.ºs 137, 157, 174 a 185 das alegações.

<sup>103</sup> Vide nota anterior.

<sup>104</sup> Dispõe o citado artigo 376.º, n.º 1, do CCP, que “(...) O empreiteiro tem obrigação de **executar todos os trabalhos de suprimento de erros e omissões** (...)” - Negrito nosso.

Aliás como se alega “*suprir é, maioritariamente, remediar, completar uma falta, substituir,*”<sup>105</sup> pois suprir é sempre o que se há-de completar, adicionar, pelo que nunca pode ser o de retirar.

Deste modo, reafirma-se que os trabalhos contratuais que, por circunstâncias várias, **não são executados** no âmbito de uma empreitada, não têm enquadramento na previsão normativa do referido artigo 376.º, n.º 1, do CCP.<sup>106</sup>

Efetivamente os trabalhos “*negativos*” em apreço<sup>107</sup>, impedem a sua integração no conceito legal de suprimento de erros e omissões, conforme o disposto nos artigos 61.º e 376.º, n.º 1, do CCP.<sup>108</sup>

Ainda a propósito, recorde-se que, anteriormente à alteração do CCP, decorrente do DL n.º 149/2012, de 12 de julho, apenas era legalmente permitido efetuar compensação entre o preço de TM+ (e só esta tipologia de acréscimo) e Tm- [artigo 370.º, n.º 2, alínea c)], sendo o valor assim apurado o que integrava o cômputo da percentagem legalmente permitido para adjudicar TM+. Mas, mesmo então, não era possível efetuar operações de compensação no preço de TSEO<sup>109</sup> e com a entrada em vigor do diploma legal citado, essa possibilidade deixou inclusive de existir também para os TM+(e assim se mantém atualmente).

Não há, assim, qualquer permissão legal para efetuar compensação entre o preço de TM+ e TSEO com o valor de trabalhos contratuais que se deixe de executar, o que se compreende, já que se aquela operação fosse legalmente admissível, traduzir-se-ia numa forma “*fácil*” de, respeitando formalmente o limite percentual legalmente fixado, alterar a própria obra nas suas características essenciais e, conseqüentemente, modificar o objeto do contrato e as condições em que assentou a sua celebração.

Sustentam, ainda, os oponentes que “*(...) foi possível prescindir da execução de tantos trabalhos, tantos quanto os trabalhos de suprimentos negativos: pela priorização das respostas, localizando-*

---

<sup>105</sup> Cfr. pontos n.ºs 179 e 180 das alegações.

<sup>106</sup> Dispõe o n.º 1 do citado artigo que, “*O empreiteiro tem a obrigação de executar todos os trabalhos de suprimento de erros e omissões que lhe sejam ordenados pelo dono da obra*”.

<sup>107</sup> Recorde-se que a IP, SA já havia considerado que os “*(...) trabalhos de valor negativo em causa, resultam de erros de quantificação ou definição do projeto ou do mapa de medições*” - Cfr. Of. n.º 007-2266374, de 02.05.2018

<sup>108</sup> A qualificação de “*trabalhos de suprimentos de erros e omissões negativos*” utilizada para tipificar alguns dos trabalhos objeto dos adicionais em causa, não se encontra prevista no CCP, ao invés, o referido diploma legal apenas regula o regime aplicável aos trabalhos a menos, supressão de trabalhos contratuais (artigo 379.º).

<sup>109</sup> Vide o citado Relatório n.º 2/2015-Audit. 1.ª Secção.

*as nos de maior necessidade. Por motivos financeiros, fora do alcance ou domínio do dono da obra.”<sup>110</sup>*

Ora, o procedimento adotado pela IP, SA visou, simplesmente, “acomodar” a execução contratual na dotação orçamental do ano. Se foi necessário acorrer a mais reparações e não havia mais verba, deixou-se de fazer aquilo que não era prioritário.<sup>111</sup>

Mas, ainda que se reconheça que a IP, SA, tal como muitas outras entidades públicas, se encontra condicionada por restrições orçamentais,<sup>112</sup> tal não justifica o incumprimento das normas legais em matéria de contratação pública supra identificadas.

Também quanto ao alegado de que ainda que “(...) sintamos, enquanto profissionais, um desconforto quando, ao longo da execução de um contrato importante, como é o caso do que visa assegurar a conservação corrente rodoviária no distrito de Santarém, se substituem trabalhos por outros, chegando-se ao final da execução com um espetro, bem diferente daquele que tinha sido originalmente definido no concurso público (...) tudo deve ser feito para evitar este fenómeno”,<sup>113</sup> sempre se diz que é precisamente isso o que o legislador quer evitar, sendo objetivo da atual legislação que aquilo que foi concursado se execute de igual forma no decorrer da empreitada, daí não ser legalmente admissível a compensação de trabalhos realizados e trabalhos não executados.

Assim, os trabalhos suprimidos de uma empreitada (sejam classificados como Tm- ou TSEO “negativos”) devem, nos termos do artigo 379.º do CCP<sup>114</sup>, ser deduzidos ao preço contratual sem

---

<sup>110</sup> Cfr. ponto n.º 235 das alegações.

<sup>111</sup> Também na citada reunião de 29.11.2018, foi questionado como se considerava ser legalmente possível a compensação entre Tm+ e Tm- efetuada nos 4.º e 9.º adicionais, tendo sido esclarecido que se tratava de uma soma algébrica de todos os valores e não uma compensação entre montantes dos trabalhos.

Ora, por aquilo que já se referiu, não são legalmente permitidas quaisquer compensações entre valores positivos e negativos independentemente da qualificação que se lhe atribua.

<sup>112</sup> A propósito da execução dos trabalhos objeto da empreitada auditada e respetiva compensação, na reunião de 29.11.2018, foi esclarecido pelos Diretor da DRR e Diretor do COGL (Ex-Diretor do COCOS), que os trabalhos são executados, tendo em conta a periodicidade, a necessidade e o limite orçamental para cada ano (o que justifica o cálculo aritmético obtido através da soma dos TSEO positivos e negativos), permitindo assim fazer a “gestão” dos trabalhos contratualizados, deixando de executar os trabalhos que considerem não ser prioritários e cujo saldo será utilizado para executar outros trabalhos, designadamente reparações, cuja execução se revele prioritária.

<sup>113</sup> Cfr. ponto n.º 236 das alegações.

<sup>114</sup> Dispõe o artigo 379.º sob a epígrafe “trabalhos a menos” que:

“(...

1 - Salvo em caso de impossibilidade de cumprimento, o empreiteiro só pode deixar de executar quaisquer trabalhos previstos no contrato desde que o dono da obra emita uma ordem com esse conteúdo, especificando os trabalhos a menos.



prejuízo do disposto para o cálculo da indemnização por redução do preço contratual, se for o caso e, conseqüentemente, aferida a percentagem legal do acréscimo do custo dos trabalhos adicionais realizados<sup>115/116</sup>.

Em conformidade, todos os documentos que sustentam a necessidade de executar trabalhos adicionais, entre eles o contrato, devem refletir todos os trabalhos adicionais efetivamente a executar, discriminando-os quanto à sua tipologia e valor, não podendo ser deduzidos do seu preço o valor dos trabalhos contratualizados e não executados.<sup>117</sup>

Logo e no que respeita aos contratos de empreitadas de obras públicas, a regra é a da fixação de um preço contratual, o que se traduz no preço a pagar pelo contraente público ao cocontratante pela execução de todas as prestação que constituem o objeto do contrato.<sup>118</sup>

A propósito, veja-se a jurisprudência firmada deste Tribunal no sentido de que os contratos adicionais formalizados ou documentos que sustentam a adjudicação de TM+/Tm- devem discriminar e mencionar os tipos de trabalhos adicionais (TM e TSEO), bem como os trabalhos a menos, e os respetivos valores, referindo expressamente que devem ser formalizados “(...) *em contrato ou qualquer documento adicional aos contratos de empreitada, as alterações por trabalhos aditados ou suprimidos, discriminando-os sem operações de compensação, em respeito do estabelecido nos artigos 370.º e 376.º do Código dos Contratos Públicos.*”<sup>119/120</sup>

Por esta razão, através do ofício n.º 498/2016, de 07.01.2016, foi a IP, SA notificada da recomendação proferida por este Tribunal no sentido de que “*A entidade em causa deverá formalizar os contratos adicionais pelo valor efetivo dos trabalhos de suprimento de erros e omissões, não deduzindo a esse*

---

2 - *O preço correspondente aos trabalhos a menos é deduzido ao preço contratual, sem prejuízo do disposto no artigo 381.º.*”

<sup>115</sup> Sentença 1/2018, de 09 de janeiro (Processo n.º 3/2017-JRF/3ª Secção) *in* <https://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2018/3s/st001-2018-3s.pdf>.

<sup>116</sup> Também neste sentido vide a sentença n.º 1/2018, da 3.ª Secção, de 9.01.2018, *in* <https://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2018/3s/st001-2018-3s.pdf>.

<sup>117</sup> Sejam eles trabalhos a menos, suprimidos ou TSEO “*negativos*” que, como já se referiu, apenas podem ser abatidos ao preço contratual inicial e refletidos na conta final da empreitada.

<sup>118</sup> Cfr. Licínio Lopes Martins, “*O contrato de empreitada por preço global no Código dos Contratos Públicos*”, *in* Revista de Direito Público e Regulação.

<sup>119</sup> [https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel\\_auditoria/2016/1s/relo01-2016-1s.pdf](https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2016/1s/relo01-2016-1s.pdf).

<sup>120</sup> Quanto à IP, SA, constatava-se esta prática, não permitida por lei, de compensar trabalhos de suprimento de erros e omissões “*positivos*” com trabalhos de suprimento de erros e omissões “*negativos*” e conseqüente indicação nos contratos adicionais, como preço contratual, da importância resultante dessa compensação.

*valor o correspondente aos trabalhos a menos, cumprindo-se, assim, o disposto nos artigos 376.º, n.º 3, e 379.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos (...).*<sup>121</sup>

Assim, não só não é permitido proceder à compensação deste tipo de trabalhos (TSEO), como também esta prática propicia a que se autorizem acréscimos de despesa, a título de TSEO, quando ainda há quantidades contratuais por executar e, dessa forma, contribuir para que seja ultrapassado o limite de 5% legalmente previsto no n.º 3 do artigo 376.º do CCP.

Saliente-se, ainda, que em termos financeiros os valores globais negativos, no que ao caso interessa, resultam da supressão de trabalhos contratuais efetuada pela IP, SA e ilegalmente compensados com o valor dos trabalhos aditados.

Já a invocada “*ilegítima retroatividade*” que os indiciados responsáveis consideram que o TdC determinou, quando teve em conta os trabalhos suprimidos do 1.º adicional, para os cálculos que fez na correção do preço contratual inicial<sup>122</sup>, não é uma alegação correta, uma vez que:

- ✓ No relato não se considerou que o contrato adicional n.º 1 fosse ilegal, uma vez que o mesmo titulou TSEO positivos, na importância de 357.790,42 €, que representaram **4,67%** do preço contratual inicial. Na mesma data da adjudicação deste acréscimo de trabalhos, foram autorizados TSEO “negativos”, na quantia de -357.838,10 €.  
Ora, feita a correção do valor contratual inicial, este contrato n.º 1, representou, afinal, 4,90%, o que respeitou o limite legal.
- ✓ O valor dos TSEO “negativos” autorizados aquando do 1.º adicional, contudo, respeitam à empreitada e como tal devem ser somados aos restantes TSEO “negativos” que foram sendo autorizados no decurso da execução da obra, para efeitos de correção do preço contratual inicial da empreitada.

---

<sup>121</sup> O que a IP, SA passou a cumprir quando discrimina em cláusula contratual os trabalhos e respetivos valores que integram o seu objeto.

<sup>122</sup> Recorde-se que a ilegalidade em causa é a que resulta de ultrapassagem do limite legal de 5%, previsto no artigo 376.º do CCP (na versão revista pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, para a adjudicação de trabalhos de suprimentos de erros e omissões), uma vez que não se considerou legal a compensação do valor positivo com o valor negativo dos trabalhos contratuais que não foram executados.

- ✓ Logo, não têm razão os respondentes quando referem que “(...) *o relato não é rigoroso (...) por não expurgar completamente o tema do contrato adicional n.º 1 de qualquer procedimento incriminatório.*”<sup>123</sup>

Em concreto, o montante total dos TSEO,<sup>124</sup> **2.845.580,98 €** representaram um acréscimo do preço contratual inicial(sem correção) como se detalha:

- ✓ **1.º adicional** – no valor de **357.790,42 €**, representou a **4,67%** daquele preço inicial;
- ✓ **2.º adicional** - no valor de **792.440,74 €**, correspondeu a **10,35%**;
- ✓ **3.º adicional** - no valor de **450.377,43 €**, correspondeu a **5,84 %**;
- ✓ **4.º adicional** - no valor de **18.387,80 €**, correspondeu a **0,24 %**;
- ✓ **5.º adicional** - no valor de **1.059.945,68 €**, correspondeu a **13,84 %**;
- ✓ **9.º adicional** - no valor de **166.638,91 €**, correspondente a **2,18 %**.

O que significa que, logo com a adjudicação dos TSEO<sup>125</sup>, objeto do 2.º adicional, foi **ultrapassado o limite legal de 5%**, previsto no então n.º 3 do citado artigo 376.º.

Contudo, se procedermos à correção do valor contratual da empreitada (em função de todos os trabalhos suprimidos), o qual passa, assim, a ser de **4.885.842,38 €**<sup>126</sup>, o valor total dos TSEO, **2.845.580,98 €**, atingiu um acréscimo desse preço contratual (corrigido) de **58,24%**, distribuído da seguinte forma: **1.º adicional, 7,32 %**; **2.º adicional, 16,22%**; **3.º adicional, 9,22%**; **4.º adicional, 0,38%**; **5.º adicional, 21,69%** e **9.º adicional, 3,41%**. Incumpriu-se, assim, o preceituado no citado n.º 3 do artigo 376.º do CCP.

Ora, de acordo com o n.º 9 do citado artigo 376.º, os TSEO cujo preço determinou o desrespeito do limite legal, a partir do 2.º adicional<sup>127</sup> (**2.487.790,56 €**<sup>128</sup>, 50,92%), **deviam ter sido objeto de adjudicação a efetuar na sequência de procedimento a adotar nos termos do disposto no título I da**

<sup>123</sup> Cfr. ponto n.º 293 das alegações.

<sup>124</sup> Sem compensação dos trabalhos a menos/suprimidos por não ser legalmente admissível, como já foi explanado.

<sup>125</sup> Sem compensação dos TSEO “negativos”.

<sup>126</sup> Valor do contrato inicial 7.656.739,64 €-(2.519.787,97€ + 251.109,29€) valor dos TSEO negativos e Tm-.

<sup>127</sup> Na data da adjudicação do 1.º adicional tinham sido autorizados TSEO negativos na importância de – 357.838,10 €, pelo que, mesmo que se corrigisse o seu valor, nessa data, a percentagem de acréscimo era de 4,90%.

<sup>128</sup> Onde não se inclui o preço dos trabalhos do primeiro adicional, 357.790,42 €.

**parte II do CCP**, no caso o concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, de acordo com alínea b) do artigo 19.º do CCP.

#### 7.4. OUTROS ASPETOS INVOCADOS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

- a) Vieram ainda os indiciados responsáveis argumentar que o TdC tem uma nova interpretação sobre os trabalhos de suprimento de erros e omissões negativos e embora contestem essa interpretação (que está refletida no relato de auditoria) observam que a mesma, a ser a definitiva do TdC, deveria ter sido divulgada com antecedência razoável às entidades sujeitas aos seus poderes de fiscalização.

Mencione-se que, não há qualquer inovação no entendimento do TdC de que o CCP nunca permitiu legalmente compensar TSEO com trabalhos suprimidos ao contrato de empreitada inicial, conclusão esta que é resultante do disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 370.º do CCP, na sua versão inicial, a ausência de qualquer norma de idêntico teor no artigo 376.º e, posteriormente, a alteração do regime legal operada pelo DL n.º 149/2012, de 12.07, que eliminou a possibilidade de considerar qualquer compensação com trabalhos suprimidos. Aliás, esta sempre foi a posição que este Tribunal assumiu e divulgou publicamente quando na sua página da internet divulga os relatórios de auditoria e outros atos.

Veja-se a título de exemplo, os Relatórios n.ºs 1/2016 - Audit. 1.ª Secção e 3/2017 - Audit. 1.ª Secção, relativos à análise global do acréscimo de custos nos contratos de empreitada, decorrentes de atos/ contratos adicionais, bem como o Relatório n.º 2/2015- Audit. 1.ª Secção, publicitado em data anterior à data de celebração do 1.º adicional, objeto desta auditoria (17.09.2015), e no qual já havia sufragado o entendimento de que, atento o quadro legislativo em vigor, não era possível efetuar operações de compensação no preço de TSEO.<sup>129</sup>

- b) Ainda neste domínio e quanto à formulação das recomendações por este Tribunal, referem os ora alegantes que *“(...) o primeiro conjunto de recomendações que são referidas, e que são importantes, datam de 16 de junho de 2016 (...) Um momento em que já estavam firmadas as duas adendas e dois dos nove adicionais. A soma da variação, positiva e negativa, efetuada por esses adicionais, atingiu cerca de € 2.000.000,00. Como todos os adicionais*

---

<sup>129</sup> [https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel\\_auditoria/2015/1s/audit-dgtr-relo02-2015-1s.pdf](https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2015/1s/audit-dgtr-relo02-2015-1s.pdf)

*foram devidamente enviados para o Tribunal de Contas, pelo que se poderia ter agido logo ali, evitando a firma dos adicionais posteriores. Será que o próprio Tribunal de Contas não deu grande importância a esta temática, porque só com o contrato adicional n.º 2, de acordo com a tese do relato, haveria violação dos limites de ordem para execução de trabalhos de suprimento positivos?”<sup>130</sup>*

E que quanto ao “(...) o relatório de auditoria n.º 1/2016 (...)” mencionado no relato “(...) Será inútil declarar que não foi por atuação culposa que não tenha sido consultado, e muito menos seguido. (...)”<sup>131</sup> E quanto “(...) relatório de auditoria n.º 2/2018 (...) é absolutamente contemporâneo do relato, pelo que, ao tempo dos atos em causa, nenhum dos imputados teria a possibilidade de conhecer o seu conteúdo.”<sup>132</sup>

Concluem, afirmando que, “(...) não vemos como se pode retirar, dos elementos atrás citados, um discurso completo e coerente de recomendações a que os ora responsáveis tenham faltado ao respeito. Se assim for entendido, foi por uma apreciação errada ou insuficiente. Ou seja, no máximo, negligente. Que se não repetirá, por vontade dos signatários. E, espera-se, com a colaboração do Tribunal de Contas, providenciando a mais útil informação, de modo eficaz.”<sup>133</sup>

Admitindo, por último “(...) que a questão da falta de respeito (objetivo) por algumas recomendações ocorreu (e não voltará a ocorrer, nem que fosse pelo interesse próprio dos signatários), tudo terá de ser resolvido nos termos da Lei de Organização e Processo (...).”<sup>134</sup>

Assiste razão aos alegantes quando referem que na data dos factos desta auditoria não podiam conhecer a posição assumida por este Tribunal, no citado o relatório de auditoria n.º 2/2018, uma vez que, como se referiu no relato da auditoria, o mesmo foi aprovado, apenas, em 18.09.2018. Tal citação foi feita, porque se tratava de pronúncia do TdC sobre ilegalidades idênticas e praticadas também pela IP, SA.

---

<sup>130</sup> Cfr. ponto n.º 316 das alegações.

<sup>131</sup> Cfr. ponto n.º 318 das alegações.

<sup>132</sup> Cfr. ponto n.º 319 das alegações.

<sup>133</sup> Cfr. ponto n.º 320 das alegações.

<sup>134</sup> Cfr. ponto n.º 322 das alegações.

Contudo, tal não aconteceu quanto à recomendação notificada por este órgão jurisdicional, através do ofício n.º 498/2016, de 07.01.2016, no sentido de que não poderia proceder à compensação de quaisquer trabalhos adicionais, pelo menos a partir do 3.º adicional, por ser anterior à data da adjudicação deste adicional (03.11.2016<sup>135</sup>).

Ora, mesmo conhecendo a posição perfilhada por este Tribunal neste domínio, os responsáveis e dirigentes da entidade auditada optaram por continuar a celebrar contratos adicionais (o que se manteve até ao 9.º adicional) em detrimento do cumprimento das recomendações proferidas por este Tribunal<sup>136</sup>.

- c) Questionam, os respondentes, face aos relatórios aprovados<sup>137</sup>, “(...) *se o Tribunal de Contas consegue elaborar um documento com a densidade desse relatório de auditoria (...) percorrendo a Administração Pública, e o setor empresarial público, de alto a baixo, recorrendo à informação mais fidedigna porque é a real, que obteve da comunicação com as entidades sujeitas ao seu poder, não terá chegado a hora de promover uma divulgação mais ativa, pelo menos das conclusões?*”<sup>138</sup>

Desde já se menciona que o tratamento desta matéria tem sido objeto de preocupação da 1.ª Secção deste Tribunal, designadamente no âmbito dos seus poderes de controlo concomitante sobre a execução de contratos visados<sup>139</sup>, procedendo, ora a uma análise seletiva dos referidos atos/contratos adicionais, ora uma análise global de toda a informação relativa a trabalhos a mais, trabalhos de suprimento de erros e omissões e trabalhos a menos.

No 1.º caso, em função de critérios pré-definidos, que têm em conta, nomeadamente o risco financeiro ou a existência de indícios de ilegalidade, a 1.ª Secção tem selecionado parte desses contratos adicionais para a realização de auditorias, no âmbito das quais efetua uma análise

---

<sup>135</sup> Situação que, de resto, já havia sido apontada no citado Relatório n.º 1/2016-Audit/1.ª Secção, de 16.02.

<sup>136</sup> Veja-se aliás que a entidade auditada assumiu ter conhecimento da “ (...) *posição do TdC decorrente da jurisprudência publicada e que resulta clara e inequívoca do regime legal das modificações objetivas previstas nos art. 370.º a 381.º do CCP sobre a proibição de compensação entre trabalhos a mais, trabalhos a menos e trabalhos de suprimento de erros e omissões (em contratos cuja decisão de contratar seja posterior a 12 de agosto de 2012, de acordo com o art. 5.º do DL 149/2012) não [tenha] sido posta em causa pela IP (...)* – Cfr. pág. 9 do Of. n.º 007-2266374, de 02 de maio de 2018. Porém o que se constatou é que a entidade continuou a compensar trabalhos aditados com trabalhos suprimidos.

<sup>137</sup> Em particular os Relatórios n.ºs 1/2016 e 3/2017 – Audit. 1.ª Secção.

<sup>138</sup> Cfr. ponto n.º 318 das alegações.

<sup>139</sup> Cfr. artigo 49.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC.

aprofundada da justificação e legalidade dos trabalhos adicionais e procede à identificação de eventuais responsabilidades financeiras e sua comunicação ao Ministério Público.

No 2.º caso, o Tribunal tem realizado uma análise global desta informação, a fim de identificar riscos e formular observações e recomendações para uma melhor gestão dos dinheiros e valores públicos. Nesse âmbito, a 1.ª Secção deste Tribunal aprovou os Relatórios n.ºs 8/2010, o 1/2016 e o 3/2017, nos quais formulou diversas observações e recomendações dirigidas a diversas entidades, entre as quais, os donos de obras públicas.

Nestes relatórios assumiram pertinência as considerações efetuadas por este Tribunal no sentido de que as entidades “(...) *não procedem, em regra, à correta compensação de valores por trabalhos aditados e suprimidos, podemos ainda analisar a situação atendendo a valores não compensados. Nesse cenário (...) em pelo menos 7 obras (...) foram aditados trabalhos em excesso dos limites legais, com especial incidência na EP-Estradas de Portugal, SA. A natureza deste trabalho não permitiu a análise casuística e pormenorizada da possibilidade ou impossibilidade das compensações efetuadas e, portanto, não permite afirmar que tenham ocorrido e quando, efetivas violações dos limites legais. No entanto, permite alertar para o cuidado a ter nesta matéria, em especial no atual contexto legal, em que os limites são aferidos sem se proceder a quaisquer compensações (...).*”<sup>140/141</sup>

Resulta, assim, evidente a divulgação pública das posições assumidas por este órgão jurisdicional (e que os indiciados não poderiam deixar de conhecer) “(...) *faculdade intrinsecamente ligada à sua missão fundamental de informar os cidadãos de como são geridos os recursos financeiros e patrimoniais públicos.*”<sup>142</sup>

- d) Contraditam ainda os indiciados responsáveis que agiram, quando muito com negligência inconsciente “(...) *e o conteúdo das três alíneas do n.º 9 do artigo 65.º não leva à exigência de verificação cumulativa. Basta que se constate uma das situações, para poder ser relevada a falta. E extinta a possibilidade legal de punição (...).*”<sup>143</sup>

---

<sup>140</sup> Negrilo nosso.

<sup>141</sup> [https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel\\_auditoria/2016/1s/relo01-2016-1s.pdf](https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2016/1s/relo01-2016-1s.pdf).

<sup>142</sup> [https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel\\_anual/2000/4-missao.pdf](https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_anual/2000/4-missao.pdf).

<sup>143</sup> Cfr. ponto n.º 323 das alegações.

Quanto aos requisitos previstos nas alíneas a) a c) do n.º 9 do artigo da LOPTC, o TdC tem considerado que os mesmos são de verificação cumulativa para que a 1.ª e a 2.ª Secção possam relevar a responsabilidade financeira sancionatória.<sup>144</sup>

Também quanto esta possibilidade de relevação importa referir que esta traduz o exercício não vinculativo de uma competência, ou seja, é facultativo (resultante do termo “*podem*”), atribuída às 1ª e 2ª Secções deste Tribunal, ainda que se encontrem preenchidos todos os pressupostos exigidos pelas alíneas a) a c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Com relevo para a decisão a proferir menciona-se que, à data dos factos ilegais inexistem anteriores juízos de censura imputados aos indiciados responsáveis e quanto a recomendações à entidade auditada apenas se consideram a que respeita à notificada pelo ofício n.º 498/2016, de 07.01.2016 e as Decisões n.ºs 15/2016, 16/2016, 17/2016, todas de 16.06.2016, e n.º 27/2016, de 07.09.2016, sendo que todas elas bem como as respetivas notificações são anteriores à adjudicação dos TSEO objeto do 3.º adicional desta empreitada.

- e) Mais alegam que “(...) *nada há, na conduta de todos os, eventualmente, imputados, qualquer consciência de comissão de um qualquer ato ilícito. Não há conformação com qualquer realização nociva. E o motivo pelo qual a gestão do contrato foi a que foi, sempre residiu na satisfação de obrigações de serviço público. Em tempo de constrangimentos orçamentais, com as consequências já apontadas, na gestão concreta do contrato (...).*”<sup>145</sup>

“(...) Não estavam “Os signatários conscientes de que estavam a violar qualquer norma legal, ou regulamentar (...).” Caso contrário (...) o comportamento não teria sido o que foi (...). Logo, mesmo que se considere que houve, da sua parte, negligência, só o poderia ser na modalidade de negligência inconsciente. Porque assim deve ser, legalmente considerado, mas sobretudo porque é verdade (...).”<sup>146</sup>

(...) O signatários “(...) têm muitos anos de serviço público, e foram responsáveis, isso sim, por relevantíssimos projetos de investimento público sem mereceram censura anterior (...).”<sup>147</sup>

---

<sup>144</sup>Neste sentido vide o Relatório n.º 2/2019-FC/SRMTC, de 04.04, in [https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel\\_auditoria/2019/srmtc/rel002-2019-srmtc.pdf](https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2019/srmtc/rel002-2019-srmtc.pdf).

<sup>145</sup> Cfr. ponto n.º 330 das alegações.

<sup>146</sup> Cfr. ponto n.º 331 das alegações.

<sup>147</sup> Cfr. ponto n.º 336 das alegações.



Quanto a estes considerandos, refira-se que os respondentes são titulares de cargos públicos e, como tal, responsáveis pela tomada de decisões relativas aos contratos em apreço devendo respeitar as normas legais aplicáveis<sup>148</sup> e como se refere na Sentença n.º 11/2007-3.ª Secção, de 10 de julho, “(...) *quem pratica um ato administrativo, seja como titular de um órgão singular ou de um órgão coletivo, tem a obrigação, como último garante da legalidade administrativa, de se certificar de que estão cumpridas todas as exigências de fundo e de forma para que o ato seja juridicamente perfeito, ou seja destituído de vícios geradores de nulidade, de anulabilidade ou de ineficácia.*”

Pelo que, mesmo que os indiciados responsáveis tivessem a “*convicção*” de que estavam a cumprir a lei, tal como vem sendo mencionado na jurisprudência deste Tribunal e de outros como seja o Supremo Tribunal de Justiça, um dos pressupostos da punição do facto é determinar se efetivamente o erro sobre a ilicitude é (ou não) censurável.<sup>149</sup>

Na esteira da jurisprudência deste Tribunal<sup>150</sup> “(...) *A própria circunstância de não terem consciência de que estavam a violar disposições legais e a cometer infração, quando são pessoas investidas no exercício de funções públicas com especiais responsabilidades no domínio da gestão de recursos públicos, sujeitos a uma disciplina jurídica específica, não pode deixar de merecer um juízo de censura (...).*”<sup>151</sup>

Neste contexto, ainda que as decisões (afetas à autorização dos trabalhos adicionais) tenham sido tomadas na convicção de que não comportavam nenhuma ilegalidade ou irregularidade, a lei basta-se, *in casu*, com a mera negligência para censurar os atos praticados<sup>152</sup>, como se alcança do n.º 5 do artigo 65.º da LOPTC.

Também, o argumento de que foram diligentes na gestão do património, o que não se questiona nesta auditoria, não afasta a ilegalidade verificada. E mesmo a adoção de procedimentos que, no seu entender foram desenvolvidos, no âmbito da presente empreitada, no sentido de agilizar e promover a regular execução dos trabalhos e satisfazer

---

<sup>148</sup> Sentença n.º 13/2007-3.ª Secção, de 20 de novembro, in [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>149</sup> Vide, ainda, a Sentença n.º 14/2011 – 3.ª Secção, de 20 de junho, in [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt) e o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 28.02.1996, in [www.dgsi.pt/jstj.nsf](http://www.dgsi.pt/jstj.nsf).

<sup>150</sup> Sentença da 3.ª Secção n.º 3/2010, de 19.03.

<sup>151</sup> Negrito nosso.

<sup>152</sup> A este propósito veja-se a Sentença deste Tribunal, n.º 13/2007- 3.ª Secção, de 20.11.

o interesse público dos utentes, tendo em conta as restrições financeiras, encontra-se adstrita aos princípios da transparência e da legalidade em matéria de contratação pública.

E, ainda que tenham agido, como alegam, em prol do “*serviço público*”, certo é que na tomada de decisões públicas pelos dirigentes responsáveis o interesse público deve ser sempre delimitado por lei e não pela entidade adjudicante,<sup>153</sup> tendo que ser visto à luz das disposições legais que norteiam a contratação pública, porquanto as mesmas ao regularem esta matéria têm ínsitas essa vertente.

Exemplo disto é, precisamente, a obrigatoriedade de, para certos valores, realizar concurso público que só pode ser afastado em situações muito específicas e exigentes.<sup>154</sup>

Não se afasta, aqui, a possibilidade de existirem desvios ao que inicialmente foi contratualizado, mas a sua ocorrência já está, também, orientada pela prossecução do interesse público.<sup>155</sup>

A este propósito, no Acórdão n.º 6/2006 – 01.FEV.2006 –1.ª S-PL (Recurso Ordinário n.º 1/2006), refere-se que:

*“(...) A Administração pode atuar no exercício de poderes vinculados e no exercício de poderes discricionários. O poder é vinculado quando a lei não remete para o critério do respetivo titular a escolha da solução concreta mais adequada; é discricionário quando o seu exercício fica entregue ao critério do respetivo titular, que pode e deve escolher o procedimento a adotar em cada caso como o mais ajustado à realização do **interesse público** protegido pela norma que o confere<sup>156</sup>.*

*Ou seja, só faz sentido falar em interesse público (ou no princípio da prossecução do interesse público), como parâmetro de atuação da Administração, quando esta atua no exercício de poderes discricionários; quando esta atua no exercício de poderes vinculados, o interesse público, como parâmetro de atuação da Administração, não adquire qualquer*

---

<sup>153</sup> Acórdão n.º 1/2007- 3.ª Secção, de 24.01.

<sup>154</sup> Neste sentido, Margarida O. Cabral, in “*O Concurso Público nos Contratos Administrativos*”.

<sup>155</sup> Também neste sentido vide Paulo Otero, “*Estabilidade Contratual, Modificação Unilateral e Equilíbrio Financeiro em contrato de empreitada de obras públicas*”, *Revista da Ordem dos Advogados*, dezembro de 1996, págs. 924 e 925.

<sup>156</sup> Vide Prof. Freitas do Amaral, in “*Curso de Direito Administrativo*”, Vol. II, pág. 76.

*autonomia, uma vez que aquele se confunde com o cumprimento rigoroso dos pressupostos de facto e de direito da norma a aplicar.”*

De facto, atendendo ao conteúdo das normas que legitimam a realização de trabalhos a mais/suprimento de erros e omissões (hoje trabalhos complementares), verifica-se que o legislador confere ao decisor público o poder-dever de adjudicar diretamente a execução de tais trabalhos só quando se verificarem os requisitos legais para esse efeito, designadamente **quando os mesmos resultaram de circunstâncias imprevistas ou de suprimento de erros/omissões de projeto** e com respeito pelos limites legais aí previstos, artigo 370.º e seguintes da CCP, entenda-se.<sup>157</sup>

Efetivamente e na esteira do entendimento anteriormente descrito, toda a atividade administrativa a cargo do responsável público deve pautar-se pela prossecução do interesse público “(...) *interesse público que impõe à entidade adjudicante o respeito pelos princípios estruturantes da contratação pública como são o da livre concorrência e a igualdade das partes (...).*”<sup>158</sup>

- f) É solicitado que seja refutada a imputação de responsabilidade financeira sancionatória “(...) *a B..., a título de emissão de parecer técnico (adicionais n.ºs 5 e 6), em relação aos quais não houve submissão ao CAE, razão pela qual nos parece desadequado que alguém seja responsabilizado a título de informação, e de posterior decisão, ambas suas.*”

*“Logo (...) a manter-se a imputação por decisão (adjudicação de trabalhos e autorização da despesa) deve ser eliminada a imputação, por emissão de parecer.”*<sup>159</sup>

Devendo “(...) *do mesmo modo (...) ser eliminada a imputação*” de responsabilidade aferida no relato ao supra identificado indicado responsável quanto “(...) *à decisão de adjudicação dos trabalhos e autorização de despesa dos adicionais n.ºs 5 e 9 (...) porque esses atos foram praticados pelo CAE.*”<sup>160</sup>

---

<sup>157</sup> Não pode, pois, como pretendem os alegantes invocar o interesse público para proceder às correções de quantidades (e eventualmente de conceção) de um projeto deficientemente elaborado. Caso contrário, também nestes casos, estar-se-ia a potenciar o recurso sistemático e a existência indiscriminada de quaisquer trabalhos adicionais. Como, também, não se pode invocar o interesse público para justificar atos que não preenchem os requisitos legais.

<sup>158</sup> Sentença n.º 3/2007 – 3.ª Secção, de 08.02.

<sup>159</sup> Cfr. ponto n.º 377 das alegações.

<sup>160</sup> Cfr. Ponto n.º 378 das alegações

Esclareça-se que, no que aos trabalhos adicionais objeto do 5.º e 9.º contratos respeita, o indiciado responsável, B..., incorre em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do n.º 4 do artigo 61.º da LOPTC,<sup>161</sup> uma vez que subscreveu:

- A Proposta dirigida ao CAE, com a referência DNS 20891199-006, de 26.04.2017, e que sustentou a deliberação daquele Conselho de adjudicação dos trabalhos ilegais do 5.º adicional, em 27.04.2017;
- A Proposta dirigida ao CAE, com a referência n.º 62/2017/DRR/IP, de 07.11.2017, e que sustentou a deliberação daquele Conselho de adjudicação dos trabalhos ilegais do 9.º adicional, em 09.11.2017.

Ora, aquele dirigente foi responsável pela elaboração dos documentos apresentados nas reuniões do órgão executivo, os quais estão em concordância com as informações/apreciação técnica de legalidade/regularidade dos trabalhos adicionais no âmbito da empreitada e elaborados por outros dirigentes/técnicos, F... e C... (também indiciados responsáveis) sendo que a todos eles incumbia um dever de assegurar o cumprimento da legislação então vigente em matéria de contratação pública. Ao invés, com os documentos produzidos contribuíram para as deliberações de adjudicação consideradas ilegais.

Quanto aos membros do CAE<sup>162</sup> que, em reuniões de 26.04.2017 e 9.11.2017, adjudicaram os trabalhos ilegais objeto daqueles adicionais, os mesmos são indiciados responsáveis nos termos no disposto do n.º 1 do citado artigo 61.º da LOPTC.

- g) Ainda, para efeitos de aferição da culpa, releva o facto de os indiciados responsáveis afirmarem que *“(...) se se vier a constatar em conclusão do processo que não foram tidas em conta tais recomendações, como deveriam ter sido, pedimos respeitosamente que essas faltas sejam relevadas, nos termos legais. Porque se não foram respeitadas as recomendações, foram-no sem a menor desconsideração pelo Tribunal de Contas. Sem*

---

<sup>161</sup> Dispõe o n.º 4 do artigo 61.º da LOPTC que: *“Essa responsabilidade pode recair ainda nos funcionários ou agentes que, nas suas informações para os membros do Governo ou para os gerentes, dirigentes ou outros administradores, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.”*

O disposto neste artigo é aplicável à responsabilidade financeira sancionatória, por força do n.º 2 do artigo 67.º da LOPTC. Também neste sentido vide a Sentença n.º 19/2011, da 3.ª Secção, de 15.11. (Proc. n.º 5-JC/2010) in <https://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2011/3s/sto19-2011-3s.pdf>.

<sup>162</sup> L..., M..., O... e N....

*qualquer intenção dolosa, como é óbvio, mas, igualmente, só por lapso de lhes ter dado, objetivamente, menor importância. Não voltará a acontecer.”<sup>163</sup>*

*E bem assim “(...) que, mesmo sem assumir culpa pelo ocorrido, em sede de compensação, não será repetido este comportamento, pelos signatários, de acordo com as posições que assumem, na estrutura da IP, S.A., porque, independentemente das oscilações de interpretação dos textos legais em questão, e de quais, nesse âmbito sejam as melhores opções, nada nos move a manter divergência com o Tribunal de Contas.”<sup>164</sup>*

## 8. ILEGALIDADES/ RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

8.1. A partir da adjudicação dos trabalhos objeto do 2.º adicional, o valor dos trabalhos qualificados como TSEO atingiu o montante total **2.487.790,56 €**, que representou **50,92%** do preço contratual (corrigido) da empreitada, percentagem esta que, é superior ao limite legalmente fixado (5%) e, como tal, consubstancia violação do disposto no n.º 3 do artigo 376.º do CCP.

Assim, a adjudicação destes TSEO, no referido montante de **2.487.790,56 €** (792.440,74 € do 2.º adicional, 450.377,43 € do 3.º adicional, 18.387,80 € do 4.º adicional, 1.059.945,68 € do 5.º adicional e 166.638,91 € do 9.º adicional) deveria, por força do disposto no n.º 9 do artigo 376.º do CCP, ter sido precedida de recurso ao procedimento de concurso público ou limitado por prévia qualificação, nos termos da alínea b) do artigo 19.º do CCP, o que não sucedeu.

8.2. Esta ilegalidade é suscetível de consubstanciar a prática de **infração financeira geradora de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – “Pela violação de normas legais (...) relativas à contratação pública (...)” - vide anexo I** ao relatório.

8.3. Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática das infrações financeiras indiciadas, recai sobre o agente ou os agentes da ação – artigos 61.º, n.ºs 1 e 4, e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC.

<sup>163</sup> Cfr. ponto n.º 314 das alegações.

<sup>164</sup> Cfr. ponto n.º 237 das alegações.

Em concreto, tal responsabilidade é imputável, nos termos do artigo 61.º, n.º 1, da LOPTC:

- ✓ A Q..., Diretor do Departamento de Coordenação Técnica, que adjudicou e autorizou a despesa com o 2.º contrato adicional.
- ✓ A B..., Diretor Coordenador da Direção de Gestão da Rede Rodoviária, que adjudicou e autorizou a despesa com os adicionais n.ºs 3 e 4.
- ✓ Aos membros do CAE, L..., Presidente, K... e M..., Vice-Presidentes, O... e N ..., Vogais, que, em reuniões de 27.04.2017 e 09.11.2017, autorizaram a despesa e adjudicaram os trabalhos objeto dos 5.º e 9.º adicionais.

Tal responsabilidade é imputável, nos termos do n.º 4 do artigo 61.º, a B..., Diretor Coordenador da Direção de Gestão da Rede Rodoviária (quanto aos adicionais n.ºs 5 e 9), a D..., Diretor do Centro Operacional Centro Sul (adicionais n.ºs 2 a 4), a F..., Diretora de Coordenadora de Operação do Distrito de Santarém, e a C..., enquanto Diretora de Fiscalização e Colaboradora na Coordenação Técnica da Direção de Gestão da Rede Rodoviária da IP, SA, (ambas quanto aos adicionais n.ºs 2, 3, 4, 5 e 9) que emitiram parecer técnico sobre os trabalhos de suprimento de erros e omissões, objeto dos contratos adicionais (identificados para cada um deles).

**8.4.** A eventual condenação em responsabilidade financeira sancionatória, a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidades financeiras [cf. artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, al. a), da LOPTC], é sancionável com multa num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados no n.º 2 do artigo 65.º. A multa tem como limite mínimo o montante de 25 UC<sup>165</sup> (€ 2.550,00) e máximo de 180 UC (€ 18.360,00), cada uma, de acordo com o referido artigo 65.º, n.º 2, da citada LOPTC a determinar, nos termos dos n.ºs 4 e 5 do mesmo dispositivo legal.

**8.5.** No que respeita a registos de recomendação ou censura enquadráveis, respetivamente, nas alíneas b) e c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC:

---

<sup>165</sup> O valor da UC é de 102,00 €, desde 20.04.2016, por força da entrada em vigor do Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26.02.

- a) Face aos ora indiciados responsáveis não se apurou a existência de anteriores registos de censura.
- b) Já quanto à IP, SA e relacionado com a matéria em apreço, apurou-se a existência de recomendações no âmbito:
- i. De pedido de prorrogação de prazo para remessa de contrato adicional<sup>166</sup> e nos Dossiês n.ºs 118/2016, 119/2016, 140/2016 e 162/2016<sup>167</sup>, tendo aquela entidade sido notificada para formalizar os contratos adicionais pelo valor efetivo dos trabalhos de suprimento de erros e omissões, não deduzindo a esse valor o correspondente aos trabalhos a menos, em cumprimento do disposto nos artigos 376.º, n.º 3, e 379.º, n.º 2, do CCP.
- ii. No Relatório n.º 8/2010 – Audit. 1.ª Secção, aos donos de obras públicas:

*“(...) como é sua obrigação legal e gestonária, ponham mais atenção, cuidado e rigor na elaboração, revisão e controlo dos projetos de obras públicas”;*

*“(...) assegurar uma cuidada e diligente apreciação crítica dos projetos à luz das finalidades a prosseguir, mesmo e em especial, quando eles sejam feitos por entidades externas”;*

*“(...) exerçam com a maior atenção o seu dever gestonário de analisar e se pronunciar sobre os erros e omissões identificados pelos concorrentes na fase pré-contratual. Devem pronunciar-se sobre eles expressa e cuidadosamente”;*

Observem as *“(...) condições estabelecidas no artigo 370.º do CCP” entre as quais se contam a necessidade de o preço total dos trabalhos a mais não exceder 5% do preço contratual”;*

*“(...) atenção que, de acordo com a jurisprudência uniforme deste Tribunal, só estaremos perante uma “circunstância imprevista”, para este efeito, quando ela seja qualificável como inesperada ou inopinada, ou seja, como uma circunstância que o*

<sup>166</sup> Cfr. Decisão judicial de 06.01.2016, notificada à IP, SA, através do Of. n.º 498/2016, de 07.01.2016.

<sup>167</sup> Decisões n.ºs 15/2016, 16/2016, 17/2016, todas de 16.06, e n.º 27/2016, de 07.09.

*decisor público normal, colocado na posição do real decisor, não podia nem devia ter previsto.*

*Recomenda-se, assim, aos donos de obra que previnam essas situações através de uma adequada e atempada revisão e avaliação crítica dos projetos, à luz das respetivas necessidades e finalidades, e ponderando, nessa altura, as suas preferências”;*

*Se proceda “(...) à autorização expressa dos trabalhos adicionais, através do órgão competente, fundamentando a sua decisão de forma suficiente e adequada, o que inclui a explicitação das circunstâncias de facto que os justificam e a qualificação legal que os legitima. Para o efeito, e se necessário devem socorrer-se de apoio técnico e jurídico adequado.”*

iii. Nos Relatórios n.ºs 1/2016 e 3/2017 – Audit. 1ª Secção:

- ✓ Respeito escrupuloso pelos limites quantitativos para trabalhos a mais e para trabalhos de suprimento de erros e omissões, fixados nos artigos 370.º e 376.º do CCP, não procedendo a quaisquer operações de compensação com trabalhos a menos que também possam existir;
- ✓ Observação, nas supressões de trabalhos que possam ser consideradas como modificações dos projetos, os princípios constantes dos artigos 311.º e seguintes e dos artigos 379.º a 381.º do CCP;
- ✓ Formalização em contrato ou qualquer documento adicional aos contratos de empreitada, as alterações por trabalhos aditados ou suprimidos, discriminando-os sem operações de compensação, em respeito do estabelecido nos artigos 370.º e 376.º do CCP.

O Relatório n.º 3/2017 foi notificado, entre outras entidades, à IP, SA com indicação expressa para cumprir aquela primeira recomendação.

iv. No Relatório n.º 2/2018 – Audit. 1ª Secção <sup>168</sup>:

---

<sup>168</sup> Este relatório foi aprovado em 18.09.2018, **data posterior** aos factos apurados no âmbito da presente auditoria e é mencionado por ter sido elaborado em auditoria à execução de contrato de empreitada outorgado pela IP, SA.



- ✓ Ao rigor na elaboração e controlo dos projetos de execução de obras públicas, conforme impõe o n.º 1 do art.º 43.º do Código dos Contratos Públicos, republicado em anexo III ao Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08.2017;
- ✓ À adjudicação de trabalhos complementares, designadamente quanto aos pressupostos e limites legais constantes dos artigos 370.º a 378.º, do CCP.

## 9. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz dos n.ºs 4 e 5 do artigo 29.º da LOPTC e dos artigos 110.º, n.º 2 e 136.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 33, de 15.02.2018, a Senhora Procuradora-Geral-Adjunta proferiu, em 5 de julho de 2019, a seguinte pronúncia:

- I. A presente auditoria de conformidade, com referência aos Adicionais à execução do Contrato de Empreitada da IP, SA, “Conservação corrente por contrato 2013/2016 – Distrito de Santarém” teve por objeto:*
- a. Verificar a observância dos pressupostos legais quanto às autorizações que precederam a execução dos trabalhos adicionais;*
  - b. Averiguar se a despesa desta emergente excedeu o limite legal e indicia a adoção de práticas de subtração aos regimes reguladores;*
  - c. Apurar se os trabalhos de suprimento de erros ou omissões respeitaram a erros ou omissões do caderno de encargos, suscetíveis de reclamação na fase de formação do contrato.*
- II. Conclui-se, em auditoria, que a adjudicação dos 2.º, 3.º, 4.º, 5.º e 9.º Adicionais implicou que fosse excedido o limite legal previsto, à data, no n.º 3 do art.º 376.º do CCP. Esta adjudicação, no montante de 2487790,56 €, impunha a adoção de concurso público ou limitado por prévia qualificação, nos termos do n.º 9 do art.º 376.º do CCP. Os indiciados responsáveis terão, assim, cometido a infração financeira sancionatória prevista na al. I) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC.*
- III. Em sede de contraditório, os eventuais responsáveis alegaram circunstâncias específicas da obra e factos que integram os pressupostos da relevação de responsabilidade.*

*O Ministério Público analisará, em sede própria e com o indispensável tempo para o estudo das questões suscitadas, a matéria em causa e a eventual responsabilidade financeira.”*

## 10. CONCLUSÕES

- 10.1. No âmbito da execução da empreitada de “*Conservação corrente por contrato 2013/2016 – Distrito de Santarém*”, foram contratualizados e enviados para fiscalização concomitante do TdC oito adicionais, dos quais, os 1.º, 2.º, 3.º, 4.º e 9.º adicionais foram outorgados com valor negativo atenta a compensação que a IP, SA fez entre o preço de todos os trabalhos adicionais e o da supressão dos trabalhos contratuais. No contrato adicional n.º 5 foi adotado o mesmo procedimento, mas, ainda, assim, este apresenta valor positivo.
- 10.2. Estes trabalhos adicionais e suprimidos foram qualificados e quantificados em síntese como:
- + TM+, no valor de 650.697,74 €, representando 8,50% do preço contratual inicial.
  - + Tm-, no valor de -251.109,29 €, representando um decréscimo de - 3,28 € daquele valor inicial.
  - + TSEO “*positivos*”, no valor de 2.845.580,98 €, representando um acréscimo ao inicial de 37,16%.
  - + TSEO “*negativos*”, no valor de -2.519.787,97 €, representando um decréscimo de 32,91%.
- 10.3. Os trabalhos qualificados como a mais e objeto dos 4.º, 5.º, 6.º, 8.º e 9.º adicionais, atentas as justificações apresentadas, eram suscetíveis de se enquadrarem no então n.º 1 do artigo 370.º do CCP, uma vez que se considerou que se encontravam reunidos os requisitos legais aí exigidos, designadamente no que respeitou à existência de circunstâncias imprevistas. Estes trabalhos atingiram 13,32 % do preço contratual inicial corrigido (pelos trabalhos a menos) o que respeitou o limite legal para este tipo de trabalhos (40%, então previsto na alínea c) do n.º 2 do artigo 370.º do CCP).
- 10.4. A adjudicação de trabalhos qualificados como de suprimento de erros e omissões, pelas suas características e fundamentos tinham enquadramento, nos artigos 61.º, n.º 1, e 376.º do CCP. Tais trabalhos, contudo, representaram um acréscimo do preço contratual inicial de 4,67%, no 1.º adicional (357.790,42), 10,35%, no 2.º adicional (792.440,74 €), 5,84%, no 3.º adicional

(450.377,43 €), 0,24%, no 4.º adicional (18.387,80 €), 13,84 %, no 5.º adicional (1.059.945,68 €) e 2,18%, no 9.º adicional (166.638,91 €).

Assim, logo com a adjudicação dos trabalhos de TSEO objeto do 2.º adicional, foi excedido o limite legal de 5% previsto no então n.º 3 do citado artigo 376.º do CCP.

- 10.5. Ora, a adjudicação dos TSEO objeto dos 2.º, 3.º, 4.º, 5.º e 9.º contratos adicionais, atingiu o montante total de 2.487.790,56 €<sup>169</sup>, o que representou 50,92% do preço contratual (corrigido) da empreitada, ultrapassando, assim, o limite legalmente fixado (5%) e, como tal, foram ilegais, por desrespeito do limite fixado no n.º 3 do artigo 376.º do CCP.

A adjudicação destes TSEO, no referido montante de **2.487.790,56 €**, deveria, assim, ter sido procedida do procedimento legalmente exigido [concurso público ou limitado por prévia qualificação, nos termos da alínea b) do citado artigo 19.º do CCP] atento o disposto no então n.º 9 do já citado artigo 376.º do CCP, o que não sucedeu.

Esta ilegalidade é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea l) do n.º 1 do citado artigo 65.º da LOPTC.

- 10.6. A infração financeira indiciada é sancionada com multa, num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados nos n.ºs 2 a 4 da norma legal citada (mínimo - 25 UC - 2.550 € e máximo - 180 UC - 18.360 €), a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira [artigos 58º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC].
- 10.7. Os responsáveis pela prática da infração financeira são o Diretor Coordenador da Direção de Gestão da Rede Rodoviária, B..., o Diretor do Departamento de Coordenação Técnica, Q..., o Presidente do CAE, L..., os Vice-Presidente, K...e M..., os Vogais, O... e N..., o Diretor do Centro Operacional Centro Sul, D..., a Diretora de Coordenação de Operação do Distrito de Santarém, F..., e a Diretora de Fiscalização e Colaboradora na Coordenação Técnica da Direção de Gestão da Rede Rodoviária, C..., nos termos descritos no ponto VIII deste relatório.

---

<sup>169</sup> 792.440,74 € (2.º adicional) + 450.377,43 € (3.º adicional) + 18.387,80 € (4.º adicional) + 1.059.945,68 € (5.º adicional) + 166.638,91 € (9.º adicional)

## 11. DECISÃO

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

- a) Aprovar o presente relatório que indicia ilegalidades na execução da empreitada e identifica os eventuais responsáveis pela sua prática.
- b) Recomendar à Infraestruturas de Portugal, S.A. o cumprimento dos condicionalismos legais respeitantes:
  - Ao rigor na elaboração e controlo dos projetos de execução de obras públicas, conforme impõe o n.º 1 do artigo 43.º do Código dos Contratos Públicos, republicado em anexo III ao Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08.2017;
  - À adjudicação de trabalhos complementares, designadamente quanto aos pressupostos e limites legais constantes dos artigos 370.º a 378.º do CCP;
  - Aos procedimentos adjudicatórios de contratos de empreitadas de obras públicas (artigo 19.º e seguintes do CCP);
  - À competência para a autorização da despesa dos trabalhos a mais e/ou de trabalhos de suprimento de erros e omissões, atentos as normas que regulam a IP, SA e as delegações de competências conferidas pelos seus órgãos.
- c) Remeter cópia deste relatório:
  - Ao Presidente do Conselho de Administração Executivo da Infraestruturas de Portugal, S.A., L...;
  - Aos restantes responsáveis a quem foi notificado o relato, B..., Q..., K..., M..., O..., N..., D..., F... e C...;
  - Ao Juiz Conselheiro da 2.ª Secção responsável pela área VII – Funções Económicas.
- d) Fixar os emolumentos devidos pela Infraestruturas de Portugal, S.A. em € 1.716,40, ao abrigo do estatuído no n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, na redação introduzida pelo artigo 1.º da Lei n.º 139/99, de 28 de agosto.

- e) Remeter o processo ao Ministério Público, nos termos dos artigos 57.º, n.º 1, e 77.º, n.º 2, alínea d), da LOPTC.
- f) Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 15 de julho de 2019

Os Juízes Conselheiros,

Fernando de Oliveira Silva - Relator

Mário Mendes Serrano

Alzira Cardoso



FICHA TÉCNICA

<i>EQUIPA TÉCNICA</i>	<i>CATEGORIA</i>	<i>DEPARTAMENTO</i>
<i>Coordenação e Supervisão da Equipa</i>  <i>Ana Luísa Nunes</i>  <i>e</i>  <i>Helena Santos</i>	<i>Auditora-Coordenadora</i>    <i>Auditora-Chefe</i>	<i>DCPC</i>    <i>DCC</i>
<i>Paula Antão Rodrigues</i>    <i>Marília Lindo Madeira</i>	<i>Téc. Verificadora Superior 1.ª Classe,</i> <i>Jurista</i>  <i>Téc. Verificadora Superior Principal,</i> <i>Eng.ª Civil</i>	<i>DCC</i>

*ANEXOS*

## ANEXO I





## ANEXO II

### MAPAS DE TRABALHOS OBJETO DOS CONTRATOS

1.º ADICIONAL - TSEO			
Código	Capítulo	Positivo (€)	Negativo (€)
12.01	Conservação de pavimentos.	149.540,00	-208.790,90
12.02	Regularização e limpeza de bermas e valetas, passeios, interseções, ilhéus, separadores, áreas de repouso e outras zonas de paragem.	18.360,00	-7.000,00
12.03	Limpeza, conservação, reconstrução e construção de órgãos de drenagem.	23.023,10	-3.138,00
12.04	Manutenção e estabilização de taludes.	59.384,00	-4.636,00
12.05	Conservação da rede de vedação.	40.211,00	-3.760,00
12.06	Conservação de obras de arte e túneis.	23.470,50	-89.157,90
12.08	Atividades ambientais.	25.120,00	-17.580,00
12.09	Atividades de segurança.	18.681,82	0,00
12.10	Obras de contenção.	0,00	-23.775,30
12.12	Outras atividades.	0,00	0,00
12.13	Montagem e desmontagem do(s) estaleiro(s), incluindo o arranjo paisagístico da área ocupada após a desmontagem.	0,00	0,00
12.14	Sinalização temporária de trabalhos.	0,00	0,00
12.15	Implementação do acompanhamento ambiental da empreitada, incluindo os meios humanos, materiais e equipamento.	0,00	0,00
12.16	Atividades de operações, fiscalização e assistência.	0,00	0,00
12.17	Equipamentos complementares.	0,00	0,00
<b>TOTAL</b>		<b>357.790,42</b>	<b>-357.838,10</b>



2.º ADICIONAL - TSEO			
Código	Capítulo	Positivo (€)	Negativo (€)
12.01	Conservação de pavimentos.	457.000,00	-444.994,50
12.02	Regularização e limpeza de bermas e valetas, passeios, interseções, ilhéus, separadores, áreas de repouso e outras zonas de paragem.	770,00	-15.000,00
12.03	Limpeza, conservação, reconstrução e construção de órgãos de drenagem.	46.997,32	-8.821,50
12.04	Manutenção e estabilização de taludes.	34.770,00	0,00
12.05	Conservação da rede de vedação.	33.122,00	0,00
12.06	Conservação de obras de arte e túneis.	142.882,90	-100.588,00
12.08	Atividades ambientais.	53.009,32	-123.869,20
12.09	Atividades de segurança.	0,00	-80.605,80
12.10	Obras de contenção.	22.504,80	-16.722,40
12.12	Outras atividades.	1.384,40	-1.869,00
12.13	Montagem e desmontagem do(s) estaleiro(s), incluindo o arranjo paisagístico da área ocupada após a desmontagem.	0,00	0,00
12.14	Sinalização temporária de trabalhos.	0,00	0,00
12.15	Implementação do acompanhamento ambiental da empreitada, incluindo os meios humanos, materiais e equipamento.	0,00	0,00
12.16	Atividades de operações, fiscalização e assistência.	0,00	0,00
12.17	Equipamentos complementares.	0,00	0,00
<b>TOTAL</b>		<b>792.440,74</b>	<b>-792.470,40</b>



3.º ADICIONAL - TSEO			
Código	Capítulo	Positivo (€)	Negativo (€)
12.01	Conservação de pavimentos.	44.838,00	-43.034,40
12.02	Regularização e limpeza de bermas e valetas, passeios, interseções, ilhéus, separadores, áreas de repouso e outras zonas de paragem.	43.765,00	-13.575,00
12.03	Limpeza, conservação, reconstrução e construção de órgãos de drenagem.	78.228,65	-22.193,75
12.04	Manutenção e estabilização de taludes.	13.185,00	-15.717,00
12.05	Conservação da rede de vedação.	1.172,00	0,00
12.06	Conservação de obras de arte e túneis.	122.261,75	-119.862,50
12.08	Atividades ambientais.	79.144,83	-142.748,64
12.09	Atividades de segurança.	2.879,20	-60.220,82
12.10	Obras de contenção.	21.783,50	-33.083,30
12.12	Outras atividades.	927,50	0,00
12.13	Montagem e desmontagem do(s) estaleiro(s), incluindo o arranjo paisagístico da área ocupada após a desmontagem.	0,00	0,00
12.14	Sinalização temporária de trabalhos.	0,00	0,00
12.15	Implementação do acompanhamento ambiental da empreitada, incluindo os meios humanos, materiais e equipamento.	0,00	0,00
12.16	Atividades de operações, fiscalização e assistência.	0,00	0,00
12.17	Equipamentos complementares.	42.192,00	0,00
<b>TOTAL</b>		<b>450.377,43</b>	<b>-450.435,41</b>



<b>4.º ADICIONAL – TM E TSEO</b>				
<b>Código</b>	<b>Capítulo</b>	<b>TM</b>	<b>TSEO Positivo</b>	<b>TSEO Negativo</b>
<b>12.01</b>	Conservação de pavimentos.	31.322,40	5.382,00	0,00
<b>12.02</b>	Regularização e limpeza de bermas e valetas, passeios, interseções, ilhéus, separadores, áreas de repouso e outras zonas de paragem.	0,00	0,00	0,00
<b>12.03</b>	Limpeza, conservação, reconstrução e construção de órgãos de drenagem.	5.415,62	2.900,00	0,00
<b>12.04</b>	Manutenção e estabilização de taludes.	347,70	0,00	0,00
<b>12.05</b>	Conservação da rede de vedação.	0,00	0,00	-6.645,73
<b>12.06</b>	Conservação de obras de arte e túneis.	3.516,25	0,00	-31.179,61
<b>12.08</b>	Atividades ambientais.	180,00	3.120,00	-13.466,28
<b>12.09</b>	Atividades de segurança.	7.475,94	0,00	-7.080,22
<b>12.10</b>	Obras de contenção.	632,88	6.985,80	-8.920,36
<b>12.12</b>	Outras atividades.	0,00	0,00	0,00
<b>12.13</b>	Montagem e desmontagem do(s) estaleiro(s), incluindo o arranjo paisagístico da área ocupada após a desmontagem.	0,00	0,00	0,00
<b>12.14</b>	Sinalização temporária de trabalhos.	0,00	0,00	0,00
<b>12.15</b>	Implementação do acompanhamento ambiental da empreitada, incluindo os meios humanos, materiais e equipamento.	0,00	0,00	0,00
<b>12.16</b>	Atividades de operações, fiscalização e assistência.	0,00	0,00	0,00
<b>12.17</b>	Equipamentos complementares.	0,00	0,00	0,00
<b>TOTAL</b>		<b>48.890,79</b>	<b>18.387,80</b>	<b>-67.292,20</b>



5.º ADICIONAL - TM E TSEO				
Código	Capítulo	TM	TSEO Positivo	TSEO Positivo
12.01	Conservação de pavimentos.	0,00	244.962,00	-247.266,41
12.02	Regularização e limpeza de bermas e valetas, passeios, interseções, ilhéus, separadores, áreas de repouso e outras zonas de paragem.	0,00	144.859,04	-11.973,20
12.03	Limpeza, conservação, reconstrução e construção de órgãos de drenagem.	0,00	104.092,25	-43.842,06
12.04	Manutenção e estabilização de taludes.	0,00	10.548,00	-38.437,76
12.05	Conservação da rede de vedação.	0,00	0,00	-20.956,14
12.06	Conservação de obras de arte e túneis.	12.306,00	148.497,16	-175.843,62
12.08	Atividades ambientais.	23.196,00	329.508,00	-63.178,18
12.09	Atividades de segurança.	11.720,00	64.218,70	-73.710,34
12.10	Obras de contenção.	0,00	7.564,38	-8.111,10
12.12	Outras atividades.	0,00	5.696,15	-1.326,88
12.13	Montagem e desmontagem do(s) estaleiro(s), incluindo o arranjo paisagístico da área ocupada após a desmontagem.	0,00	0,00	0,00
12.14	Sinalização temporária de trabalhos.	0,00	0,00	0,00
12.15	Implementação do acompanhamento ambiental da empreitada, incluindo os meios humanos, materiais e equipamento.	0,00	0,00	0,00
12.16	Atividades de operações, fiscalização e assistência.	0,00	0,00	0,00
12.17	Equipamentos complementares.	0,00	0,00	0,00
<b>TOTAL</b>		<b>47.222,00</b>	<b>1.059.945,68</b>	<b>-684.645,69</b>



6.º ADICIONAL - TM		
Código	Capítulo	TM
12.01	Conservação de pavimentos.	23.420,30
12.02	Regularização e limpeza de bermas e valetas, passeios, interseções, ilhéus, separadores, áreas de repouso e outras zonas de paragem.	0,00
12.03	Limpeza, conservação, reconstrução e construção de órgãos de drenagem.	7.569,98
12.04	Manutenção e estabilização de taludes.	50.632,70
12.05	Conservação da rede de vedação.	0,00
12.06	Conservação de obras de arte e túneis.	1.265,94
12.08	Atividades ambientais.	0,00
12.09	Atividades de segurança.	0,00
12.10	Obras de contenção.	4.495,19
12.12	Outras atividades.	0,00
12.13	Montagem e desmontagem do(s) estaleiro(s), incluindo o arranjo paisagístico da área ocupada após a desmontagem.	0,00
12.14	Sinalização temporária de trabalhos.	0,00
12.15	Implementação do acompanhamento ambiental da empreitada, incluindo os meios humanos, materiais e equipamento.	0,00
12.16	Atividades de operações, fiscalização e assistência.	0,00
12.17	Equipamentos complementares.	0,00
<b>TOTAL</b>		<b>87.384,11</b>

8.º ADICIONAL - TM		
Código	Capítulo	TM
12.01	Conservação de pavimentos.	182,80
12.02	Regularização e limpeza de bermas e valetas, passeios, interseções, ilhéus, separadores, áreas de repouso e outras zonas de paragem.	0,00
12.03	Limpeza, conservação, reconstrução e construção de órgãos de drenagem.	0,00
12.04	Manutenção e estabilização de taludes.	0,00
12.05	Conservação da rede de vedação.	57.408,00
12.06	Conservação de obras de arte e túneis.	0,00
12.08	Atividades ambientais.	14.110,88
12.09	Atividades de segurança.	8.845,16
12.10	Obras de contenção.	0,00
12.12	Outras atividades.	0,00
12.13	Montagem e desmontagem do(s) estaleiro(s), incluindo o arranjo paisagístico da área ocupada após a desmontagem.	0,00
12.14	Sinalização temporária de trabalhos.	0,00
12.15	Implementação do acompanhamento ambiental da empreitada, incluindo os meios humanos, materiais e equipamento.	0,00
12.16	Atividades de operações, fiscalização e assistência	0,00
12.17	Equipamentos complementares.	5.156,80
12.99.02.01	Guardas de Segurança, com prumos afastados a 4,00 m.	100.214,40
12.99.01.02	Saias metálicas.	29.707,60
<b>TOTAL</b>		<b>215.625,64</b>



9.º ADICIONAL - TM – Tm– TSEO					
Código	Capítulo	TM	Tm-	TSEO Positivos	TSEO Negativos
<b>12.01</b>	Conservação de pavimentos.	174.391,20	-124.572,73	59.202,00	-7.032,00
<b>12.02</b>	Regularização e limpeza de bermas e valetas, passeios, interseções, ilhéus, separadores, áreas de repouso e outras zonas de paragem.	0,00	-2.153,50	3.600,00	-37.592,12
<b>12.03</b>	Limpeza, conservação, reconstrução e construção de órgãos de drenagem.	0,00	-32.087,39	16.955,56	-24.160,85
<b>12.04</b>	Manutenção e estabilização de taludes.	0,00	-19.820,48	0,00	-14.532,68
<b>12.05</b>	Conservação da rede de vedação.	11 664,00	0,00	295,47	0,00
<b>12.06</b>	Conservação de obras de arte e túneis.	0,00	-28.362,21	34.283,59	-64.031,17
<b>12.08</b>	Atividades ambientais.	0,00	-8.366,48	33.320,01	-6.000,65
<b>12.09</b>	Atividades de segurança.	0,00	-23.893,48	4.293,04	-6.364,93
<b>12.10</b>	Obras de contenção.	0,00	-3.914,92	1.875,40	-6.838,00
<b>12.12</b>	Outras atividades.	0,00	-7.938,10	3.437,84	-553,76
<b>12.13</b>	Montagem e desmontagem do(s) estaleiro(s), incluindo o arranjo paisagístico da área ocupada após a desmontagem.	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>12.14</b>	Sinalização temporária de trabalhos.	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>12.15</b>	Implementação do acompanhamento ambiental da empreitada, incluindo os meios humanos, materiais e equipamento.	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>12.16</b>	Atividades de operações, fiscalização e assistência.	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>12.17</b>	Equipamentos complementares.	0,00	0,00	9.376,00	0,00
<b>12.99.02.01</b>	Guardas de Segurança, com prumos afastados a 4,00 m.	65.520,00	0,00	0,00	0,00
<b>12.99.01.02</b>	Saias metálicas.	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTAL</b>		<b>251.575,20</b>	<b>-251.109,29</b>	<b>166.638,91</b>	<b>-167.106,16</b>



### ANEXO III

#### FUNDAMENTAÇÃO PARA A REALIZAÇÃO DOS TRABALHOS ADICIONAIS

ADICIONAIS	FUNDAMENTAÇÃO	CONTRADITÓRIO
<p>1.<sup>o</sup>170</p>	<p>“(…) considera-se que os trabalhos constantes deste registo sendo definidos a partir dos dados estatísticos, para execução duradoura e renovável, têm enquadramento na <b>definição de TSEO tipo 1 positivos</b> [negrito nosso], da responsabilidade do dono de obra, que não dão direito a prorrogação, pois resultam de ordens de execução efetuadas pela Fiscalização, na sequência da adaptação das quantidades previstas à realidade das ocorrências havidas e que provocaram danos que é preciso reparar, para manter os níveis de segurança dos clientes da via (...)”</p> <p>“(…) considera-se que os trabalhos constantes deste registo sendo definidos a partir dos dados estatísticos, para execução duradoura e renovável, têm enquadramento na <b>definição de TSEO tipo 1 negativos</b> [negrito nosso], da responsabilidade do dono de obra, que não dão direito a prorrogação, pois resultam de ordens de execução efetuadas pela Fiscalização, na sequência da adaptação das quantidades previstas à realidade das ocorrências havidas e que provocaram danos que é preciso reparar, para manter os níveis de segurança dos clientes da via (...).”<sup>171</sup></p> <p>(...) o mapa adicional traduz adequadamente os reforços e reduções que decorrem de uma revisão das quantidades ajustada, quer à atual execução do contrato, quer ao que se antevê como necessidades futuras (...).”<sup>172</sup></p>	<p>“Sempre que se verificava um consumo acima do estimado e esperado, ou sempre que se estivesse próximo de esgotar quantidades (sobretudo em rubricas que eram imprescindíveis para a prossecução da conservação das vias e da manutenção dos níveis de serviço), era feita uma avaliação atualizada de todas as rubricas em que era necessário fazer ajustamentos. Seja para mais, seja para menos.”<sup>173</sup></p> <p>“(…) à data deste adicional, já decorrido um ano sobre o início de vigência, e face à necessidade de executar outro tipo de trabalhos de pavimentação, com especial relevância para a selagem de fissuras em pavimento rígido, no IC2, e de modo a não criar desequilíbrio no capítulo da pavimentação (Capítulo 1) foi suprimida a quantidade de 300m<sup>2</sup> em fresagens dado que não seria</p>

<sup>170</sup> Trabalhos adicionais qualificados pela IP, SA, como TSEO, a preços de contrato, no valor positivo de 357.790,42 € e negativo de -357.838,10 €, todos a preço de contrato.

<sup>171</sup> Cfr. Informação Interna n.º 25/2015/RRCOCS de 17.07.2015, subscrita por F..., Diretora de Fiscalização- págs 6 e 10.

<sup>172</sup> Vide etapa 7, pág. 4, do “Relatório Detalhado da Distribuição EDOCPRD/2015/57617”.

<sup>173</sup> Cfr. ponto 119 das alegações.



ADICIONAIS	FUNDAMENTAÇÃO	CONTRADITÓRIO
		<p>tão prioritário naquele momento.”<sup>174</sup></p> <p>“(…)a razão de ser dos trabalhos negativos foi a emissão de ordens de execução na sequência da adaptação das quantidades previstas à realidade das ocorrências havidas e que provocaram danos que é preciso reparar, para manter os níveis de segurança da via.”<sup>175</sup></p>
2.º176	<p>“(…) considera-se que os trabalhos constantes deste registo sendo definidos a partir dos dados estatísticos, para execução duradoura e renovável, têm enquadramento na <b>definição de TSEO tipo 1 positivos</b> [negrito nosso], da responsabilidade do dono de obra, que não dão direito a prorrogação, pois resultam de ordens de execução efetuadas pela Fiscalização, na sequência da adaptação das quantidades previstas à realidade das ocorrências havidas e que provocaram danos que é preciso reparar, para manter os níveis de segurança dos clientes da via (…).”</p> <p>“(…) considera-se que os trabalhos constantes deste registo sendo definidos a partir dos dados estatísticos, para execução duradoura e renovável, têm enquadramento na <b>definição de TSEO tipo 1 negativos</b> [negrito nosso], da responsabilidade do dono de obra, que não dão direito a prorrogação, pois resultam de ordens de execução efetuadas pela Fiscalização, na sequência da adaptação das quantidades previstas à realidade das ocorrências havidas e que provocaram danos que é preciso reparar, para manter os níveis de segurança dos clientes da via (…).”<sup>177</sup></p>	<p>“(…) a razão foi a seguinte: verificou-se a necessidade de incrementar quantidades nesta rubrica depois de concluída a campanha de pavimentos de 2015, dado que aí se tinha verificado um consumo considerável de fresagens (cerca de 59.000 m<sup>2</sup>, o que representava 59% da quantidade inicialmente prevista, derivado, nomeadamente, pelo facto de obras de beneficiação que estavam programadas para 2015).</p> <p>Era, assim, indispensável aumentar as quantidades para fazer face à campanha de 2016, e</p>

<sup>174</sup> Cfr. ponto 126 das alegações.

<sup>175</sup> Cfr. ponto 247 das alegações.

<sup>176</sup> Trabalhos adicionais qualificados, como TSEO, no valor positivo de **792.440,74 €** e negativo de **-792.470,40 €**, todos a preços de contrato.

<sup>177</sup> Cfr. págs. 7 e 11 da Informação n.º 105/2015/RRCOCS, de 20.11.2015.

ADICIONAIS	FUNDAMENTAÇÃO	CONTRADITÓRIO
	<p>(...) são trabalhos que resultam da incorreta previsão de quantidades efetivamente a realizar para conclusão dos trabalhos.”<sup>178</sup></p> <p>“(...) distribuindo-se as quantidades pelos intervalos contratualmente previstos, tendo as mesmas sido avaliadas pelo CO com base nos consumos já registados e na previsão de futuros consumos (...).”<sup>179</sup></p>	<p>ao futuro desenvolvimento do contrato.”<sup>180</sup></p> <p>“(...) esta supressão de trabalhos resulta de incorreta previsão de quantidades efetivamente a realizar para conclusão dos trabalhos, sendo os mesmos distribuídos pelos intervalos contratualmente previstos (...).”<sup>181</sup></p>
3. <sup>0182</sup>	<p>“(...) <b>Ajustamento das quantidades dos trabalhos quer em consequência da reavaliação dos consumos havidos antes de se avançar para uma nova campanha ou na sequência de condições especiais que obrigaram a rever a avaliação das quantidades mais frequentemente necessárias em desprimor das menos necessárias (condições climáticas do passado inverno e primavera que obrigaram a uma maior incidência de trabalhos na pavimentação, na regularização de bermas e valetas, na drenagem, na contenção de taludes e em equipamentos complementares) envolvendo no mesmo registo TSEO positivos e TSEO negativos, com a sua valoração corretamente registada por positivos e negativos (...).</b>”</p> <p>“(...) Estas mobilizações traduzidas no presente mapa adicional resultantes do ajustamento das quantidades de trabalhos, em virtude de as mesmas terem sido estimadas com base em dados estatísticos e previsões, para execução duradoura e renovável, constituem-se como TSEO do Tipo 1, exceção do n.º 4 do artigo n.º 378 do CCP. São, portanto, responsabilidade do Dono da Obra dado que não era exigível que tivessem sido detetados na fase de formação de contrato, nem na fase de execução, uma vez que os trabalhos se desenvolvem segundo Ordens de Execução previamente ao início das</p>	<p>“<b>No que diz respeito à segunda rúbrica (...)</b> por exemplo (ceifas e outros relativos a vegetação), (...) foram previstos mais 350 Km de intervenção, a somar aos 6.726 quilómetros previstos inicialmente. À data considerada, estavam consumidos 92% do antecipado (...).</p>

<sup>178</sup> Cfr. pág. 7 da citada Informação n.º 105/2015/RRCOCS.

<sup>179</sup> Vide etapa 8 do “Relatório Detalhado da Distribuição EDOCPRO/2015/78035”, subscrita por C ....

<sup>180</sup> Cfr. ponto 127 das alegações.

<sup>181</sup> Cfr. ponto 248 das alegações

<sup>182</sup> Trabalhos adicionais qualificados, como TSEO, no valor positivo de **450.377,43 €** e negativo de **-450.435,41 €**, todos a preços de contrato.



ADICIONAIS	FUNDAMENTAÇÃO	CONTRADITÓRIO
	<p><i>campanhas/intervalos de execução contratuais e são estritamente necessários à concretização do objetivo do contrato (...).”</i></p> <p><i>“(...)Esta empreitada tem por um lado intervalos de intervenção perfeitamente definidos para os diferentes trabalhos e por outro o planeamento dos trabalhos necessários a executar.</i></p> <p><i>No entanto dada a natureza dos trabalhos de conservação das vias, é por vezes de difícil ou quase impossível a perfeita execução das quantidades previstas para os períodos previstos, na medida em que as necessidades de intervenção dependem de fatores tão aleatórios como as condições climáticas, acidentes rodoviários, ações de terceiros em zonas contíguas à via, etc., enquadrando-se, assim estes trabalhos adicionais como TSEO (...) devido à incorreta previsão de quantidades quando as mesmas são definidas a partir de dados estatísticos para execução duradoura e renovável(...)”<sup>183</sup></i></p> <p>Salienta-se que, de acordo com o descrito naquele documento, diversas rúbricas de atividade da empreitada já apresentavam naquela data, 16.09.2016, as quantidades previstas no contrato inicial esgotadas, executadas a 100%, e daí a necessidade de “reforço” das mesmas com TSEO positivos.</p> <p>Igualmente identificou as quantidades de trabalhos considerados “(...) passíveis de dedução (...) em resultado da análise e avaliação das necessidades da rede (...)” feita até aquela data, os TSEO negativos.</p>	<p><i>“Aqui, há uma relação direta entre os métodos de cálculo das quantidades iniciais, e os motivos da variação. Para chegar aos 6.762 quilómetros antecipou-se que iria ser feita intervenção na totalidade da rede, e uma segunda em 40% dela. Porém, por motivos climáticos e pela participação da IP, S.A., no programa Defesa da Florestas contra Incêndios, houve necessidade de ampliar a área da segunda intervenção.”<sup>184</sup></i></p>
4. <sup>0185</sup>	<p><i>“(...) t[êm] como objetivo a contratualização do ajustamento das quantidades de trabalhos às reais ocorrências e previsões/necessidades futuras, quer sejam para mais ou para menos, passíveis de avaliar à data, isto é, decorridos 30 meses de execução do contrato (...).”<sup>186</sup></i></p>	

<sup>183</sup> Cfr. Informação Interna n.º 25/2016/RRCOCS, de 16.09.2016-págs. 6 a 8.

<sup>184</sup> Cfr. ponto 129 das alegações.

<sup>185</sup> Trabalhos adicionais qualificados como, TM no valor de **48.890,79 €** (9.061,25 € e 39.829,54 €) e TSEO no valor positivo de **18.387,80 €** e negativo de **-67.292,19 €** todos a preços de contrato.

<sup>186</sup> Cfr. pág. 7 do documento “Fundamentação do Pedido de Contratação, adicional n.º 4”, com indicação do n.º 05/2017/RRCOCS, de 02.02.2017.



ADICIONAIS	FUNDAMENTAÇÃO	CONTRADITÓRIO
	<p>No que aos TM respeita:</p> <p><i>“No talude situado ao KM 36.00(LD) da A23 foram detetadas anomalias inesperadas que criaram a sua instabilidade, colocando em risco a segurança da circulação rodoviária nesta autoestrada.</i></p> <p><i>(...) Do conjunto de informação recolhida e pelas observações realizadas no local, constatou-se que as águas resultantes da pluviosidade contribuíram para escorrências nas encostas sobrejacentes a este talude, e que extravasaram o sistema de drenagem existente, percorrendo a face do talude na interface entre as máscaras/preenchimentos drenantes e o geotêxtil de separação aí instalado.</i></p> <p><i>Constatou-se ainda, que na primeira banqueteta deste talude, a água terá começado a infiltrar-se através do geotêxtil devido à presença de vazios decorrentes das peças de betão aí existentes, as quais estão envoltas em matriz argilosa. Esta situação causou deformações com o conseqüente rearranjo pétreo, roturas nos órgãos de drenagem, bem como a deformação do muro de espera e alguns abatimentos localizados na banqueteta.</i></p> <p><i>Nestas circunstâncias, foi preconizado, um conjunto de medidas mitigadoras a implementar, de modo a evitar a sua evolução, e desta forma contribuir para a segurança da circulação rodoviária (...).<sup>187/188</sup></i></p> <p>Foram ainda prestados esclarecimentos complementares pela IP, SA, no sentido de que<sup>189</sup>:</p> <p><i>“(...) este talude de grandes dimensões foi, entretanto objeto de uma empreitada específica no ano de 2014, a cargo da então Direção de Gestão de Empreendimentos da Estradas de Portugal, S.A. tendo como objetivo a execução dos trabalhos necessários à sua estabilização (Doc.2).<sup>190</sup></i></p> <p><i>Após esta empreitada, houve, no entanto, necessidade de promover a reparação do talude em resultado de escorregamento parcial ocorrido na zona intervencionada, uma vez que não era atribuível a responsabilidade ao adjudicatário no âmbito da garantia dos</i></p>	

<sup>187</sup> TM no valor de 9.061,25 €.

<sup>188</sup> Cfr. págs. 8, 10 e 11 do citado documento n.º 05/2017/RRCOCS, de 02.02.2017.

<sup>189</sup> Cfr. nota explicativa, enviada por e-mail, em 7.12.2018, pela Diretora da DAI, J....

<sup>190</sup> Contrato adjudicado em 19.03.2014, precedido de concurso público, prazo de execução 60 dias, no valor de 90.000,01€, In <http://www.base.gov.pt>, consultada em 13.12.2018.



ADICIONAIS	FUNDAMENTAÇÃO	CONTRADITÓRIO
	<p><i>trabalhos executados nessa empreitada específica, pelo que foram incluídos no mapa adicional n.º 4 do CCC os trabalhos imprevisíveis para a estabilização do talude de forma a garantir as necessárias condições de segurança rodoviária.”</i></p> <p>Já quanto aos trabalhos no IC2 nó de Rio Maior “ (...) Verificou-se que em consequência de uma extração de areias de grande dimensão, numa zona confinante com um ramo do Nó de ligação do IC2 (...) está colocada em causa a estabilidade da plataforma da estrada neste ramo.</p> <p>(...) O ramo desenvolve-se em perfil misto e é por trás do talude de escavação que se detetou uma zona de extração de areias de grandes dimensões, não licenciada, superior a 2 hectares de área e com uma profundidade que atinge os 30 m de altura. Nestas circunstâncias e porque esta ocorrência constitui um risco para as condições de circulação de pessoas e bens, houve a necessidade de implementar o corte total à circulação rodoviária. Para resolução desta situação imprevista, foi determinada uma solução provisória no traçado deste ramo, de modo a repor-se a circulação rodoviária no mesmo de acordo com parecer da DEG<sup>191</sup>(...).”</p> <p><i>Acresce que “Este talude, em termos geológicos, é constituído por formações sedimentares, litologicamente representadas por alternâncias de depósitos de terraço, argilas, areias argilosas e predominantemente, areias.</i></p> <p><i>Constata-se que esta matérias sedimentares não apresentam características de resistência e deformabilidades compatíveis, a prazo, com as geometrias presentes no talude.</i></p> <p><i>Acresce a suscetibilidade destes materiais geológicos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Aos agentes erosivos com ação mecânica.</i></li><li>• <i>Às variações de humidade interna.</i></li></ul> <p><i>A Ação continuada destes processos geológicos, bem como a ausência nestes termos materiais de características de resistência e de deformabilidade, com a ocorrência periódica de fenómenos de instabilização súbitos, são suscetíveis de atingir a plataforma da estrada a montante pondo em risco pessoas e bens que aí circulem.</i></p>	

<sup>191</sup> Antiga IP Engenharia.

ADICIONAIS	FUNDAMENTAÇÃO	CONTRADITÓRIO
	<p><i>Nestas circunstâncias, foi preconizado um conjunto de medidas mitigadoras a implementar neste ramo, de modo a evitar a sua evolução, e desta forma assegurar-se a circulação rodoviária no mesmo. (...).”<sup>192/193</sup></i></p> <p>Já os TSEO são um “(...) <i>Ajustamento das quantidades os trabalhos quer em consequência da reavaliação dos consumos havidos antes de se avançar para uma nova campanha ou na sequência de condições especiais que obrigaram a rever a avaliação das quantidades mais frequentemente necessárias em desprimor das menos envolvendo no mesmo registo TSEO positivos e TSEO negativos(...).”<sup>194</sup></i></p> <p>Refira-se também, que na data do documento citado, 02.02.2017, se identificam rubricas de trabalhos contratuais esgotadas e se retiram trabalhos de outras.<sup>195</sup>.</p>	<p><i>“(...) Os motivos para esta variação são de natureza semelhante aos apontados para os outros casos.”<sup>196</sup></i></p>
<p>5.<sup>0197</sup></p>	<p><i>“(...) ajustamento das quantidades de trabalhos às reais ocorrências e previsões/necessidades futuras, quer sejam para mais ou para menos, possíveis de avaliar à data, isto é, decorridos 32 meses de execução do contrato (...).”</i></p> <p><i>“(...) trabalhos imprevistos relativos a situações de abates de árvores e a limpeza e manutenção de estruturas em pórticos e semi-pórticos e painéis associados (...).”</i></p> <p>Quanto aos TM<sup>198</sup>, a “(...) <i>intensidade dos ataques da processionária em pinheiros é fortemente influenciada pelas condições climáticas. Verificou-se que os ataques deste inseto diminuiram o vigor dum</i></p>	

<sup>192</sup> TM no valor de 39.829,54 €.

<sup>193</sup> Cfr. págs. 8, 13 e 14 do citado documento n.º 05/2017/RRCOCS, de 2.2.2017.

<sup>194</sup> Cfr. págs. 8, 13 e 14 do mesmo documento.

<sup>195</sup> Cfr. do ponto 4., deste relatório.

<sup>196</sup> Cfr. ponto 250 das alegações.

<sup>197</sup> TM no valor de 47.222,00 €, (23.196,00 € + 11.720,00 € + 12.306,00 €) e TSEO, no valor positivo de 1.059.945,68 €, e negativo de -684.645,69 €, todos a preços de contrato, de acordo com o documento “Fundamentação do Pedido de Contratação- Adicional n.º 5”, com indicação do n.º 24/2017/RRCOCS, de 18.04.2017.

<sup>198</sup> TM no montante de 23.196,00 €.



ADICIONAIS	FUNDAMENTAÇÃO	CONTRADITÓRIO
	<p><i>número elevado de pinheiros, encontrando-se muitos deles secos e em risco de queda para a via.</i></p> <p><i>Para resolução desta situação imprevista terá que ser abatido um número elevado de pinheiros de modo a salvaguardar a segurança de quem circula nas vias do distrito de Santarém.”</i></p> <p>Ainda quanto aos TM<sup>199</sup> <i>“Na sequência de inspeção realizada aos painéis em pórtico da A23, verificou-se que os componentes de fixação apresentavam-se corroídos e consequentemente frágeis podendo com a chuva ou vento, partirem e caírem para a via.</i></p> <p><i>Nestas circunstâncias e porque esta situação constituiu um risco para as condições de segurança da circulação, há a necessidade de recorrer à rubrica de limpeza e manutenção de estruturas em pórticos e semi-pórticos e painéis associados para solucionar as anomalias detetadas.</i></p> <p>Adicionalmente, a I.P, SA, veio ainda esclarecer que <i>“(…) A substituição da sinalização de informação na A23 estava contemplada na empreitada de grande reparação já anteriormente referenciada, “IP6 (A23) – BENEFICIAÇÃO ENTRE TORRES NOVAS (KM1+700) E ABRANTES (KM 37+500) E EN243 - BENEFICIAÇÃO ENTRE A A23 (KM 32+400) E LITEIROS (34+890).</i></p> <p><i>Decorrente de uma queda ocorrida sobre a via de peças de ligação dos painéis dos pórticos de sinalização da A23 foi promovida uma inspeção aos mesmos no âmbito do CCC tendo-se constatado que os elementos de ligação em todos os pórticos apresentavam um estado avançado de corrosão. Importa realçar que estamos perante um tipo de trabalho cuja necessidade de intervenção não resulta de uma análise a olho nu, ou de inspeção de rotina, implicando antes trabalhos do exame e inspeção especificamente direcionados para a avaliação da patologia, só foi detetada após a circunstância inesperada de queda das referidas peças.</i></p> <p><i>Tal como já referido, não era previsível existirem intervenções deste tipo na empreitada deste CCC, mas sim na empreitada de grande reparação.</i></p>	

<sup>199</sup> TM no montante de 11.720,00 €.



ADICIONAIS	FUNDAMENTAÇÃO	CONTRADITÓRIO
	<p><i>Nessa altura não se dispunha também no distrito de Santarém de qualquer empreitada específica de sinalização vertical que permitisse atuar nesses pórticos de sinalização.</i></p> <p><i>Pelo exposto, estes trabalhos não previsíveis aquando da definição do objeto do CCC, e estritamente necessários para a fixação dos pórticos de modo a garantir a segurança da A23, foram incluídos no mapa adicional n.º 5 do CCC.</i><sup>200</sup></p> <p><i>Para os demais TM<sup>201</sup>, “A intensidade da pluviosidade que ocorreu no final do passado mês de fevereiro contribuiu para a instabilidade dum talude de aterro existente nas imediações dum linha de água ao km 22,500 da EN244-3.</i></p> <p><i>Dado que esta situação está a por em causa as condições de segurança da circulação, uma vez que a plataforma da estrada se apresenta em risco de ruína, há a necessidade imperiosa de proceder ao restabelecimento do revestimento do referido talude com pedra.”</i></p> <p><i>Para os TSEO “(...) dada a natureza dos trabalhos de conservação das vias, é por vezes de difícil ou quase impossível a perfeita execução das quantidades previstas para os períodos previstos, na medida em que as necessidades de intervenção dependem de fatores tão aleatórios como as condições climatéricas, acidentes rodoviários, ações de terceiros em zonas contíguas à via, etc. enquadrando-se assim estes trabalhos adicionais como TSEO, inserindo-se na linha 46 do quadro 2 do Tribunal de Contas, devido à incorreta previsão de quantidades quando as mesmas são definidas a partir de dados estatísticos para execução duradoura e renovável. Preconiza-se o reforço das quantidades inicialmente previstas, por forma a assegurar a continuidade deste tipo de tarefas no Contrato, que serão contabilizados como trabalhos de <b>Suprimento de Erros e Omissões.</b>”</i><sup>202</sup></p> <p><i>Por último e de acordo com a Informação Proposta ao CAE n.º DMS 2089199_006, de 26.04.2017, todos estes trabalhos de TSEO resultaram do “(...) Ajustamento das quantidades de trabalhos, por</i></p>	<p><i>“(...) foram previstos mais 1.800 Km de intervenção, essencialmente pelos mesmos motivos das alterações feitas no contrato adicional n.º 3.”</i><sup>203</sup></p> <p><i>“(...) é assumido o erro na definição das quantidades como justificação dos trabalhos de suprimento negativos, dado o recurso a previsões e elementos estatísticos. E também no contexto da limitação financeira de não exceder o custo global da empreitada.”</i><sup>204</sup></p>

<sup>200</sup> Cfr. e-mail remetido em 7.12.2018.

<sup>201</sup> TM no montante de 12.306,00 €.

<sup>202</sup> Cfr. págs. 8, 9 e 11 do citado documento n.º 24/2017/RRCOCS, de 18.04.2017.

<sup>203</sup> Cfr. pontos 128 e 130 das alegações.

<sup>204</sup> Cfr. ponto 250 das alegações.



ADICIONAIS	FUNDAMENTAÇÃO	CONTRADITÓRIO
	<p><i>acréscimo ou redução, como suprimento de erros da quantificação inicial dos trabalhos, que se efetua com base em previsões e dados estatísticos, por força da sua natureza e do carácter duradouro e renovável dos mesmos, os quais foram avaliados pelo CO com base nos consumos registados desde o final do contrato.”</i></p>	
6. <sup>º205</sup>	<p><i>“(…) Trabalhos imprevistos relativos à substituição de uma passagem hidráulica localizada ao km 69,025 da EN114, que entrou em colapso. (…)</i></p> <p><i>No passado dia 9 de maio foi detetado um buraco no pavimento ao KM69,025 da EN 114.</i></p> <p><i>Após deslocação ao local verificou-se que uma das lajes de pedra que constitui a passagem hidráulica se encontrava partida na extremidade, junto ao talude de aterro (…).”</i></p> <p><i>Ainda, de acordo, com a Proposta ao CAE n.º DMS 10003254691_514, de 26.05.2017, são “Trabalhos imprevistos relativos à substituição de uma passagem hidráulica (…)</i> em virtude de a mesma ter entrado em colapso, obrigando ao corte integral da via, e cuja necessidade se torna imperiosa para restabelecimento das normais condições de circulação e segurança rodoviária.”</p>	<p><i>“(…) só incluiu trabalhos a mais, (…)</i> pelo que é irrelevante para a apreciação da matéria diretamente em causa, exceto quanto à temática da compensação.”<sup>206</sup></p>
8. <sup>º207</sup>	<p><i>(…) reforço de quantidades de trabalhos necessários para reposição das condições de segurança em vias que foram afetadas pelos recentes incêndios ocorridos no distrito de Santarém (…).”<sup>208</sup></i></p> <p><i>Entendimento reforçado na Proposta ao CAE n.º 39/2017/DRR/IP, de 12.09.2017, ao referir-se “(…) Trabalhos adicionais de abate de árvores, que se encontram queimadas e em risco de queda para a via, conservação de rede de vedação e de sinalização vertical, colocação de guardas de segurança metálicas e de dispositivos de proteção de</i></p>	<p><i>Idem</i><sup>209</sup></p>

<sup>205</sup> TM no valor de **87.384,11 €**, a preços de contrato, de acordo com o documento “Fundamentação do Pedido de Contratação - Adicional n.º 6”, com indicação do n.º 31/2017/RRCOCS, de 23.05.2017.

<sup>206</sup> Cfr. ponto 252 das alegações.

<sup>207</sup> Trabalhos adicionais qualificados como TM, no valor de, **85.703,64 €**, a preços de contrato e **129.922,00 €**, a preços novos, no total de **215.625,64 €**, de acordo com o documento “Adicional n.º 8” e indicado com o n.º 58/2017/RRCOCS, de 4.09.2017.

<sup>208</sup> Cfr. pág 12 do citado documento n.º 58/2017/RRCOCS, de 4.09.2019.

<sup>209</sup> Cfr. ponto 254 das alegações.



ADICIONAIS	FUNDAMENTAÇÃO	CONTRADITÓRIO
	<p><i>motociclistas, por força de danos causados pelos incêndios ocorridos entre 23 de julho e 24 de agosto no distrito de Santarém (...)", sendo "(...) os mesmos imprescindíveis para garantia da segurança na circulação rodoviária (...)."</i></p>	
9. <sup>0210</sup>	<p>Quanto aos TM, "(...) no primeiro caso<sup>211</sup>, da necessidade do reforço das quantidades de trabalhos a realizar na A23 com o objetivo de melhoria das condições de segurança rodoviária, conferindo as devidas características superficiais ao pavimento e na proteção de obstáculos existentes nesta via através da colocação de guardas de segurança."</p> <p>Ainda a propósito destes trabalhos qualificados como trabalhos a mais é referido na Proposta CAE n.º 62/2017/DRR/IP, de 07.11.2017 que são "(...) <i>Trabalhos adicionais de reparação pontual do pavimento, na A23, com recurso a fresagens, face às degradações existentes, e também de colocação de guardas de segurança na proteção de obstáculos. Trabalhos que decorrem das necessidades identificadas no relatório de inspeção rodoviária realizada pelo IMT, e que são imprescindíveis realizar por motivos de segurança rodoviária (...).</i>"</p> <p>Complementarmente, em 07.12.2018, veio a IP, SA justificar que "A realização de trabalhos de pavimentação na A23 estava contemplada na empreitada de grande reparação já anteriormente referenciada, "IP6 (A23) - BENEFICIAÇÃO ENTRE TORRES NOVAS (KM1+700) E ABRANTES (KM 37+500) E EN243 - BENEFICIAÇÃO ENTRE A A23 (KM 32+400) E LITEIROS (34+890).</p> <p>A necessidade de intervenções no pavimento da A23 foi corroborada pelas conclusões expressas na Inspeção de Segurança Rodoviária realizada àquela estrada em 1 de junho de 2017 pelo IMT, que enuncia propostas de correção às anomalias detetadas bem como a calendarização para execução da sua correção.</p> <p>Tal como já referido, não era previsível existirem intervenções deste tipo na empreitada de CCC, mas sim na empreitada de grande</p>	

<sup>210</sup> Trabalhos adicionais qualificados como, TM no valor de 251.575,20 € (239.911,20 € + 11.664,00) Tm-251.109,29 €, TSEO no valor, positivo de 166.638,91 € e negativo de -167.106,17 €, a preços de contrato, de acordo com o documento "Adicional n.º 9", identificado com o n.º 67/2017/RRCOCS, de 24.10.2017.

<sup>211</sup> "Trabalhos de pavimentação e colocação de guardas de segurança na A23", na importância de 239.911,20 €.

ADICIONAIS	FUNDAMENTAÇÃO	CONTRADITÓRIO
	<p><i>reparação. Também estava a ser elaborado um novo contrato de CCC onde se previa a inclusão destas intervenções no pavimento. Porém, derivado do referido relatório do IMT, a IP teve que antecipar estas intervenções e incluí-las no mapa adicional n.º 9 do CCC como trabalhos imprevisíveis para reparações localizadas no pavimento.</i><sup>212</sup></p> <p>Houve ainda TM<sup>213</sup> que decorreram “(...) da necessidade de reforçar as quantidades de rede de vedação que ficou danificada aquando dos incêndios do verão deste ano.</p> <p><i>Estes factos eram imprevisíveis à data de lançamento do concurso e os trabalhos são estritamente necessários à conclusão da empreitada, ou seja a sua execução é condição fundamental para a preservação dos investimentos efetuados na Estrada, e garantir as adequadas condições de circulação e segurança, constituem-se como trabalhos a Mais nos termos do n.º 1 do artigo 370.º do CCP.”</i><sup>214</sup></p> <p>Os Tm- “(...) não [são] necessários até ao final do prazo da empreitada, decorrente da avaliação que foi possível efetuar nesta data (...).”<sup>215</sup></p> <p>No caso dos TSEO, “(...) dada a natureza dos trabalhos de conservação das vias, é por vezes de difícil ou quase impossível a perfeita execução das quantidades previstas para os períodos previstos, na medida em que as necessidades de intervenção dependem de fatores tão aleatórios como as condições climáticas, acidentes rodoviários, ações de terceiros em zonas contíguas à via , etc. enquadrando-se assim estes trabalhos adicionais como TSEO, inserindo-se na linha 46 do quadro 2 do Tribunal de Contas, devido à incorreta previsão de quantidades quando as mesmas são definidas a partir de dados estatísticos para execução duradoura e renovável. Preconiza-se o reforço das quantidades inicialmente previstas, por forma a assegurar a continuidade deste tipo de tarefas no Contrato, que serão contabilizados como trabalhos de <b>Suprimento de Erros e Omissões.</b>”<sup>216</sup></p>	

<sup>212</sup> Cfr. cópia do relatório remetida em anexo ao e-mail, de 7.12.2018.

<sup>213</sup> “Trabalhos em rede de vedação”, no valor de 11.664,00 €.

<sup>214</sup> Cfr. pág. 11 do citado documento n.º 67/2017/RRCOCS, de 24.10.2017.

<sup>215</sup> Cfr. pág. 10 do mesmo documento.

<sup>216</sup> Cfr. pág. 12 do citado documento n.º 67/2017/RRCOCS, de 24.10.2017.

ADICIONAIS	FUNDAMENTAÇÃO	CONTRADITÓRIO
	<p>Refira-se ainda que, neste âmbito, não se identifica se as quantidades contratualizadas já se encontravam esgotadas, referindo-se genericamente que “<i>Tendo em consideração o desenvolvimento dos trabalhos realizados até à data, propõe-se um redução de (...).</i>”<sup>217</sup></p> <p>Complementarmente, foram prestados esclarecimentos adicionais<sup>218</sup> que respeitaram aos TM inseridos nos 4.º, 5.º e 9.º (RT n.ºs 6, 11 e 17), no sentido de que:</p> <p>“(...) <i>Sendo certo que a A23 fazia parte do objeto do “Conservação Corrente por Contrato 2013/2016 - Distrito de Santarém”, importa esclarecer o seguinte:</i></p> <p><i>O processo de elaboração das peças de procedimento que integraram o projeto do CCC 2013/2016 – Distrito de Santarém teve o seu início no ano de 2013 e ficou concluído em 6 de maio de 2013 (data da informação da decisão de contratar).</i></p> <p><i>Aquando da elaboração do projeto de CCC 2013/2016 – Distrito de Santarém estava previsto o lançamento de uma empreitada autónoma, exclusivamente para aquela autoestrada, designada “IP6 (A23) - BENEFICIAÇÃO ENTRE TORRES NOVAS (KM1+700) E ABRANTES (KM 37+500) E EN243 - BENEFICIAÇÃO ENTRE A A23 (KM 32+400) E LITEIROS (34+890), e que, de acordo com o planeamento da Empresa de Dezembro de 2012 (doc.1), esse lançamento ocorria até o final do primeiro semestre de 2013.</i></p> <p><i>Esta empreitada tinha como objeto, o constante da memória descritiva do projeto que se resume de seguida:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Terraplanagens – Intervenções em taludes com sinais de instabilidade;</i></li> <li>• <i>Drenagem - manutenção e/ou adequação dos órgãos de drenagem existentes e de novos órgãos de drenagem que, conjuntamente com os existentes garantissem quer a recolha quer o correto encaminhamento;</i></li> <li>• <i>Pavimentação – reabilitação funcional e estrutural do pavimento existente;</i></li> <li>• <i>Obras acessórias – vedações, serviços afetados e iluminação;</i></li> </ul>	

<sup>217</sup> *Idem.*

<sup>218</sup> *Vide nota explicativa, enviada por e-mail, em 7.12.2018, pela Diretora da DAI, J....*

ADICIONAIS	FUNDAMENTAÇÃO	CONTRADITÓRIO
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Outros projetos complementares – Implementação de barreiras acústicas;</i></li> <li>• <i>Sinalização e segurança – Substituição de sinalização de código, de informação, marcação rodoviária, colocação de guardas de segurança novas e alteamento das existentes.</i></li> </ul> <p><i>Nestas circunstâncias, na estimativa de quantidades para a A23, aquando da elaboração do projeto do CCC 2013/2016 – Distrito de Santarém, não foram consideradas quantidades para os trabalhos como nos referidos registos n.º 6, 11 e 17 (taludes, pavimentação e sinalização) dado que não era previsível existirem intervenções deste tipo na empreitada de CCC, mas sim na empreitada de grande reparação para esta autoestrada acima identificada.</i></p> <p><i>Como já referido, o projeto do CCC tinha também como objeto a A23, mas somente para fazer face à realização de atividades rotineiras tais como ceifa de ervas, corte de vegetação arbórea e arbustiva, limpezas de órgãos de drenagem e obras de arte, conservação de guardas de segurança.</i></p> <p><i>Dado que a empreitada de grande reparação “IP6 (A23) - BENEFICIAÇÃO ENTRE TORRES NOVAS (KM1+700) E ABRANTES (KM 37+500) E EN243 - BENEFICIAÇÃO ENTRE A A23 (KM 32+400) E LITEIROS (34+890)” não veio contudo a concretizar-se<sup>219</sup>, houve a necessidade de incluir no CCC trabalhos que não foram previstos inicialmente aquando do lançamento do concurso para intervenções na A23, a que se referem os registos n.º 6, 11 e 17, e que reiteramos, estariam no objeto da empreitada de grande reparação da A23.</i></p> <p><i>Atento o exposto, os trabalhos (...) foram classificados (...) como Trabalhos a Mais, porquanto decorreram de circunstâncias imprevistas relativamente ao momento de definição do objeto do CCC</i></p> <p><i>em causa. Com efeito, à data de elaboração do projeto e de formação das propostas na fase do concurso, estava prevista a execução da referida empreitada autónoma de beneficiação para a A23, não sendo expetável que a sua execução viesse a suceder.</i></p>	

<sup>219</sup> Negrito nosso.

ADICIONAIS	FUNDAMENTAÇÃO	CONTRADITÓRIO
	<p><i>Estamos assim perante circunstâncias que no que tem sido entendimento da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, merecem a qualificação de “circunstancia imprevista” como sendo aquela circunstância que “um decisor normal, colocado na posição do real decisor, não podia nem devia ter previsto”, decorrendo assim, a necessidade da execução destes trabalhos no CCC em questão quer da urgência da sua intervenção, face ao perigo em causa para a segurança rodoviária (...) quer da impossibilidade de prever aquando do lançamento do concurso que aquela empreitada autónoma não seria executada, considerando-se assim estarem preenchidos os pressupostos de facto que permitem o enquadramento legal destas intervenções como trabalhos a mais.”</i></p>	<p><i>“(…) foram previstos trabalhos negativos no valor de 53 Km, dado que, mesmo com a modificação objetiva concretizada no contrato adicional nº 7, não era necessário manter a previsão ora vigente.”<sup>220</sup></i></p>

<sup>220</sup> Cfr. ponto 131 das alegações.

## ANEXO IV

### MAPA DOS TRABALHOS CONTRATUALIZADOS NA EMPREITADA

#### TRABALHOS INICIAIS E TRABALHOS DE SUPRIMENTO DE ERROS E OMISSÕES POSITIVOS

Contrato Inicial			1.º Adicional TSEO	2.º Adicional TSEO	3.º Adicional TSEO	4.º Adicional TSEO	5.º Adicional TSEO	6.º Adicional TSEO	8.º Adicional TSEO	9.º Adicional TSEO	Total Adicional	% Capitulo
Código	Capítulo	Preço (€)										
12.01	Conservação de pavimentos.	2.846.498,50	149.540,00	457.000,00	44.838,00	5.382,00	244.962,00	0,00	0,00	59.202,00	960.924,00	33,76
12.02	Regularização e limpeza de bermas e valetas, passeios, interseções, ilhéus, separadores, áreas de repouso e outras zonas de paragem.	307.167,70	18.360,00	770,00	43.765,00	0,00	144.859,04	0,00	0,00	3.600,00	211.354,04	68,81
12.03	Limpeza, conservação, reconstrução e construção de órgãos de drenagem.	445.670,10	23.023,10	46.997,32	78.228,65	2.900,00	104.092,25	0,00	0,00	16.955,56	272.196,88	61,08
12.04	Manutenção e estabilização de taludes.	190.775,33	59.384,00	34.770,00	13.185,00	0,00	10.548,00	0,00	0,00	0,00	117.887,00	61,79
12.05	Conservação da rede de vedação.	112.941,45	40.211,00	33.122,00	1.172,00	0,00	0,00	0,00	0,00	295,47	74.800,47	66,23
12.06	Conservação de obras de arte e túneis.	1.065.474,61	23.470,50	142.882,90	122.261,75	0,00	148.497,16	0,00	0,00	34.283,59	471.395,90	44,24
12.08	Atividades ambientais.	1.466.535,24	25.120,00	53.009,32	79.144,83	3.120,00	329.508,00	0,00	0,00	33.320,01	523.222,16	35,68
12.09	Atividades de segurança.	665.721,18	18.681,82	0,00	2.879,20	0,00	64.218,70	0,00	0,00	4.293,04	90.072,76	13,53



Contrato Inicial			1.º	2.º	3.º	4.º	5.º	6.º	8.º	9.º	Total	%
Código	Capítulo	Preço (€)	Adicional TSEO	Adicional TSEO	Adicional TSEO	Adicional TSEO	Adicional TSEO	Adicional TSEO	Adicional TSEO	Adicional TSEO	Adicional	Capítulo
12.10	Obras de contenção.	101.953,39	0,00	22.504,80	21.783,50	6.985,80	7.564,38	0,00	0,00	1.875,40	60.713,88	59,55
12.12	Outras atividades.	66.192,84	0,00	1.384,40	927,50	0,00	5.696,15	0,00	0,00	3.437,84	11.445,89	17,29
12.13	Montagem e desmontagem do(s) estaleiro(s), incluindo o arranjo paisagístico da área ocupada após a desmontagem.	10.548,90	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
12.14	Sinalização temporária de trabalhos.	14.944,28	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
12.15	Implementação do acompanhamento ambiental da empreitada, incluindo os meios humanos, materiais e equipamento.	97.928,96	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
12.16	Atividades de operações, fiscalização e assistência.	226.883,16	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
12.17	Equipamentos complementares.	37.504,00	0,00	0,00	42.192,00	0,00	0,00	0,00	0,00	9.376,00	51.568,00	137,50
<b>TOTAL</b>		<b>7.656.739,64</b>	<b>357.790,42</b>	<b>792.440,74</b>	<b>450.377,43</b>	<b>18.387,80</b>	<b>1.059.945,68</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>166.638,91</b>	<b>2.845.580,98</b>	<b>37,16</b>

### Trabalhos iniciais e trabalhos de suprimento de erros e omissões negativos

Contrato Inicial			1.º Adicional TSEO	2.º Adicional TSEO	3.º Adicional TSEO	4.º Adicional TSEO	5.º Adicional TSEO	6.º Adicional TSEO	8.º Adicional TSEO	9.º Adicional TSEO	Total Suprimidos	% Capitulo
Código	Capítulo	Preço (€)										
12.01	Conservação de pavimentos.	2.846.498,50	-208.790,90	-444.994,50	-43.034,40	0,00	-247.266,41	0,00	0,00	-7.032,00	-951.118,21	-33,41
12.02	Regularização e limpeza de bermas e valetas, passeios, interseções, ilhéus, separadores, áreas de repouso e outras zonas de paragem.	307.167,70	-7.000,00	-15.000,00	-13.575,00	0,00	-11.973,20	0,00	0,00	-37.592,12	-85.140,32	-27,72
12.03	Limpeza, conservação, reconstrução e construção de órgãos de drenagem.	445.670,10	-3.138,00	-8.821,50	-22.193,75	0,00	-43.842,06	0,00	0,00	-24.160,85	-102.156,16	-22,92
12.04	Manutenção e estabilização de taludes.	190.775,33	-4.636,00	0,00	-15.717,00	0,00	-38.437,76	0,00	0,00	-14.532,68	-73.323,44	-38,43
12.05	Conservação da rede de vedação.	112.941,45	-3.760,00	0,00	0,00	-6.645,73	-20.956,14	0,00	0,00	0,00	-31.361,87	-27,77
12.06	Conservação de obras de arte e túneis.	1.065.474,61	-89.157,90	-100.588,00	-119.862,50	-31.179,61	-175.843,62	0,00	0,00	-64.031,17	-580.662,80	-54,50
12.08	Atividades ambientais	1.466.535,24	-17.580,00	-123.869,20	-142.748,64	-13.466,28	-63.178,18	0,00	0,00	-6.000,65	-366.842,95	-25,01
12.09	Atividades de segurança.	665.721,18	0,00	-80.605,80	-60.220,82	-7.080,22	-73.710,34	0,00	0,00	-6.364,93	-227.982,11	-34,25

Contrato Inicial			1.º Adicional TSEO	2.º Adicional TSEO	3.º Adicional TSEO	4.º Adicional TSEO	5.º Adicional TSEO	6.º Adicional TSEO	8.º Adicional TSEO	9.º Adicional TSEO	Total Suprimidos	% Capítulo
Código	Capítulo	Preço (€)										
12.10	Obras de contenção.	101.953,39	-23.775,30	-16.722,40	-33.083,30	-8.920,36	-8.111,10	0,00	0,00	-6.838,00	-97.450,46	-95,58
12.12	Outras atividades.	66.192,84	0,00	-1.869,00	0,00	0,00	-1.326,88	0,00	0,00	-553,76	-3.749,64	-5,66
12.13	Montagem e desmontagem do(s) estaleiro(s), incluindo o arranjo paisagístico da área ocupada após a desmontagem.	10.548,90	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
12.14	Sinalização temporária de trabalhos.	14.944,28	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
12.15	Implementação do acompanhamento ambiental da empreitada, incluindo os meios humanos, materiais e equipamento.	97.928,96	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
12.16	Atividades de operações, fiscalização e assistência.	226.883,16	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
12.17	Equipamentos complementares.	37.504,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTAL</b>		<b>7.656.739,64</b>	<b>-357.838,10</b>	<b>-792.470,40</b>	<b>-450.435,41</b>	<b>-67.292,20</b>	<b>-684.645,69</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>-167.106,16</b>	<b>-2.519.787,96</b>	<b>-32,91</b>

### Trabalhos iniciais e trabalhos a mais e trabalhos a menos

Contrato inicial			1.º Adicional TM	2.º Adicional TM	3.º Adicional TM	4.º Adicional TM	5.º Adicional TM	6.º Adicional TM	8.º Adicional TM	9.º Adicional		Total Adicionais	% Capítulo	Total a menos	% Capítulo
Código	Capítulo	Preço(€)								TM	Tm-				
12.01	Conservação de pavimentos	2.846.498,50	0,00	0,00	0,00	31.322,40	0,00	23.420,30	182,80	174.391,20	-124.572,73	229.316,70	8,06	-124.572,73	-4,38
12.02	Regularização e limpeza de bermas e valetas, passeios, interseções, ilhéus, separadores, áreas de repouso e outras zonas de paragem	307.167,70	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-2.153,50	0,00	0,00	-2.153,50	-0,70
12.03	Limpeza, conservação, reconstrução e construção de órgãos de drenagem	445.670,10	0,00	0,00	0,00	5.415,62	0,00	7.569,98	0,00	0,00	-32.087,39	12.985,60	2,91	-32.087,39	-7,20
12.04	Manutenção e estabilização de taludes	190.775,33	0,00	0,00	0,00	347,70	0,00	50.632,70	0,00	0,00	-19.820,48	50.980,40	26,72	-19.820,48	-10,39
12.05	Conservação da rede de vedação	112.941,45	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	57.408,00	11.664,00	0,00	69.072,00	61,16	0,00	0,00
12.06	Conservação de obras de arte e túneis	1.065.474,61	0,00	0,00	0,00	3.516,25	12.306,00	1.265,94	0,00	0,00	-28.362,21	17.088,19	1,60	-28.362,21	-2,66
12.08	Atividades ambientais	1.466.535,24	0,00	0,00	0,00	180,00	23.196,00	0,00	14.110,88	0,00	-8.366,48	37.486,88	2,56	-8.366,48	-0,57

Contrato inicial			1.º Adicional TM	2.º Adicional TM	3.º Adicional TM	4.º Adicional TM	5.º Adicional TM	6.º Adicional TM	8.º Adicional TM	9.º Adicional		Total Adicionais	% Capítulo	Total a menos	% Capítulo
Código	Capítulo	Preço(€)								TM	Tm-				
12.09	Atividades de segurança	665.721,18	0,00	0,00	0,00	7.475,94	11.720,00	0,00	8.845,16	0,00	-23.893,48	28.041,10	4,21	-23.893,48	-3,59
12.10	Obras de contenção	101.953,39	0,00	0,00	0,00	632,88	0,00	4.495,19	0,00	0,00	-3.914,92	5.128,07	5,03	-3.914,92	-3,84
12.12	Outras atividades	66.192,84	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-7.938,10	0,00	0,00	-7.938,10	-11,99
12.13	Montagem e desmontagem do(s) estaleiro(s), incluindo o arranjo paisagístico da área ocupada após a desmontagem	10.548,90	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
12.14	Sinalização temporária de trabalhos	14.944,28	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
12.15	Implementação do acompanhamento ambiental da empreitada, incluindo os meios humanos, materiais e equipamento.	97.928,96	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Contrato inicial			1.º Adicional TM	2.º Adicional TM	3.º Adicional TM	4.º Adicional TM	5.º Adicional TM	6.º Adicional TM	8.º Adicional TM	9.º Adicional		Total Adicionais	% Capitulo	Total a menos	% Capitulo
Código	Capitulo	Preço(€)								TM	Tm-				
12.16	Atividades de operações, fiscalização e assistência	226.883,16	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
12.17	Equipamentos complementares	37.504,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5.156,80	0,00	0,00	5.156,80	13,75	0,00	0,00
12.99.02.01	Guardas de Segurança, com prumos afastados a 4,00 m	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100.214,40	65.520,00	0,00	165.734,40	0,00	0,00	0,00
12.99.01.02	Saias metálicas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	29.707,60	0,00	0,00	29.707,60	0,00	0,00	0,00
<b>TOTAL</b>		<b>7.656.739,64</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>48.890,79</b>	<b>47.222,00</b>	<b>87.384,11</b>	<b>215.625,64</b>	<b>251.575,20</b>	<b>-251.109,29</b>	<b>650.697,74</b>	<b>8,50</b>	<b>-251.109,29</b>	<b>-3,28</b>

