



**Relatório conjunto da 5.<sup>a</sup> Comissão Permanente (Comissão de Descentralização e Obras Municipais), da 3.<sup>a</sup> Comissão Permanente (Comissão de Ordenamento do Território, Urbanismo, Reabilitação Urbana, Habitação e Desenvolvimento Local) e da 8.<sup>a</sup> Comissão Permanente (Comissão de Mobilidade e Segurança)**

Relativo ao Processo de Empreitada da Segunda Circular (decisão de não adjudicação da empreitada e revogação da decisão de contratar).

## **1. NOTA INTRODUTÓRIA**

Através do Despacho n.º 4/PAM/2016, de 16 de novembro de 2016, foi determinado pela Presidente da Assembleia Municipal de Lisboa que, em razão da matéria, o assunto relativo ao processo de empreitada da Segunda Circular fosse apreciado conjuntamente pela 5ª Comissão Permanente - Comissão de Descentralização e Obras Municipais, pela 3ª Comissão Permanente - Comissão de Ordenamento do Território, Urbanismo, Reabilitação Urbana, Habitação e Desenvolvimento Local e pela 8ª Comissão Permanente - Comissão de Mobilidade e Segurança.

Cumpre, assim, apresentar o relatório conjunto elaborado por estas três Comissões Permanentes da Assembleia Municipal.

## **2. CONSIDERANDOS**

Em maio de 2015 iniciaram-se estudos no sentido de realizar uma intervenção na Segunda Circular que permitisse assegurar maior segurança, fluidez e sustentabilidade ambiental<sup>1</sup>.

Em agosto de 2015 o Município de Lisboa adjudicou à COTEPROL a aquisição de serviços n.º 5/DMPO/DCMIVP/DPCIVP/2015, relativa ao projeto de execução da reabilitação da Segunda Circular e em setembro de 2015 foi celebrado entre o município de Lisboa e a COTEPROL o respetivo contrato.

A COTEPROL, enquanto coordenadora do projeto, socorreu-se de outras empresas para elaboração dos respetivos projetos de especialidades, entre as quais a CONSULPAV, autora do projeto de pavimentação.

Em dezembro de 2015 foi apresentada uma proposta de intervenção que se submeteu a consulta pública entre 23 de dezembro de 2015 e 29 de janeiro de 2016.

---

<sup>1</sup> Estudos apontam a Segunda Circular como o eixo rodoviário municipal com maior sinistralidade e a via que mais poluição atmosférica gere na Cidade.

Na sequência da ampla discussão pública que incidiu sobre o projeto de intervenção na Segunda Circular colocado pela CML em consulta pública, foi aprovada a realização de um Debate Temático sobre o assunto, através da proposta 1/PAM/2016, elaborada pela Presidente da AML com base em propostas do Deputado Municipal Diogo Moura (CDS-PP) e do Presidente da CML.

Assim, por iniciativa da Assembleia Municipal, foi realizado um Debate Temático sobre a Segunda Circular, aberto à intervenção do público, que decorreu em 2 sessões: a primeira, com participação do público e entidades convidadas, em 1 de Fevereiro de 2016, e a segunda, para apreciação e deliberação sobre o Relatório Final, em 10 de fevereiro de 2016, da qual resultou a aprovação por unanimidade do Relatório Final elaborado pelos Deputados Helena Roseta e Diogo Moura e a sua baixa à 3<sup>a</sup>, 4<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> Comissões Permanentes para apreciação e parecer sobre as conclusões e recomendações nele incluídas, de acordo com a Proposta 1/CR/2016 da Conferência de Representantes.

Na sequência do processo participativo, através do qual foram recebidas mais de 4 centenas de contributos, foi alterado o projeto pela introdução de melhorias, não tendo sido questionada a solução técnica de pavimentação preconizada no projeto.

Através da deliberação expressa na Proposta n.º 103/2016, de 23 de março de 2016, a CML decidiu contratar e adotar um procedimento com recurso a concurso público internacional para a execução da Empreitada n.º 7/DMPO/DIVPS/DIVPOA/16, de requalificação da Segunda Circular entre o Nó da Buraca e o Aeroporto, mediante o qual foram também aprovadas as respetivas peças (programa de concurso, caderno de encargos, incluindo o projeto de execução e a constituição do júri do concurso).

Após análise e avaliação das propostas apresentadas no âmbito do concurso, o Júri elaborou o Relatório Preliminar (entre 30 de maio e 17 de junho de 2016), o qual continha um projeto de decisão no sentido da adjudicação da empreitada ao concorrente Construções PRAGOSA, S.A..

O Relatório Preliminar foi enviado em 17 de junho a todos os concorrentes para que os mesmos se pronunciassem em sede de audiência prévia, tendo para o efeito sido apresentadas três pronúncias.

Da análise feita pelo Júri no (primeiro) Relatório Final, de 11 de julho de 2016, duas das pronúncias foram parcialmente deferidas, o que levou a alterações às pontuações e respetivas ordenações de concorrentes e a um projeto de decisão no sentido da adjudicação da empreitada ao agrupamento constituído pelas empresas Alberto Couto Alves e Tomás de Oliveira, Empreiteiros S.A..

Na sequência desta nova ordenação de candidatos, em 12 de julho de 2016 foi efetuada nova audiência prévia e recebidas três pronúncias, uma delas da concorrente n.º 24 - Construções PRAGOSA S.A., que alegou a violação do n.º 4 do art. 1.º do Código dos Contratos Públicos (disposição que consagra os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência na contratação pública), ao defender que o projeto de pavimentação foi elaborado pela mesma entidade que comercializa, em exclusividade em território nacional, a solução de pavimentação betuminosa (mistura betuminosa a quente com o aditivo “RAR”) – a empresa CONSULPAV, Lda..

Com base nas pronúncias apresentadas, foi elaborado o Segundo Relatório Final, em 26 de agosto, através do qual, tendo por base os fundamentos de facto e de direito invocados na audiência prévia, designadamente pela concorrente Construções PRAGOSA S.A., o Júri pronunciou-se pela não adjudicação da empreitada, nos termos da alínea d) do n.º 1 do art. 79.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), com a consequente decisão da revogação da decisão de contratar, ao abrigo do art. 80.º do CCP<sup>2</sup>.

O segundo Relatório Final foi novamente submetido a audiência prévia dos interessados de 5 a 12 de setembro de 2016, tendo sido apresentada uma pronúncia pela concorrente n.º 22 –

---

<sup>2</sup> Tais propostas basearam-se na violação de princípios e regras essenciais à contratação pública, previstas no n.º 4 do art. 1.º e no n.º 1 do art. 49.º, ambos do CCP, por remissão dos artigos 13.º e 266.º da Constituição da República Portuguesa, com a cominação legal da nulidade do procedimento, nos termos do artigo 161.º do CPA e do n.º 2 do art. 284.º do CCP.

Agrupamento constituído pelas empresas Alberto Couto Alves e Tomás de Oliveira, Empreiteiros S.A..

Para resposta à pronúncia desta concorrente, foi elaborado o Terceiro Relatório Final, concluído em 4 de outubro de 2016, o qual se pronunciou no sentido de ser indeferida a pronúncia apresentada pelas empresas Alberto Couto Alves e Tomás de Oliveira, Empreiteiros S.A. e pela manutenção das propostas de não adjudicação da empreitada e consequente revogação da decisão de contratar, com vista a assegurar a prossecução do princípio da legalidade.

Entretanto, em 13 de setembro de 2016, o Grupo Municipal do Bloco de Esquerda, através da Proposta 1/BE/2016, tinha proposto a criação de uma Comissão Eventual de Inquérito sobre a Segunda Circular, que foi rejeitada na sessão da AML de 18 de outubro, sendo que nessa mesma reunião não se chegou a consenso sobre qual a Comissão Permanente que deveria acompanhar a questão da empreitada da Segunda Circular e acompanhar o respetivo processo.

Entre 9 de setembro e 22 de setembro, foram apresentados requerimentos por diferentes grupos municipais, no sentido de verificar os elementos do processo e apurar as razões da decisão de não adjudicação, a saber: requerimento n.º 56/2016 (BE), n.º 58/2016 (CDS-PP) e n.º 60/2016 (PSD).

Em 13 de outubro de 2016, através do OF/875/GVMS/16, foi apresentada pelo Vereador Manuel Salgado resposta ao requerimento n.º 60/2016 do Grupo Municipal do PSD, relacionado com a alteração do Júri do concurso.

Em 18 de outubro de 2016 deram entrada na AML, através do OF/885/GVMS/16, todos os Relatórios do Júri.

Em 20 de outubro de 2016, foi aprovada pela CML a proposta n.º 560/CM/2016, de não adjudicação da empreitada n.º 7/DMPO/DIVPS/DIVPOA/16 e consequente revogação da decisão de contratar.

Em 4 de novembro de 2016, através do OF/916/GVMS/16, deu entrada na AML cópia do processo de empreitada, bem como resposta aos requerimentos n.ºs 56/2016 (BE) e 58/2016 (CDS-PP).

Não tendo havido consenso a nível da mesa da Assembleia Municipal sobre o encaminhamento desta matéria, através do Despacho 4/PAM/2016 foi determinado pela Presidente da AML que o assunto fosse apreciado conjuntamente pela 5ª Comissão Permanente, pela 3ª Comissão Permanente e pela 8ª Comissão Permanente.

Uma vez que o autor do projeto e a solução preconizada eram os mesmos, os indícios verificados no concurso de empreitada n.º 7/DMPO/DNPS/DLVPOA/16 verificavam-se igualmente no âmbito da empreitada que já se encontrava em execução (empreitada n.º 6/DMPO/DIVPS/DIVPOA/16 – “reabilitação da 2ª Circular troço entre a Avenida de Berlim e o Nó dos Ralis”), retirando-se de tal facto as mesmas consequências.

Assim, em face das conclusões do Terceiro Relatório Final do Júri, a DMPO concluiu pela existência de fundamentos para a resolução deste contrato, conforme informação datada de 19/10/2016, que mereceu despacho favorável do Vereador Manuel Salgado.

Por despacho do Vereador Manuel Salgado de 27/03/2017, após audiência prévia do empreiteiro, foi decidida a resolução do contrato.

### **3. ANÁLISE DO TERCEIRO RELATÓRIO FINAL ELABORADO PELO JÚRI DO CONCURSO**

Foi entregue na AML cópia da documentação relativa ao processo de empreitada da Segunda Circular (em suporte físico/digital), designadamente:

- Projeto de execução
- Programa de concurso
- Caderno de Encargos

- Esclarecimentos solicitados pelos concorrentes ao Júri
- Pronúncias apresentadas pelos concorrentes
- Relatórios elaborados pelo Júri

O Terceiro Relatório Final elaborado pelo Júri do concurso é bastante exaustivo e fundamenta com clareza a proposta de decisão de não adjudicação.

O júri concluiu neste Relatório que se verificavam factos que conduziam à existência de uma coincidência entre o projetista de pavimentação e a fabricação e/ou comercialização do aditivo “RAR”, a incorporar na mistura betuminosa a aplicar na Segunda Circular.

Das diligências que realizou, foi possível apurar que em janeiro de 2016 e já após a entrega do projeto, o projetista do projeto de pavimentação (CONSULPAV – Consultores e Projetistas de Pavimentos, Lda.) alterou o objeto social da sociedade no sentido de nele passar a incluir o fabrico e comercialização de um dos materiais que tinha preconizado para o pavimento da Segunda Circular (cfr. pontos 63 e 64 do Terceiro Relatório Final).

Por outro lado, em sede de esclarecimentos, e contrariando o disposto no Caderno de Encargos, o projetista vedou a possibilidade de substituição do “RAR” por outro aditivo.

Nos pontos 14 a 28 do Relatório, o Júri esclarece porque é que a coincidência na mesma entidade das funções de projetista e de fornecedor de material/solução técnica preconizada em projeto é, por si só, suficiente para se estar perante um conflito de interesses, sendo certo que outros fatores contribuíram para o agravamento da situação, como de seguida se demonstra.

Efetivamente, durante a fase de esclarecimentos ao procedimento concursal da Empreitada no 6/DMPO/DIVPS/DIVPOA/16 - "Reabilitação da Segunda Circular"- troço entre Av. Berlim e o nó dos ralis (a qual, estando em causa questões relativas ao projeto de pavimentação, deve ser analisada em conjunto com a empreitada n.º 7/DMPO/DNPS/DLVPOA/16, considerando o projeto na sua totalidade), foram apresentados a propósito da questão da solução betuminosa a aplicar no pavimento da Segunda Circular, concretamente sobre o aditivo RAR, alguns pedidos de esclarecimentos.

Os pedidos de esclarecimentos foram respondidos pela CML sempre com base nas informações prestadas pelo Coordenador do Projeto de Requalificação da Segunda Circular e principalmente pelo projetista do projeto de pavimentação, por estar em causa a resposta a questões diretamente relacionadas com as soluções técnicas preconizadas nesse projeto.

O primeiro pedido de esclarecimento foi apresentado pela empresa PROTECNIL: *“Relativamente à mistura betuminosa rugosa a aplicar, não encontramos qualquer referência no Caderno de Encargos ao tipo de RAR a utilizar, neste caso o GAP GRADED. Podemos considerar que este produto tem características semelhantes ou equivalentes ao material Rubind? Em caso negativo, solicita-se a disponibilização de uma ficha técnica com as características que este material deverá possuir para poder ser aprovado para utilização em fase de obra.”.*

A resposta prestada pelo Coordenador do Projeto de Requalificação da Segunda Circular (COTEPROL) foi: *“A mistura betuminosa rugosa é do tipo gap-graded. O aditivo (borracha pré-reagida) a utilizar é a RAR. Portanto a mistura a utilizar segundo o caderno de encargos será a mistura betuminosa rugosa com adição de RAR. O aditivo a utilizar segundo o caderno de encargos será a RAR.”.*

O segundo pedido de esclarecimento foi apresentado pela empresa OLIVEIRAS, S.A., que referiu que *“(...) a solução preconizada limita a concorrência, o que distorce completamente as leis do mercado, pois o produto especificado e imposto para a transformação do ligante (uma vez que não são admitidas variantes), ou seja, a borracha ativada, é exclusivamente fornecido por uma única empresa em Portugal. ”.*

Foi também apresentado um pedido de esclarecimento por parte da empresa TEIXEIRA DUARTE, ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES, S.A., relativo à questão do fornecedor do material preconizado no projeto de pavimentação e da sua eventual exclusividade em território nacional, em que pediu a confirmação da possibilidade de serem adotados outros materiais equivalentes. A resposta foi: *“Confirma-se que o concurso não admite propostas variantes, nomeadamente em relação a materiais. O Empreiteiro é livre de utilizar produtos provenientes de qualquer fornecedor (Português, Europeu ou Internacional), desde que*



*asseguradas as características exigidas para os materiais indicados no Projeto e Caderno de Encargos.”.*

A empresa TEIXEIRA DUARTE, ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES, S.A. referiu ainda que se verifica tratar-se de um aditivo novo em Portugal, não se tendo encontrado, até ao momento, produto equivalente no mercado e solicitou esclarecimento sobre quais os produtos existentes no mercado equivalentes. Solicitou também esclarecimento sobre a possibilidade de utilizar a MBR-BBA, como alternativa às misturas betuminosas rugosas e macadames betuminosos com adição de RAR, indicadas no Mapa de Quantidades. A resposta da CONSULPAV foi que compete ao Empreiteiro enveredar os esforços necessários para identificar os fornecedores dos materiais necessários ao Projeto e que se confirma que o concurso não admite propostas variantes, nomeadamente em relação a materiais.

Aquela empresa solicitou ainda que fossem indicados os laboratórios creditados com experiência na formulação deste tipo de misturas, tendo sido respondido que *“Compete ao Empreiteiro seleccionar os laboratórios com que prefere trabalhar e, identificar se têm a experiência necessária para o trabalho a desenvolver. (...)”*.

Daqui foi possível concluir que, durante a fase de esclarecimento dos dois concursos da Segunda Circular, apesar de questionado pelos concorrentes sobre o assunto, a CONSULPAV não esclareceu que marcas ou produtos equivalentes poderiam satisfazer as exigências do caderno de encargos. No desenrolar do concurso, as respostas da Equipa Projetista foram sempre no sentido de não serem admitidas propostas variantes, nomeadamente ao nível dos materiais, e que a possibilidade de substituição de RAR por outro aditivo ficou sempre vedada.

Assim, do exposto no Terceiro Relatório Final, conclui-se que alguns concorrentes colocaram questões relativamente à exclusividade do projetista como fornecedor de RAR e tiveram grande dificuldade em obter fornecedores daquele aditivo, precisamente pelo facto de ele ser fornecido por uma única empresa em Portugal – a CONSULPAV – que também é autora do projeto de pavimentação.

Resulta inequívoco do exposto neste Relatório, que a empresa CONSULPAV é simultaneamente fabricante/fornecedor da RAR, material que integra a solução técnica preconizada no projeto de pavimentação de que é autor e que a empresa está relacionada com o *RARX* e o *Rubind*, marcas comerciais da RAR.

Como se explana no ponto 15 e seguintes do Terceiro Relatório Final, qualquer entidade exercendo funções na qualidade de projetista, tem, durante a elaboração do projeto, a possibilidade de influenciar o resultado técnico e económico de uma determinada obra, exercendo essa influência, por exemplo, através da solução técnica escolhida.

Tal acumulação de funções revela-se conflituante, uma vez que as suas opções, enquanto projetista, terão reflexo no benefício que essa mesma entidade, atuando posteriormente na sua qualidade de fornecedor, irá obter.

O exercício por parte do projetista das suas competências em matéria de resposta aos pedidos de esclarecimentos e às reclamações contra erros e omissões bem como de aprovação dos materiais a aplicar em fase de execução da obra em condições de absoluta independência e imparcialidade, impede-o objetivamente de poder acumular tais funções com as de fornecedor de um material previsto no projeto de que é, simultaneamente, autor (ponto 19).

Daí que, a inexistência de segregação de funções em matéria de autoria de projeto e fornecimento do material/solução projetada, poderia conduzir a uma situação em que o projetista se visse confrontado com a necessidade de emitir parecer sobre um material fornecido por si próprio ou mesmo ter de decidir entre o seu próprio material e uma alternativa de outro fornecedor (ponto 20).

O conflito de interesses, pela sua natureza, apenas se resolve pelo afastamento, logo à partida, das entidades/intervenientes com interesses conflitantes, não sendo possível a sua posterior mitigação ou anulação por via de declarações, justificações ou juízos de valor sobre a atuação das entidades em causa (ponto 22).

O disposto na alínea j) do artigo 55.º do CCP é claro no que respeita à sobreposição ou conflito de funções por parte das diferentes entidades envolvidas em qualquer das etapas associadas ao processo de formação e execução de um contrato público, vedando por completo a participação de entidades que, por qualquer motivo, se encontrem numa situação de que possa resultar qualquer vantagem relativamente aos demais concorrentes ou operadores de mercado (ponto 28).

#### **4. AUDIÇÕES NO ÂMBITO DAS COMISSÕES PERMANENTES**

No dia 6 de março de 2017 foi realizada uma reunião conjunta da 5ª, 3ª e 8ª Comissões Permanentes, na qual foi discutida a metodologia a seguir no âmbito do acompanhamento do Processo de Empreitada da Segunda Circular, nomeadamente quanto a entidades a ouvir, calendarização dos trabalhos e designação do Deputado Relator.

No dia 20 de Março de 2017, foi realizada nova reunião conjunta daquelas três Comissões, na qual foi feita uma verificação da documentação solicitada pelos diferentes Grupos Municipais no âmbito do acompanhamento do Processo de Empreitada na Segunda Circular e foram objeto de votação as audições a propor à Presidente da AML.

Face ao resultado da votação, propôs-se que fosse promovida a audição do Presidente da CML, do Vereador Manuel Salgado e do Vereador João Paulo Saraiva.

Assim, no dia 5 de junho de 2017, foi realizada nova reunião conjunta daquelas três Comissões, na qual o Grupo Municipal do PSD tomou a decisão de não participar, e em que foi ouvido o Presidente da CML.

Nesta audição, o Presidente da CML disse que o projeto da Segunda Circular foi defendido pelo executivo como um projeto importante para o futuro da Cidade, desde logo por se tratar de uma via estruturante, com uma dimensão de tráfego significativa. Para além disso, é uma via com vários problemas, entre os quais sinistralidade rodoviária, ruído, drenagem, os quais

ao longo dos anos não têm sido resolvidos de forma adequada, principalmente pela complexidade da intervenção.

Disse também que, por essa razão, o executivo decidiu apresentar um projeto global, ambicioso, com profundidade, que embora mantendo o seu perfil, propunha uma melhoria significativa da Segunda Circular, projeto que foi alvo, e bem, de grande debate na Cidade.

A intervenção na totalidade da Segunda Circular, em tempo útil e com o menor incómodo possível na Cidade, levaram a estabelecer determinadas condicionantes na forma de execução dos trabalhos, tais como um prazo de execução limitado e realização das obras apenas em período noturno, para que a Segunda Circular estivesse sempre em funcionamento. Isto inviabilizou que do ponto de vista técnico fossem previstas soluções de asfaltamento normal, pois tal impediria o funcionamento da Segunda Circular e seria muito maior o período de execução da obra.

Mas além dos requisitos normais que decorriam do projeto, em termos de matrizes de orientação da sua execução, verificou-se depois que havia indícios de uma viciação do Caderno de Encargos, afunilando os requisitos para determinadas referências comerciais.

Quando o júri tentou apurar esta informação e verificou que havia indícios de que poderia ter havido essa viciação, fez a única proposta que efetivamente defendia o interesse público, pelo que não foi possível sustentar outra decisão que não fosse a da não adjudicação.

Por fim, o Presidente da CML referiu que havendo dúvidas de que os procedimentos não estavam a ser cumpridos e que houve uma viciação que encaminhava para um fornecedor em concreto e não para um regime de concorrência, a única solução foi cancelar o concurso.

Face aos esclarecimentos prestados pelo Presidente da CML, foi considerada desnecessária a audição dos Vereadores.

## **5. RELATÓRIO DA COMISSÃO DE INQUÉRITO E AVERIGUAÇÕES RELATIVO À EMPREITADA N.º 7/DMPO/DIVPS/DIVPOA/16**

Por despacho do Presidente da CML, de 3 de novembro de 2016, foi constituída uma Comissão de Inquérito e Averiguações relativamente à empreitada n.º 7/DMPO/DIVPS/DIVPOA/16 - “Requalificação da 2ª Circular entre o Nó da Buraca e o Aeroporto”, com o objetivo de promover a análise do processo, dar resposta a algumas questões tendo em vista um melhor apuramento dos factos e fazer as recomendações que entendesse relevantes.

Esta Comissão foi constituída por um representante da Ordem dos Engenheiros e dois elementos do Departamento Jurídico da CML e analisou com profundidade, quer o desenvolvimento da fase de projeto, quer a fase de esclarecimentos dos interessados e o período de audiência prévia do “Relatório Final” e do “Segundo Relatório Final”.

Da análise que efetuou, a Comissão elaborou um Relatório fundamentado em que concluiu que o Projetista do Projeto de Pavimentação era à data do procedimento concursal fabricante/fornecedor do aditivo “RAR” e que as respostas da CONSULPAV aos pedidos de esclarecimento dos interessados vieram condicionar a possibilidade de utilizar outro aditivo que não o “RAR”, limitando as propostas apresentadas pelos concorrentes. Ao ter prestado esclarecimentos da forma como o fez, tendo sempre como referência o “RAR”, a CONSULPAV colocou em crise os princípios da concorrência e da igualdade.

Assim, a Comissão considerou estar em condições de afirmar que nos procedimentos concursais sobre os quais se debruçou houve uma inclusão de especificações técnicas discriminatórias, pelos esclarecimentos que foram feitos no âmbito do concurso, o que potenciou o eventual favorecimento de determinados operadores económicos ou produtos, em detrimento de outros, violando os referidos princípios da concorrência e da igualdade.

A Comissão entendeu, por outro lado, não ser possível afirmar com absoluta certeza a existência de um fornecedor exclusivo de “RAR”, sendo que, no entanto, este produto é produzido e comercializado em Portugal pela CONSULPAV, sob a marca RARX, estando

esta marca comercial registada em Portugal a favor da empresa SHRP EQUIPMENT CORP LIMITED, empresa que surge em todos os documentos e outros suportes informativos, associada à CONSULPAV ou ao seu sócio-gerente Doutor Engenheiro Jorge B. Sousa.

Por fim, entendeu a Comissão recomendar que *“os quadros técnicos da CM Lisboa que detenham experiência profissional e conhecimentos bastantes, decorrentes da sua formação académica e das múltiplas intervenções que realizam na Cidade, tenham uma participação nos processos que não se limite à de aceitação, sem crítica técnica e processual, do que sejam as propostas feitas pelos projetistas contratados para a elaboração de projetos e para a respetiva integração nos procedimentos concursais, analisando criteriosamente e contrapondo com fundamento as opções e conceções que lhe são apresentados, para garantia acrescida do rigor técnico, qualidade, transparência, legalidade e economia.”*.

Mais referiu que é recomendável que a mencionada participação se processe nas diferentes fases dos estudos, com especial incidência quando são decididas as grandes opções, estratégias e princípios a seguir, onde a responsabilidade não pode deixar de se centrar nos projetistas, mas com partilha profissional e interferência, quando necessária, do Dono da Obra no desenvolvimento dos estudos.

## **6. OPINIÃO DAS FORÇAS POLÍTICAS**

### **6.1 Opinião do MPT**

O Grupo Municipal do Partido da Terra eleito para a Assembleia Municipal de Lisboa, após a apreciação e votação do Relatório ao Processo de Empreitada da Segunda Circular vem manifestar a sua posição para ser inserida no capítulo destinado à opinião das forças políticas:

O Partido da Terra – MPT, considera relativamente ao assunto tratado nestas Comissões Permanentes que deveria ter sido nomeada uma Comissão Eventual ou Comissão de

Acompanhamento e de análise do processo de empreitada da Segunda Circular, já que se trata no entender do MPT de um assunto estruturante para Lisboa e para os lisboetas.

No decorrer dos trabalhos deveriam ter sido ouvidos técnicos, fornecedores, entidades envolvidas, júri, etc. como proposta por algumas forças políticas representadas na AML, para que os deputados presentes nas comissões ficassem devidamente esclarecidos. Como consequência disso, a ausência de esclarecimento é notória no relatório apresentado.

Por fim, e não menos importante, a não existência de qualquer recomendação no Relatório, á Câmara Municipal de Lisboa, por forma a adotar medidas para evitar a repetição em futuras situações idênticas.

O que torna o resultado de todo o trabalho realizado nestas Comissões Permanentes relativamente assunto em causa, desprovido de objetivos concretos e sem os esclarecimentos necessários para boas praticas de transparência política, como se reflete neste Relatório.

Lisboa, 24 de Julho de 2017

Pelo Grupo Municipal do Partido da Terra,

O Deputado Municipal

-Vasco Miguel Ferreira dos Santos-

## **6.2 Opinião do PAN**

A repavimentação e restante obra da 2a Circular foi desde o início apoiada pelo PAN porque correspondia aos princípios que nos movem, neste caso apoio à biodiversidade, melhoria ambiental com redução significativa de ruído e apoio à economia circular que deverá ser em termos ambientais uma das prioridades actuais da nossa sociedade. Os pneus velhos, em vez de serem queimados numa mais do que duvidosa (em termos ambientais) "valorização energética" são reciclados integrando o pavimento rodoviário numa nova existência. Na altura apoiámos esta obra e não estamos arrependidos confiando que a CML cumpriria o que estava a prometer oferecendo à cidade uma solução ambientalmente aceitável nesta sociedade em transição para o fim da utilização de hidrocarbonetos.

Quando Fernando Medina manda suspender a obra concordámos com a decisão perante os argumentos de falta de transparência no concurso. O que se seguiu fez-nos questionar esta nossa decisão porque a partir daí apenas temos observado comportamentos inexplicáveis.

1. Após tanta acusação ao comportamento do Projectista e tão detalhado inquérito "até às últimas consequências" ainda não conseguimos vislumbrar as declarações do projectista à comissão de inquérito para explicar estes acontecimentos. Será que ouvir o projectista não foi considerado relevante pela comissão ou os interesses em presença são diferentes da descoberta da verdade total?
2. As dúvidas relativamente à comissão de inquérito não foram dissipadas pela forma como a maioria e seus integrantes se comportaram nesta assembleia, inviabilizando a constituição de uma comissão especial de acompanhamento deste processo e ao inviabilizarem a chamada a esta assembleia para depor dos técnicos da Câmara e outros agentes envolvidos neste concurso. A ausência de referência no relatório à declaração do PAN na 2ª reunião, apenas confirma e reforça o comportamento negativo da maioria que condiciona este relatório.
3. Desconhecemos que outra solução técnica pode ser equivalente ao denominado RAR para efeito da redução de ruído prometida pela Câmara na origem (leia-se pelo próprio pavimento). Se essa solução não existir e fosse apresentada uma solução alternativa que não respeitasse a redução de ruído, quer isto dizer que a CML preferia esquecer a especificação de redução de ruído?
4. É falso que a solução do projecto, seja uma solução nova em Portugal, e pelo resto do mundo está suficientemente documentada há muitos anos nos EUA, Brasil, Europa, etc.
5. Aparentemente e com bastante pena da nossa parte, os interesses eleitorais da maioria acabam por ditar a vítima final deste processo, a cidade de Lisboa e a requalificação da 2ª circular.
6. Perante tudo o que se passou, apenas os eleitores podem evitar que problemas idênticos continuem a ocorrer evitando a maioria absoluta que permite estas perversões dos processos democráticos.



Tendo em conta o atrás exposto o **PAN recomenda à Câmara** que:

- Desde já seja revisto o projecto da 2ª circular não lhe retirando as características ambientalmente únicas que possuía.
- Seja revisto do ponto vista jurídico para que possa ser inatacável em sede de novo concurso.
- Que o concurso seja lançado mal os pressupostos anteriores estejam cumpridos

Miguel Santos

DM PAN (membro da 8ª Comissão Permanente da AML)

## 7. CONCLUSÕES

Do conjunto de diligências que efetuou, o Júri do concurso de empreitada, numa análise autónoma e juridicamente fundamentada, entendeu que se verificavam factos que conduziam à existência de coincidência entre o projetista de pavimentação e a fabricação/comercialização do aditivo “RAR”, a incorporar na mistura betuminosa a aplicar na Segunda Circular.

Ficou expresso no concurso que não era possível a substituição do aditivo “RAR” por outro aditivo, pois os projetistas sempre informaram que o procedimento não admitia “propostas variantes”, nomeadamente em relação a materiais.

A CML definiu as características gerais pretendidas para o pavimento da Segunda Circular, tendo em vista a compatibilidade com a execução da obra em horário noturno, a redução do ruído, entre outras, mas a solução técnica indicada no projeto foi definida pelo projetista do projeto de pavimentação. O Caderno de Encargos não faz referência a quaisquer marcas, fabricantes ou proveniência, pelo que a CML não definiu qualquer referência comercial<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Nos termos do art. 49.º do Código dos Contratos Públicos, as especificações técnicas devem constar do caderno de encargos e são fixadas por forma a permitir a participação dos concorrentes em condições de igualdade e a promoção da concorrência. É proibida a fixação de especificações técnicas que façam referência a um fabricante ou uma proveniência determinados, a um processo específico de fabrico, a marcas, patentes ou modelos e a uma dada origem ou produção, que tenha por efeito favorecer ou eliminar determinadas entidades ou determinados bens.

Na fase de esclarecimentos do concurso de empreitada, foram levantadas questões técnicas sobre a solução de pavimentação preconizada em projeto, referindo-se que o projetista dos pavimentos era simultaneamente fornecedor de um dos materiais. Em resposta a esta questão, o projetista do projeto de pavimentação não referiu a sua qualidade de fornecedor, pelo contrário, referiu a existência de diversos fornecedores a nível europeu e mundial, pelo que os serviços municipais não encontraram razões que fizessem indiciar um conflito de interesses.

Apenas em julho, no âmbito do segundo período de audiência prévia, veio o concorrente Construções PRAGOSA invocar esta questão na sua pronúncia.

Em face da argumentação expendida por esta concorrente, entendeu o Júri desenvolver as diligências necessárias para o melhor apuramento dos factos, tendo concluído que o projetista do projeto de pavimentação fabricava e comercializava um dos materiais que tinha indicado para a pavimentação da Segunda Circular.

Ora, a coincidência entre o projetista e a fabricação e/ou comercialização do aditivo “RAR” conduziu o Júri a acreditar estar na presença de um verdadeiro conflito de interesses.

Como se encontra bem explanado no Terceiro Relatório Final, qualquer entidade que exerça as funções de projetista, tem, durante a elaboração do projeto, a possibilidade de influenciar o resultado de uma determinada obra, exercendo essa influência, por exemplo, através da solução técnica escolhida.

É consensual, tanto a nível doutrinal como a nível jurisprudencial, que o princípio da concorrência, que por sua vez deriva do princípio da igualdade, é um dos princípios fundamentais da contratação pública.

Tanto assim é, que o n.º 1 do artigo 284.º do Código dos Contratos Públicos estabelece que os contratos são nulos quando o respetivo vício determine a nulidade por aplicação dos

princípios fundamentais do direito administrativo, como é o caso do princípio da igualdade (cfr. artigo 13.º e n.º 2 do artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa).

No âmbito específico dos concursos públicos, este princípio manifesta-se, principalmente, na exigência de igualdade de condições de oportunidades para todos os concorrentes.

Como referido no Ponto 5, também a Comissão de Inquérito e Averiguações, constituída por determinação do Presidente da CML com vista a aprofundar os indícios apurados pelo Júri que levaram à decisão de não adjudicação, considerou estar em condições de afirmar que nos procedimentos concursais que analisou houve uma inclusão de especificações técnicas discriminatórias que potenciou o eventual favorecimento de determinados operadores económicos ou produtos, em detrimento de outros, violando os princípios da concorrência e da igualdade.

Analisado o Terceiro Relatório do Júri, foi decidido pelo executivo camarário seguir a proposta de não adjudicação nele contida, sendo certo que não há memória, pelo menos em anos mais recentes, de o executivo da CML ter decidido contra as propostas dos Júris de concursos de empreitada, principalmente em caso de decisões de não adjudicação.

Importa realçar que o Júri dos procedimentos de contratação pública goza de autonomia e independência técnica relativamente ao órgão competente para a decisão de contratar, devendo pautar a sua conduta pela isenção e imparcialidade.

Independentemente das questões que possam colocar-se relativamente aos interesses privados dos intervenientes no processo, que devem ser tratadas em sede própria, o que prevaleceu na tomada de decisão de não adjudicação da empreitada foi a defesa do interesse público, face às conclusões expressas nos relatórios do Júri.

No que respeita à questão, suscitada por alguns Grupos Municipais, da substituição de alguns elementos do Júri, tal como foi em tempo informado pelo Vereador Manuel Salgado em ofício que remeteu à Presidente da AML em 13-10-2016 (Ofício n.º OF/875/GVMS/16), esta substituição foi motivada por uma indisponibilidade pontual dos mesmos, sendo relativamente

comum que no âmbito de concursos públicos – cujo tempo de tramitação é longo e com prazo de conclusão imprevisível -, seja necessário proceder a algumas alterações, como medida de gestão de recursos humanos. Mais esclareceu no referido ofício que as alterações ao Júri nomeado aquando da decisão de contratar não têm suscitado dúvidas jurídicas e têm sido uma prática relativamente comum no Município desde 2002.

De facto, alguns membros do Júri foram substituídos por indicação da Diretora Municipal de Projetos e Obras, mas tal situação foi sanada pela aprovação, em 20 de outubro de 2016, da Proposta n.º 560/CM/2016, através da qual foi deliberada a ratificação da alteração da composição do Júri, nos termos conjugados do n.º 1 do art. 67.º do Código dos Contratos Públicos e dos n.ºs 1, 3 e 5 do art. 164.º do Código do Procedimento Administrativo.

De referir, por fim, que para além do inquérito interno promovido pela Comissão de Inquérito e Averiguações, da qual resultou o Relatório que se junta como Anexo III, foi ainda instaurado um processo de inquérito pelo Ministério Público, que corre os seus termos.

Considerando o exposto, conclui-se que o presente Relatório está em condições de ser distribuído pelas forças políticas representadas na Assembleia Municipal de Lisboa bem como votado em sede de Comissão. Também se propõe que o presente Relatório seja exposto na Página de Internet da Assembleia Municipal para que todos os interessados o possam consultar.

## **8. ANEXOS**

O Deputado Municipal relator considerou necessária a junção ao presente relatório dos seguintes documentos:

Anexo I - Despacho n.º 4/PAM/2016

Anexo II – Terceiro Relatório Final do Júri do concurso

Anexo III – Relatório da Comissão de Inquérito e Averiguações relativo à Empreitada n.º 7/DMPO/DIVPS/DIVPOA/16

O presente relatório foi aprovado por maioria.

Lisboa, 24 de julho de 2017.

O Presidente da 5.ª Comissão

-Miguel Coelho -

O Presidente da 8ª Comissão

-José Leitão -

O Presidente da 3ª Comissão

-Victor Gonçalves-

O Deputado Municipal relator

-Miguel Gama-