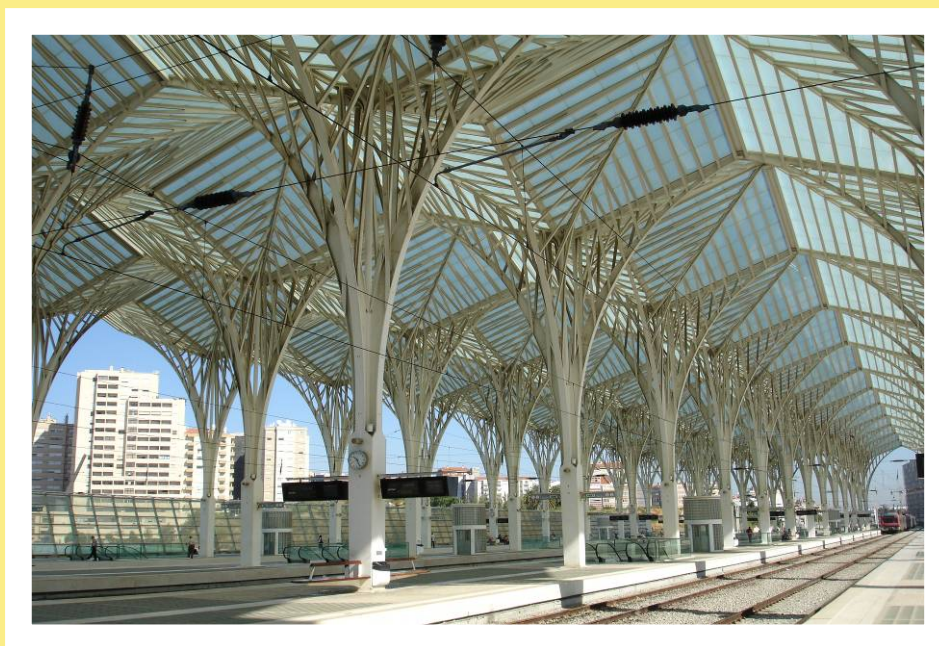




Tribunal de Contas

**Auditoria ao**  
***“Projecto Integrado da Linha do Norte”***  
**da Medida**  
***“Integração dos Corredores Estruturantes do Território***  
***na Rede Transeuropeia de Transportes”***  
**do Programa PIDDAC**  
***“Transportes”***



**Relatório**  
**Novembro de 2006**

**Relatório de Auditoria n.º 39/2006 - 2.ª Secção**

**Processo N.º 09/06 - AUDIT**



PROCESSO N.º 09/06 - AUDIT

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**  
**N.º 39/2006 - 2.ª Secção**

*ao “Projecto Integrado da Linha do Norte”  
da Medida “Integração dos Corredores  
Estruturantes do Território na Rede Transeuropeia  
de Transportes” do Programa do PIDDAC  
“Transportes”*





## ÍNDICE

ÍNDICE DE QUADROS.....	5
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	5
ÍNDICE DE FIGURAS.....	5
SIGLAS / GLOSSÁRIO.....	6
FICHA TÉCNICA DE AUDITORIA.....	7
<b>1 – SUMÁRIO.....</b>	<b>8</b>
1.1 – CONCLUSÕES DA AUDITORIA.....	8
1.2 – RECOMENDAÇÕES.....	14
<b>2 – PARTE INTRODUTÓRIA.....</b>	<b>17</b>
2.1 – FUNDAMENTO E ÂMBITO DA AUDITORIA.....	17
2.2 – ENTIDADE JUNTO DA QUAL SE DESENVOLVEU A AUDITORIA.....	17
2.3 – OBJECTIVOS E METODOLOGIA DA AUDITORIA.....	17
2.3.1 – <i>Objectivo Estratégico e Objectivos Operacionais.....</i>	<i>17</i>
2.3.2 – <i>Metodologia e Técnicas de Controlo.....</i>	<i>18</i>
2.4 – SELECÇÃO DA AMOSTRA.....	19
2.5 – CONDICIONANTES À AUDITORIA.....	19
2.6 – ENQUADRAMENTO NORMATIVO.....	19
2.7 – AUDIÇÃO DAS ENTIDADES AUDITADAS EM CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO.....	21
<b>3 – PARTE EXPOSITIVA.....</b>	<b>23</b>
3.1 – CARACTERIZAÇÃO DO PROJECTO AUDITADO.....	23
3.1.1 – <i>Localização e breve descrição física.....</i>	<i>23</i>
3.1.2 – <i>Objectivos do Projecto Integrado da Linha do Norte.....</i>	<i>24</i>
3.2 – DESENVOLVIMENTO DO PROJECTO E PROCESSO DE DECISÃO DA REALIZAÇÃO.....	26
3.2.1 – <i>O Plano de Modernização dos Caminhos-de-ferro e a RCM n.º 6/88.....</i>	<i>26</i>
3.2.2 – <i>Os estudos do consórcio Consulgal / Transmark.....</i>	<i>26</i>
3.2.3 – <i>Os estudos da CP que antecederam o Despacho n.º 44/91 do MOPTC.....</i>	<i>27</i>
3.2.4 – <i>O Despacho n.º 44/91 do MOPTC.....</i>	<i>27</i>
3.2.5 – <i>O arranque do Projecto de Modernização.....</i>	<i>27</i>
3.2.6 – <i>A “Actualização do Estudo Económico-Financeiro da Fase III”.....</i>	<i>27</i>
3.2.7 – <i>O desenvolvimento do Projecto posterior à criação da REFER.....</i>	<i>28</i>
3.2.8 – <i>As dificuldades de relacionamento CP / REFER.....</i>	<i>28</i>
3.2.9 – <i>O Relatório “Modernização da Linha do Norte – Situação Física e Financeira – Perspectiva Futura – Relatório para a Administração”.....</i>	<i>28</i>
3.2.10 – <i>O Despacho n.º 4 989/99 do Secretário de Estado dos Transportes e a auditoria realizada ao Projecto em 1999.....</i>	<i>29</i>
3.2.11 – <i>O Despacho n.º 10 990/99 do MEPAT, de 11 de Maio.....</i>	<i>29</i>
3.2.12 – <i>O Despacho n.º 20 312/99 do MEPAT, de 6 de Outubro.....</i>	<i>29</i>
3.2.13 – <i>Reservas da Comissão Europeia quanto ao desenvolvimento do Projecto.....</i>	<i>29</i>
3.2.14 – <i>A reavaliação económico-financeira de Junho de 2004.....</i>	<i>30</i>
3.2.15 – <i>O reajustamento do Projecto no contexto da rede de alta velocidade.....</i>	<i>30</i>
3.3 – ANÁLISE DOS CUSTOS E DO FINANCIAMENTO.....	30
3.3.1 – <i>Investimento total previsto no PIDDAC.....</i>	<i>30</i>
3.3.2 – <i>Financiamento.....</i>	<i>31</i>

3.3.3 –	<i>Execução financeira em 2005.....</i>	<i>33</i>
3.3.4 –	<i>Custos com projectos, empreitadas, outras prestações de serviços e fornecimentos.....</i>	<i>34</i>
3.4 –	<b>DESENVOLVIMENTO E EXECUÇÃO DO PROJECTO .....</b>	<b>35</b>
3.4.1 –	<i>Elaboração dos estudos e projectos .....</i>	<i>35</i>
3.4.2 –	<i>Coordenação geral do empreendimento .....</i>	<i>36</i>
3.4.3 –	<i>Fiscalização das empreitadas .....</i>	<i>38</i>
3.4.4 –	<i>Elaboração do levantamento cadastral do projecto de expropriações e implantação dos limites de expropriação.....</i>	<i>38</i>
3.4.5 –	<i>Parecer prévio não vinculativo sobre operações urbanísticas.....</i>	<i>40</i>
3.4.6 –	<i>Contratação de empreitadas, prestações de serviços e fornecimentos .....</i>	<i>40</i>
3.4.6.1 –	<i>Contratação e execução de empreitadas .....</i>	<i>40</i>
3.4.6.2 –	<i>Contratação de prestações de serviços.....</i>	<i>41</i>
3.4.6.3 –	<i>Fornecimentos efectuados pela REFER .....</i>	<i>42</i>
3.4.7 –	<i>Análise da contratação.....</i>	<i>42</i>
3.4.7.1 –	<i>Regularidade da contratação de empreitadas.....</i>	<i>42</i>
3.4.7.2 –	<i>Qualificação de concorrentes nos concursos de empreitadas .....</i>	<i>46</i>
3.4.7.3 –	<i>Critério de adjudicação.....</i>	<i>47</i>
3.4.7.4 –	<i>Execução dos contratos de empreitada.....</i>	<i>49</i>
3.4.7.4.1 –	<i>Contratação por preços global.....</i>	<i>49</i>
3.4.7.4.2 –	<i>Opção pelo critério da proposta economicamente mais vantajosa .....</i>	<i>49</i>
3.4.7.4.3 –	<i>Reclamação por erros e omissões dos projectos.....</i>	<i>51</i>
3.4.7.4.4 –	<i>Trabalhos a mais e a menos.....</i>	<i>52</i>
3.4.7.4.5 –	<i>Prorrogação do prazo contratual.....</i>	<i>55</i>
3.4.7.4.6 –	<i>Indemnizações e compensações .....</i>	<i>56</i>
3.4.7.4.7 –	<i>Instalações de sinalização e telecomunicações.....</i>	<i>57</i>
3.4.7.5 –	<i>Contratos de prestação de serviços.....</i>	<i>59</i>
3.4.7.5.1 –	<i>O contrato de “project management” .....</i>	<i>60</i>
3.4.7.5.2 –	<i>Os princípios da transparência e da imparcialidade.....</i>	<i>60</i>
3.4.7.5.3 –	<i>Contratação por ajuste directo.....</i>	<i>60</i>
3.4.7.6 –	<i>Contratos de aquisição de bens.....</i>	<i>61</i>
3.4.8 –	<i>Aplicação das Directivas da União Europeia relativas à contratação dos “sectores especiais” .....</i>	<i>62</i>
3.4.9 –	<i>Incompatibilidade com o financiamento por Fundos Comunitários .....</i>	<i>64</i>
3.4.10 –	<i>Expropriações e indemnizações .....</i>	<i>66</i>
<b>4 –</b>	<b>VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO .....</b>	<b>68</b>
<b>5 –</b>	<b>EMOLUMENTOS.....</b>	<b>68</b>
<b>6 –</b>	<b>DETERMINAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>68</b>
<b>ANEXO I.....</b>		<b>71</b>
NOTA DE EMOLUMENTOS.....		71
<b>ANEXO II.....</b>		<b>73</b>
RESPOSTAS DAS ENTIDADES AUDITADAS .....		73



## ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – ÁREAS, ÂMBITO, OBJECTIVOS E PROCEDIMENTOS DE AUDITORIA.....	18
QUADRO 2 – INVESTIMENTO E FONTES DE FINANCIAMENTO POR ANOS .....	32
QUADRO 3 – FINANCIAMENTO POR FUNDOS COMUNITÁRIOS .....	33
QUADRO 4 – EXECUÇÃO FINANCEIRA (2005) .....	34
QUADRO 5 – CUSTOS COM PROJECTOS, EMPREITADAS, PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E FORNECIMENTOS – REALIZADO EM 2005 E ACUMULADO.....	34
QUADRO 6 – CUSTO DA REALIZAÇÃO DO PROJECTO.....	35
QUADRO 7 – VALOR E NÚMERO DE CONTRATOS DE EMPREITADA POR PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL .....	40
QUADRO 8 – VALOR E NÚMERO DE CONTRATOS PARA EXECUÇÃO DE PROJECTOS POR PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL.....	41
QUADRO 9 – VALOR E NÚMERO DE OUTROS CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS POR PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL.....	41
QUADRO 10 – CONTRATOS DE EMPREITADA SELECIONADOS NA AMOSTRA .....	42
QUADRO 11 – CONTRATOS DE EMPREITADA ANALISADOS EXTRA-AMOSTRA .....	43
QUADRO 12 – VARIAÇÃO DOS VALORES DAS PROPOSTAS CONTRATADAS RELATIVAMENTE ÀS PROPOSTAS DE MAIS BAIXO PREÇO .....	50
QUADRO 13 – VALORES DAS RECLAMAÇÕES POR ERROS E OMISSÕES DOS PROJECTOS .....	52
QUADRO 14 – VALORES DOS TRABALHOS A MAIS E A MENOS.....	53
QUADRO 15 – PRORROGAÇÕES DOS PRAZOS DE EXECUÇÃO CONTRATUAIS .....	56
QUADRO 16 – INDEMNIZAÇÕES E COMPENSAÇÕES .....	57
QUADRO 17 – CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS INCLUÍDOS NA AMOSTRA.....	59
QUADRO 18 – CONTRATOS DE FORNECIMENTO ANALISADOS .....	61
QUADRO 19 – VALOR E NÚMERO TOTAL DE CONTRATOS POR PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL (PROCEDIMENTOS ABERTOS APÓS 7/12/2001).....	63

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – INVESTIMENTO TOTAL PREVISTO NO PIDDAC ENTRE 1990 E 2005.....	30
GRÁFICO 2 – REALIZAÇÃO ACUMULADA DO PROJECTO.....	31
GRÁFICO 3 – ESTRUTURA DAS FONTES DE FINANCIAMENTO (VALORES ACUMULADOS, ATÉ 31 DE DEZEMBRO DE 2005).....	33

## ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 – PROJECTO INTEGRADO DA LINHA DO NORTE.....	23
--	----

## SIGLAS / GLOSSÁRIO

Sigla	Significado
AMV	Aparelho de mudança de via
BAF	Consórcio Brisa – Engenharia e Gestão, SA / WS Atkins (Portugal) Consultores e Projectistas Internacionais, Ld. <sup>a</sup> / DHV FBO - Consultores, SA, (anteriormente KAF / TAF)
BEI	Banco Europeu de Investimentos
Bitola	Distância entre carris (bitola europeia – 1435 mm / bitola ibérica – 1668 mm <sup>*</sup> )
CA	Conselho de Administração
CE	Comissão Europeia
CG	Concelho de Gerência (da CP)
Convel	Sistema de controlo automático de velocidade
CP	CP – Caminhos-de-Ferro Portugueses, EP
DGTREN	Directorate General Energy and Transport (anterior DGVII)
DGTT	Direcção-Geral dos Transportes Terrestres
DR	Diário da República
FC	Fundo de Coesão
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
GEP	Gabinete de Estudos e Planeamento (do MOPTC)
GOP	Grandes Opções do Plano
GTAV	Designação dada pelo Despacho n.º 20 309/99 do MEPAT ao Grupo de Trabalho constituído por elementos do INTF, CP, REFER e DGTT, criado pelo Despacho n.º 10 990/99 do MEPAT
IGOP	Inspecção-Geral das Obras Públicas
Infraestrutura ferroviária	Totalidade dos elementos que constituem a linha-férrea (infraestrutura de via e superestrutura de via)
INTF	Instituto Nacional dos Transportes Ferroviários
IOT	Programa Operacional de Acessibilidade e Transportes
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JOCE	Jornal Oficial das Comunidades Europeias
KAF	Consórcio Kaiser Engineers & Constructors, Inc. / WS Atkins (Portugal) Consultores e Projectistas Internacionais, Ld. <sup>a</sup> / FBO – Fernando Braz de Oliveira, Consultores de Engenharia, Ld. <sup>a</sup> (depois TAF)
KN	Quilo Newton (= 10 <sup>3</sup> kg.m/s <sup>2</sup> )
Mc	Milhão de contos
MEPAT	Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território
MOPTC	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
OE	Orçamento do Estado
PA	Pedido de alteração
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
Plataforma de via	Plataforma formada pela camada de assentamento que suporta a superestrutura de via (leito e sub-balastro, quando existente)
PDR	Plano de Desenvolvimento Regional
PRODAC	Programa de Desenvolvimento das Acessibilidades
PS	Passagem superior
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
REFER	REFER – Rede Ferroviária Nacional, E.P.
RJEOP	Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas (Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março)
Sinalização de contravia	Modo de sinalização ferroviária concebido para permitir e/ou melhorar a circulação de composições numa determinada via em sentido contrário ao habitual (pré-definido)
SIPIDDAC	Sistema de Informação do PIDDAC
Superestrutura de via	Parte da infraestrutura ferroviária constituída pelos materiais colocados sobre a infraestrutura de via, que servem de base às composições e que permitem a sua circulação (balastro, travessas e carris)
TAF	Consórcio Tyco Engenharia Unipessoal, Ld. <sup>a</sup> (actualmente Brisa – Engenharia e Gestão, SA) / WS Atkins (Portugal) Consultores e Projectistas Internacionais, Ld. <sup>a</sup> / DHV FBO - Consultores, SA, (anteriormente KAF)
TIR	Taxa interna de rentabilidade
VAL	Valor actual líquido
VUP	Via única permanente – os trabalhos em VUP são trabalhos na infraestrutura ferroviária, numa via interdita à exploração durante um período alargado de tempo (semanas)
VUT	Via única temporária – os trabalhos em VUT são trabalhos na infraestrutura ferroviária, numa via interdita temporariamente à exploração (minutos / horas)

\* Na Espanha, em 1844, 30 anos após as invasões francesas, por razões defensivas, foi decidido construir uma rede ferroviária com linhas de bitola diferente da bitola francesa, para impedir que a circulação dos comboios facilitasse novas invasões. Com a fundação da Companhia Real dos Caminhos-de-ferro Portugueses, em 1860, Portugal adoptou a bitola espanhola, para permitir a circulação entre Portugal e Espanha.



## FICHA TÉCNICA DE AUDITORIA

EQUIPA TÉCNICA DE AUDITORIA – “Projecto Integrado da Linha do Norte” da Medida “Integração dos Corredores Estruturantes do Território na Rede Transeuropeia de Transportes” do Programa do PIDDAC “Transportes”		
	TÉCNICOS	QUALIFICAÇÃO
Auditor Coordenador	Abílio Matos	Lic. Economia
Auditor Chefe	António Marques do Rosário	Lic. Direito
Auditores	Daphnie Eurélia Gomes Góis José Rosário Silva	Lic. Direito Lic. Engenharia Civil, Mestre em Construção
Consultoria Externa	José Luís Vela Gomes	Lic. Engenharia Electrotécnica
Apoio Administrativo e Informático	Kátia Lorena Manuel Nobre	



## 1 – SUMÁRIO

Em cumprimento do Programa de Fiscalização aprovado pelo Tribunal de Contas para o ano de 2006, no âmbito do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), realizou-se a presente auditoria de gestão financeira, acompanhamento e controlo da execução do “**Projecto Integrado da Linha do Norte**” integrado na Medida “**Integração dos Corredores Estruturantes do Território na Rede Transeuropeia de Transportes**” do Programa PIDDAC “**Transportes**” do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC), cuja gestão e execução foi da responsabilidade da REFER – Rede Ferroviária Nacional, E. P. (REFER).

### 1.1 – Conclusões da auditoria

1. O Projecto Integrado da Linha do Norte foi criado com o objectivo de reabilitar e modernizar a infraestrutura ferroviária da Linha do Norte, e assegurar um serviço de qualidade adequado às exigências da circulação de comboios de passageiros a velocidades até 220 km/h, que reduzisse o tempo de percurso entre Lisboa e Porto, aumentasse a capacidade de transporte da linha, em especial nas zonas suburbanas de Lisboa e Porto, permitisse a utilização da mesma infraestrutura por comboios de mercadorias, com carga de 225 kN por eixo, e garantisse a segurança e fiabilidade da exploração da linha e a eficácia da sua regulação (cf. ponto 3.1.2).
2. Para concretizar esse objectivo foram consideradas três acções fundamentais, interligadas e coordenadas, que compreendiam a operação com material circulante com basculação activa (comboios pendulares), a intervenção na infra-estrutura de via existente, com construção de variantes, quadruplicação nas zonas mais congestionadas e supressão de todas as passagens de nível, e a implementação de novos sistemas de sinalização electrónica e de comando centralizado da circulação, em conjunto com a instalação / remodelação dos sistemas de telecomunicações, incluindo sistemas de informação ao público (cf. ponto 3.1.2).
3. Em de 1 de Junho de 2006, o CA da REFER tendo por base um estudo sobre a integração dos projectos da rede de alta velocidade e da rede convencional no eixo Lisboa – Porto, estabeleceu parâmetros técnicos para a prossecução da reabilitação da Linha do Norte no novo contexto funcional estabelecido para o corredor, reduzindo a velocidade máxima para 160 km/h para os comboios convencionais e a extensão das intervenções ainda por concretizar (cf. ponto 3.2.15).
4. As referências ao projecto de modernização da Linha do Norte, nas GOP tiveram início no ano de 1990 e foram, na sua maioria, de índole genérica, com excepção das feitas no ano de 2003, em que há referência ao ano de 2006 como prazo de conclusão do processo de modernização (cf. ponto 3.1.2).
5. A inclusão do Projecto no PIDDAC teve lugar no OE de 1990, com um investimento total então previsto em Esc.  $15,2 \times 10^9$  (€  $75,8 \times 10^6$ ) e conclusão em 1993 (cf. pontos 3.1.2 e 3.3.1).
6. O Projecto de modernização da Linha do Norte sofreu, desde o seu início, sucessivas alterações quanto aos seus objectivos, bem como quanto à extensão e profundidade dos trabalhos a realizar para os atingir (cf. pontos 3.1.2 e 3.2.1 a 3.2.15).
7. As avaliações económicas e financeiras efectuadas não incidiram sobre todos os custos e receitas previstos (cf. pontos 3.2.2, 3.2.3 e 3.2.6).
8. O investimento total previsto para o Projecto sofreu grandes variações, tendo, no PIDDAC para o ano de 1994, crescido para €  $817,0 \times 10^6$  e aumentando, a partir daí, para valores que atingiram o



máximo de € 1.820,5×10<sup>6</sup>, em 2004. O valor total previsto no PIDDAC de 2005 baixou para € 1.782,6×10<sup>6</sup> (cf. ponto 3.3.1).

9. A realização acumulada do Projecto ultrapassou significativamente o investimento total previsto nos anos de 1992 e 1993 (cf. ponto 3.3.1).
10. A execução acumulada indicada pela REFER apresenta, em geral, valores inferiores aos constantes do Mapa XV (e anterior Mapa XI) do OE (cf. ponto 3.3.1).
11. O PIDDAC de 2005 apresenta como indicador para o Projecto a “*melhoria do tempo de percurso*”, com uma situação de partida de 215 minutos e de 170 minutos como “*meta para ano de orçamento*”, uma previsão de custos totais de € 1.782,6 €×10<sup>6</sup>, como já referido, e conclusão prevista para 2008 (cf. pontos 3.1.2 e 3.3.1).
12. A meta estabelecida para 2005 foi atingida, tendo em conta que o tempo previsto no horário em vigor para o serviço “*Alfa Pendular*” entre Lisboa (Santa Apolónia) e Porto (Campanhã) é de 175 minutos e o facto de este tempo contemplar margens suplementares de 5 minutos para cada uma das duas frentes de trabalho em curso (cf. ponto 3.1.2).
13. Os custos com projectos, empreitadas, prestação de serviços, fornecimentos e expropriações, não incluindo custos financeiros, imputados pela REFER ao Projecto Integrado da Linha do Norte totalizaram € 148.965.223,25, em 2005. O valor acumulado, até 31 de Dezembro de 2005, totalizava € 1.004.261.555,50 (cf. ponto 3.3.4).
14. O financiamento acumulado, até 31 de Dezembro de 2005, incluía 38% de financiamento por Fundos Comunitários, 34% de empréstimos contraídos, 22% do OE e 6% de fontes não especificadas (cf. ponto 3.3.2).
15. A execução financeira, em 2005, foi de € 172.685.293, com taxas de execução de 81,1%, relativamente à dotação inicial, e de 64,2%, relativamente à dotação ajustada (cf. ponto 3.3.3).
16. A informação relativa a cada contrato celebrado pela REFER não se encontra sistematizada e centralizada em processo único, mas antes separada em processos técnicos, que aglutinam os documentos relativos à execução, e em processos administrativos, estes apenas individualizados por cada um dos troços de via (cf. ponto 3.4.2).
17. O Plano de Modernização da Linha do Norte foi aprovado pelo Despacho n.º 44/91, de 15 de Abril, do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, que determinou ao CG da CP que iniciasse de imediato os estudos de pormenor e os projectos necessários à realização do empreendimento, devendo ser elaborada uma proposta concreta quanto à forma de realizar o projecto, ao cronograma físico e à respectiva programação financeira, a submeter à apreciação do Ministro. No entanto, apesar do determinado no citado Despacho, o CG da CP não apresentou qualquer proposta concreta ou plano financeiro para o empreendimento de modernização da Linha do Norte (cf. ponto 3.2.4).
18. As operações urbanísticas efectuadas na Linha do Norte não foram submetidas a parecer prévio não vinculativo das respectivas Câmaras Municipais, nos termos do n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro (cf. ponto 3.4.5).
19. Os estudos e projectos de engenharia revelaram deficiências que foi necessário corrigir, a que acresceu a necessidade de se lhe introduzir alterações e de realizar outros projectos, para acompanhar as modificações dos trabalhos previstos (cf. pontos 3.4.1, 3.4.7.4.3 e 3.4.7.4.4).
20. Apesar das sucessivas revisões a que foram sujeitos, em geral, os projectos patentes a concurso não se encontravam devidamente desenvolvidos, apresentando lacunas e outras deficiências que foram preenchidas com a entrega de peças de projecto, novas ou alteradas, na consignação das

empreitadas e, também, ao longo da execução dos trabalhos, e com alterações dos processos construtivos e da sequência de trabalhos prevista; algumas vezes houve mesmo a necessidade de recurso a projectos novos (**cf. pontos 3.4.1 e 3.4.7.4.4**).

21. Apesar das deficiências evidenciadas pelos projectos, a REFER não implementou mecanismos de responsabilização dos projectistas, nomeadamente, quanto a erros e omissões de projecto, quer na vertente conceptual quer em termos de medições (**cf. ponto 3.4.1**).
22. A separação entre a REFER, como entidade gestora da infraestrutura ferroviária, e a CP, que permaneceu como principal operadora dessa infra-estrutura, não contribuiu para garantir os condicionamentos da circulação de comboios, necessários para a realização dos trabalhos de engenharia, uma vez que esses condicionamentos afectavam a exploração comercial da linha (**cf. ponto 3.2.8**).
23. A colocação a concurso de projectos, na modalidade de preço global ou em regime misto, que não se encontravam estabilizados e com o necessário desenvolvimento violou o disposto no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março (**cf. pontos 3.4.1 e 3.4.7.4.1**).
24. A REFER não diligenciou a verificação das medições dos projectos antes da abertura dos concursos, pelo que, em geral, os adjudicatários apresentaram reclamações por erros e omissões dos projectos de montantes elevados, como é o caso do contrato 02-02 CA-LN, em que a reclamação atingiu 1.096.205.624\$00 (€ 5.467.850,60), o que representou 7,9% do valor da adjudicação, tendo sido aprovado o valor de € 3.195.872,61 (4,6% do valor da adjudicação), após a eliminação de trabalhos sobre os quais a reclamação incidia (**cf. ponto 3.4.7.4.3**).
25. A escolha dos factores do critério de adjudicação, com as ponderações correspondentes, não foi fundamentada pela REFER em estudos realizados para o efeito, em termos genéricos ou especificamente para cada empreitada ou prestação de serviços, embora tal fizesse parte das atribuições contratualmente cometidas por esta empresa ao consórcio KAF, tendo incidido sobre aspectos que a REFER deveria especificar nos cadernos de encargos. Em alguns factores é ainda apresentado um grau de exigência incoerente com a realidade do desenvolvimento da execução dos trabalhos (**cf. pontos 3.4.2, 3.4.7.3 e 3.4.7.4.2**).
26. Em vários concursos, a REFER incluiu no critério de adjudicação, como subfactor, o “*número de subscritores da proposta*”, o que violou o disposto nos n.º 4 do artigo 98.º e o n.º 3 do artigo 100.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, por incluir característica inerente aos concorrentes e não às propostas (**cf. ponto 3.4.7.3**).
27. As Comissões de Análise das propostas procederam, na maioria dos concursos, à introdução de fórmulas que visavam operacionalizar a aplicação dos factores “*preço*” e / ou “*prazo*”, do critério de adjudicação, incorporando um elemento novo — o “*preço base*” e / ou o “*prazo base*” — não previsto nos avisos nem nos programas de concurso, sem que dos processos conste acta datada ou, sequer, referência que indique que esse procedimento tenha tido lugar em momento anterior à abertura e ao conhecimento do teor das propostas. Esta actuação violou os princípios da transparência, da igualdade e da estabilidade (**cf. ponto 3.4.7.3**).
28. Caso a REFER tivesse efectuado as adjudicações às propostas de mais baixo valor, apresentadas por outros concorrentes qualificados nos concursos, a contratação de 7 das empreitadas da amostra analisada teria sido efectuada por um total de € 261.122.487,86, em vez de € 276.157.785,06. Foram assim dispendidos mais € 15.035.297,20 (5,8%), sem que seja evidente a existência de uma correspondência entre este valor e uma melhoria efectiva das obras realizadas ou das condições em que as mesmas foram executadas (**cf. ponto 3.4.7.4.2**).
29. Durante a realização do Euro 2004, os trabalhos das empreitadas correspondentes aos contratos 02-02 CA-LN e 17-02 CA-LN foram parcialmente suspensos, sem que as fiscalizações ou o



consórcio gestor tenham promovido a elaboração de autos de suspensão, não tendo sido cumprido o disposto no artigo 187.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março (cf. ponto 3.4.7.4.5).

30. Existem diferenças muito significativas entre os trabalhos submetidos a concurso e aqueles que efectivamente foram executados, com a realização de trabalhos a mais, em consequência das alterações sofridas pelos projectos. No caso dos contratos 02-02 CA-LN e 17-02 CA-LN, foram celebrados 25 e 13 adicionais ao contrato inicial, abrangendo 467 e 670 alterações ao projecto, respectivamente (cf. ponto 3.4.7.4.4).
31. O valor dos trabalhos a mais e a menos, nos 7 contratos incluídos na amostra (excluindo o contrato 27-04 CA-LN, que incluía a realização do projecto), representou, em média, 20,2% e 7,5%, respectivamente, do valor contratado. No contrato 02-02 CA-LN os trabalhos a mais atingiram 30,5% do valor da adjudicação e 33,8% do valor dos trabalhos do contrato que permaneceram como concursados (cf. ponto 3.4.7.4.4).
32. Os trabalhos adjudicados como “trabalhos a mais” não reuniam, em muitas situações, os requisitos necessários para essa qualificação, nos termos definidos no n.º 1 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, e não se enquadravam no disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, por não se verificar nenhuma das condições aí expressas, tendo assim a REFER contratado, em condições de não concorrência, um volume significativo de trabalhos (cf. ponto 3.4.7.4.4).
33. A REFER contratou empreitadas de valor superior ao limite de um milhão de euros estabelecido no n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto (n.º 8 na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 234/2004, de 15 de Dezembro), que obrigava a um dos procedimentos previstos no artigo 17.º do mesmo diploma, sem que a fundamentação invocada para a dispensa de procedimento se afigurasse verdadeiramente ajustada à situação de facto. Foram ainda contratadas empreitadas por concurso público, mas sem que tenha sido publicado anúncio da abertura de concurso no JOCE (cf. pontos 3.4.7.1 e 3.4.7.4.4).
34. A REFER não se estruturou de modo a poder pronunciar-se sobre as reclamações por erros e omissões dos projectos dentro do prazo de 44 dias, previsto no n.º 4 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, apesar de aí se estipular que a ausência de notificação da decisão dentro desse prazo implica a aceitação da reclamação (cf. ponto 3.4.7.4.3).
35. As decisões relativas à aprovação de novos planos de trabalhos e cronogramas financeiros, por parte dos órgãos competentes, e a sua notificação aos adjudicatários não tiveram lugar dentro dos prazos legais, dando origem a fragilidades da posição da REFER enquanto dono da obra (cf. pontos 3.4.7.4.3 e 3.4.7.4.5).
36. No contrato 17-02 CA-LN, “*subtroço 2.1 (Entroncamento / Albergaria) – empreitada de trabalhos gerais de construção civil, via e catenária*”, foram suprimidos os trabalhos relativos a “*caminhos de cabos de sinalização e telecomunicações*”, no valor total de € 2.241.485,36, acrescido de IVA, que duplicavam trabalhos incluídos no contrato n.º 18-00 CA-LN, “*execução de instalações de sinalização e telecomunicações com carácter provisório e definitivo, Entroncamento – Albergaria*”, anteriormente celebrado, situação de evidente descoordenação, uma vez que esta empreitada estava em curso aquando da abertura do concurso para os trabalhos de via (cf. ponto 3.4.7.4.4).
37. A conta final da empreitada relativa ao contrato 02-02 CA-LN foi elaborada oito meses depois da conclusão e da recepção dos trabalhos, mas não foi notificada ao empreiteiro, nos termos do artigo 222.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, nem foi subscrita pelos intervenientes, o que evidencia deficiências de prestação da fiscalização e do consórcio gestor KAF ao longo da execução da empreitada (cf. ponto 3.4.7.4.4).

38. As vicissitudes com que decorreram as empreitadas, cuja origem se radicou nas insuficiências dos estudos, nas deficiências dos projectos e nas restrições resultantes da exploração ferroviária, deram origem à apresentação, pelos adjudicatários, de pedidos de indemnizações e de reposição do equilíbrio financeiro dos contratos, que atingem valores muito elevados (**cf. ponto 3.4.7.4.6**).
39. Foram pagos em excesso 6.819.199\$00 (€ 34.014,02), acrescidos do IVA, no adicional ao contrato de empreitada 02-02 CA-LN – “*subtroço 3.2 (Quintans / Ovar) – Trabalhos gerais de construção civil, via e catenária*” – correspondentes a quantidades resultantes de erros do mapa de medições que excederam os valores reclamados, tendo a REFER, no decurso da auditoria, procedido à elaboração do PA n.º 453 rev. 1 para rectificar esta situação (**cf. ponto 3.4.7.4.3**).
40. Foram, também, pagos em excesso € 16.381,20, acrescidos do IVA, no adicional ao contrato de empreitada 17-02 CA-LN – “*subtroço 2.1 (Entroncamento / Albergaria) – Empreitada de trabalhos gerais de construção civil, via e catenária*” – relativamente ao “*levantamento da Linha da Pedreira em Fátima*”, previsto no projecto, mas omisso nas medições, e que não foi oportunamente reclamado, na parte correspondente ao comprimento do troço de via assinalado na planta de faseamento, tendo a REFER, igualmente no decurso da auditoria, procedido à elaboração de auto de medição de trabalhos que rectifica esta situação (**cf. ponto 3.4.7.4.3**).
41. A REFER contratou com a Ferbritas a realização da coordenação e do acompanhamento do processo expropriativo, através de um contrato-quadro, celebrado em 12 de Novembro de 1999, cuja manutenção, após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, consubstancia uma prática restritiva da concorrência, por violar os princípios gerais de contratação pública, previstos nos artigos 9.º e 10.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, aplicáveis por remissão do n.º 1 do artigo 1.º daquele Decreto-Lei n.º 223/2001 (**cf. ponto 3.4.4**).
42. A REFER contratou por ajuste directo prestações de serviços de valor globalmente superior ao limite de € 400.000 estabelecido na subalínea ii) da alínea c) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, em situações que consubstanciam fraccionamento de contratos, em violação do disposto nos n.ºs 7 e 9 do citado artigo 7.º, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 234/2004 (anteriores n.ºs 2 e 4), e do n.º 1 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho (**cf. pontos 3.4.4 e 3.4.7.5.3**).
43. Em dois concursos públicos internacionais, abertos pela REFER para aquisição de serviços (contratos n.ºs 03-03 CA-LN e 10-04 CA-LN), o Júri do concurso não procedeu à densificação dos factores e subfactores do critério de adjudicação e ao estabelecimento, em acta, dos coeficientes de ponderação, previamente à abertura das propostas, nos termos do n.º 1 do artigo 94.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho. Esta actuação violou os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência (**cf. ponto 3.4.7.5.2**).
44. Na apreciação das propostas do concurso para “*aquisição de 150.000 travessas de betão com fixações de bitola de 1668 mm*” (contratos n.ºs 23/04 CA-AL e 26/04 CA-AL), foi considerado, como subfactor, a “*certificação da empresa segundo a ISO 9000*”, o que viola o disposto no n.º 3 do artigo 55.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, por incluir característica inerente aos concorrentes e não às propostas (**cf. ponto 3.4.7.6**).
45. No 1.º adicional ao contrato 02-02 CA-LN, “*subtroço 3.2 (Quintans / Ovar) – trabalhos gerais de construção civil, via e catenária*”, foi pago o montante de € 19.117,73, com exclusão do IVA, como consequência da falta de fornecimento atempado de AMV’s por parte do dono de obra, devido a incumprimento por parte da Futrifer. Apesar de o contrato quadro n.º 2/93-SADM, celebrado com a Futrifer, prever penalidades para os atrasos nos fornecimentos, a REFER não aplicou qualquer sanção nem pediu o ressarcimento pelos prejuízos sofridos (**cf. ponto 3.4.7.6**).



46. A REFER não procedeu, no início de cada ano económico, à publicação de anúncios periódicos indicativos em relação aos contratos de fornecimento, empreitada e prestação de serviços, nos termos do artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto (**cf. ponto 3.4.8**).
47. A REFER não procedeu, igualmente, às comunicações à Comissão Europeia, mediante o envio de anúncio, nos termos previstos no artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, relativamente aos contratos dispensados dos procedimentos previstos no artigo 17.º, com fundamento em alínea do artigo 18.º do mesmo diploma (**cf. pontos 3.4.2, 3.4.7.5.1, 3.4.7.5.3 e 3.4.8**).
48. Considerando o valor total dos contratos de empreitada celebrados após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, bem como o valor percentual dos trabalhos incluídos em contrato e os adicionais aos contratos incluídos na amostra, no mesmo período, que em parte não são enquadráveis nas disposições do artigo 18.º desse diploma, a contratação de empreitadas não precedida de uma das formas de concurso previstas no artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 223/2001 poderá ter excedido o máximo de 20% do valor total dos trabalhos permitido pelo n.º 3 (actual n.º 8) do artigo 7.º do diploma legal atrás citado (**cf. ponto 3.4.8**).
49. Na formação e execução de diversos contratos de empreitada e de fornecimento foram violadas regras nacionais e comunitárias relativas à concorrência e à adjudicação de contratos públicos, cujo cumprimento é condição de elegibilidade das despesas para efeitos de comparticipação comunitária, o que pode implicar a perda do financiamento comunitário já concedido para esses contratos ou, nos casos em que tal ainda não tenha ocorrido, é impeditiva da sua apresentação para esse efeito (**cf. pontos 3.4.8 e 3.4.9**).

## 1.2 – Recomendações

No contexto da matéria exposta no presente relatório de auditoria e resumida nas conclusões que antecedem, recomenda-se à REFER – Rede Ferroviária Nacional, E. P., que providencie no sentido de:

1. Fazer um esforço adicional de melhoria na eficiência e controlo de custos da gestão de obras;
2. Estabelecer orientações e procedimentos para garantir a melhoria dos estudos, projectos e avaliações económico-financeiras dos empreendimentos que realiza, em especial no que se refere aos projectos de engenharia e à respectiva estimativa de custos;
3. Proceder à aprovação formal e submeter à aprovação da tutela os planos e cronogramas físicos e financeiros dos empreendimentos, previamente ao início da realização dos mesmos;
4. Assegurar, previamente à contratação de empreitadas que incluam trabalhos na via e / ou catenária, o acordo da CP relativamente às interdições de circulação e restrições temporárias de velocidade necessárias à execução das obras;
5. Assegurar a verificação e a revisão dos projectos, incluindo as respectivas medições de trabalhos, antes de proceder à abertura dos concursos para a sua execução;
6. Proceder à contratação das empreitadas por preço global apenas quando os respectivos projectos e cadernos de encargos estejam consolidados e incluam os elementos escritos e desenhados suficientes para definir com precisão as características da obra, a qualidade dos materiais a aplicar e as condições técnicas da execução;
7. Incluir, nos termos de referência para contratação da execução de projectos e prestações de serviços conexas, cláusulas que responsabilizem e penalizem os projectistas e outros prestadores de serviços pelos erros e omissões dos projectos, e proceder à sua aplicação;
8. Evitar as situações que dão origem a pedidos de indemnizações e de reposição do equilíbrio financeiro dos contratos, adoptando e fazendo adoptar, pelo gestor KAF e fiscalizações contratadas, uma atitude pró-activa, preventiva e limitadora das ocorrências que as originam;
9. Proceder, no início de cada ano económico, à publicação do anúncio periódico indicativo estabelecido no artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto;
10. Comunicar à Comissão Europeia, nos termos e prazo estabelecidos no artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, os contratos celebrados com dispensa de procedimento pré-contratual, ao abrigo do disposto no artigo 18.º do mesmo diploma;
11. Organizar o arquivo documental por processos administrativos individualizados por contrato, contendo a documentação respectiva ordenada sequencialmente, incluindo a relativa ao procedimento pré-contratual e à execução;
12. Ordenar a elaboração do auto de suspensão de trabalhos de empreitadas, nos termos do artigo 187.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, nos casos de suspensão dos respectivos trabalhos;
13. Solicitar, relativamente às obras de edificação que realize no domínio público ferroviário, parecer prévio não vinculativo da Câmara Municipal, nos termos estabelecidos no n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro;
14. Abster-se de contratar, através da figura dos “trabalhos a mais”, trabalhos que não possam ser considerados como tal, nos termos do n.º 1 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, ou de dispensar a realização de procedimento pré-contratual com fundamento na alínea f)



do n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, salvo verificação cumulativa do disposto nos n.ºs 8 e 9 do artigo 7.º, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 234/2004;

15. Contratar os restantes trabalhos previstos para o Projecto Integrado da Linha do Norte através de um dos procedimentos previstos no artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, de forma a garantir que, para os trabalhos contratados na vigência do mesmo, não seja ultrapassado o máximo de 20% do valor dos trabalhos não sujeitos a procedimento, permitido pelo n.º 8 do artigo 7.º do mesmo diploma, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 234/2004;
16. Proceder à contratação de empreitadas e de prestações de serviços de montante igual ou superior aos limiares estabelecidos na alínea c) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, através de um dos procedimentos previstos no artigo 17.º do mesmo diploma, com estrita observação do disposto nos n.ºs 8 e 9 do referido artigo 7.º, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 234/2004, e atento o conceito de obra constante do n.º 10 do artigo 14.º da Directiva n.º 93/38/CEE do Conselho, de 14 de Junho, incluindo a contratação com empresas associadas, salvo quando se verifique a previsão da alínea a) do artigo 12.º daquele diploma;
17. Decidir e notificar atempadamente os empreiteiros das decisões relativas a reclamações por erros e omissões de projecto, a aprovações de planos de trabalhos e a outras situações, em que o RJEOP prevê o deferimento tácito em caso de ausência de notificação da decisão dentro de determinados prazos, e estabelecer os procedimentos e circuitos de informação para a decisão necessários para o garantir. Em especial, deverá prever, no “*workflow*” da aplicação “*eContratos*”, módulos específicos para a reclamação por erros e omissões e para a aprovação de novos planos de trabalhos, quando estes impliquem a alteração do prazo contratual;
18. Fundamentar as decisões de contratar com dispensa da realização de um dos procedimentos previstos no artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, quando invocado o enquadramento em alínea do n.º 1 do artigo 18.º do mesmo diploma, em pareceres que estabeleçam devidamente o enquadramento *de facto* e *de direito*, comprovando estarem efectivamente reunidas as circunstâncias excepcionais que justificam a dispensa;
19. Proceder, para cada concurso em que adopte o critério da proposta economicamente mais vantajosa, a estudo para definição dos factores e subfactores que densificam o critério de adjudicação e das ponderações correspondentes, com base na natureza das prestações objecto do contrato. Esses factores e subfactores deverão abranger todos e apenas os aspectos do objecto do contrato submetidos à concorrência pelo caderno de encargos;
20. Indicar, no programa do concurso, a concepção e a parametrização do modelo de avaliação das propostas e explicitar claramente, para além dos factores e eventuais subfactores relativos aos aspectos submetidos à concorrência pelo caderno de encargos e dos valores dos respectivos coeficientes de ponderação, os níveis plausíveis de impacto relativos a cada um dos factores ou subfactores elementares;
21. Estabelecer normas de funcionamento dos Júris e Comissões de abertura dos concursos e de análise das propostas, que obriguem – quando haja necessidade de complementar os critérios fixados, de proceder à densificação dos factores do critério de adjudicação e de definir metodologias para a sua aplicação – a que a reunião do Júri ou Comissão, para esse efeito, tenha lugar previamente ao acto público de abertura de propostas e que da mesma seja elaborada acta, de forma a evidenciar que foram observados os princípios da transparência, da estabilidade e da igualdade;
22. Proceder, na contratação dos trabalhos de sinalização e telecomunicações, à abertura de um dos procedimentos enumerados no n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, restringindo os ajustes directos, nomeadamente, ao consórcio Alcatel Portugal / Alcatel Sel e à



Dimetronic aos trabalhos e fornecimentos em que estritamente se verifiquem os condicionalismos que permitam o enquadramento previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 18.º do mesmo diploma;

23. Proceder à regularização matricial e ao registo predial das parcelas adquiridas e à sua inventariação e registo no cadastro do domínio público ferroviário;
24. Diligenciar, nos processos de expropriação em curso, pelo averbamento no registo predial da declaração de utilidade pública, nos termos do n.º 1 do artigo 17.º do Código das Expropriações, aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro;
25. Promover o efectivo reembolso das importâncias indevidamente pagas;
26. Aplicar a multa contratualmente prevista para o incumprimento no contrato n.º 2/93-SADM, celebrado com a Futrifer, relativamente aos AMV's não atempadamente fornecidos, ou diligenciar pelo ressarcimento dos prejuízos sofridos.



## 2 – PARTE INTRODUTÓRIA

### 2.1 – Fundamento e âmbito da auditoria

Em cumprimento do Programa de Fiscalização aprovado pelo Tribunal de Contas para 2006, através da Resolução n° 06/05 – 2ª Secção, de 7 de Dezembro, realizou-se a presente auditoria ao “**Projecto Integrado da Linha do Norte**”, da Medida “**M 001 – Integração dos Corredores Estruturantes do Território na Rede Transeuropeia de Transportes**”, do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC) “**P 024 – Transportes**”, no âmbito do Gabinete de Estudos e Planeamento (GEP) do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC), cuja entidade executora foi, inicialmente, a CP – Caminhos de Ferro Portugueses, E.P. (CP), e é, actualmente, a REFER – Rede Ferroviária Nacional, E.P. (REFER).

O processo de decisão e execução financeira do **Projecto Integrado da Linha do Norte** teve início em 1990, tendo a primeira grande empreitada sido iniciada no final de 1995. A execução deste empreendimento ainda se encontra em curso. Para “*cut-off*” da auditoria foi tomada a data de 31 de Dezembro de 2005.

### 2.2 – Entidade junto da qual se desenvolveu a auditoria

Tendo-se verificado que o GEP, entidade que figura no PIDDAC como executora do Projecto / Medida e a quem compete o seu acompanhamento, fiscalização, avaliação e controlo, não dispunha da informação mínima necessária à realização da auditoria, os trabalhos foram direccionados para a REFER, entidade sob cuja responsabilidade directa está, desde 1997, a ser executado o **Projecto Integrado da Linha do Norte**, junto da qual se desenvolveu a auditoria.

### 2.3 – Objectivos e metodologia da auditoria

#### 2.3.1 – Objectivo Estratégico e Objectivos Operacionais

A auditoria teve como objectivo global a avaliação da economia, eficiência, eficácia e regularidade do processo decisório relativo ao empreendimento. Dentro deste objectivo global foram, especificamente, consideradas três áreas, com o âmbito, os objectivos operacionais e procedimentos de auditoria constantes do quadro 1:

**Quadro 1 – Áreas, âmbito, objectivos e procedimentos de auditoria**

Áreas	Âmbito	Objectivos Operacionais	Procedimentos de Auditoria
I Caracterização do Projecto	– Processo de decisão de modernização da Linha do Norte – Gestão temporal do projecto, custeio do projecto e controlo de custos	Caracterização técnica, física e financeira global do Projecto e dos objectivos fixados (versão aprovada em 1991 e após revisão de 1998/1999); Análise e avaliação global da gestão, dos sistemas de informação e de controlo do Projecto.	Levantamento e análise das decisões estratégicas subjacentes ao processo de decisão de modernização da Linha do Norte; Levantamento e avaliação dos sistemas de gestão, de informação e controlo do Projecto; Análise das componentes do Projecto nas vertentes temporal, qualitativa e quantitativa relativamente à programação, orçamentação, execução, acompanhamento e controlo.
II Programação / Execução financeira	– Programação e execução financeira do Projecto	Análise e avaliação da execução financeira.	Verificação e apuramento da programação e a execução financeira global do Projecto, por fontes de financiamento, entre 2002 e 2005, com especial incidência no ano de 2005; Análise dos desvios entre a programação e a execução financeira; Avaliação da implementação do Projecto em termos de grau de execução global e da eficácia do Projecto executado.
III Desenvolvimento e Execução do Projecto	– Regularidade e competitividade dos procedimentos de adjudicação no âmbito dos contratos de empreitada, de fornecimentos e de aquisição de serviços (com relevo para a realização de estudos e projectos e de fiscalização)	Análise do cumprimento das disposições legais nacionais e comunitárias em matéria de contratação pública, no âmbito dos contratos de empreitada e de aquisição de bens e serviços; Análise da execução física e financeira dos respectivos contratos.	Conhecimento das modalidades de contratação e fundamentação da opção subjacente à escolha do tipo de procedimento; Análise e verificação do cumprimento da legalidade e da conformidade dos procedimentos concursais de contratação pública, em especial no âmbito do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, seleccionados na amostra; Análise dos desvios relativamente ao programado, designadamente os trabalhos a mais e a menos e a respectiva qualificação, e o cumprimento dos prazos contratuais.
	– Expropriações e indemnizações	Análise e avaliação dos processos de aquisição / expropriação de imóveis e da situação patrimonial dos bens adquiridos.	Análise e verificação da regularidade da situação dos registos dos bens adquiridos no âmbito dos processos de expropriação seleccionados na amostra.

### 2.3.2 – Metodologia e Técnicas de Controlo

A auditoria foi desenvolvida segundo métodos e técnicas geralmente aceites e constantes do Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas e as normas da INTOSAI, nomeadamente:

- ◆ Análise e exame de estudos e documentos técnicos relativos ao processo de decisão de modernização da Linha do Norte, à caracterização técnica, à execução, ao acompanhamento e ao controlo do respectivo Projecto do PIDDAC;
- ◆ Análise e verificação do cumprimento da legalidade e da conformidade dos procedimentos concursais de contratação pública, em especial no âmbito do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto;
- ◆ Levantamento dos sistemas de planeamento, execução, acompanhamento, gestão e controlo;
- ◆ Entrevistas com os responsáveis pela execução, acompanhamento e controlo do projecto;
- ◆ Apuramento do grau de execução física e financeira do projecto.

Na análise efectuada, relativamente ao contrato 27-04 CA-LN, a equipa de auditoria foi coadjuvada por um consultor externo, perito na área de engenharia electrotécnica.



## 2.4 – Selecção da Amostra

Para a realização dos objectivos operacionais da área III – Desenvolvimento e Execução do Projecto, foi seleccionada uma amostra dos contratos com execução no ano de 2005, pelo método MUS, com recurso ao “*software IDEA*”, constituída por 8 contratos de empreitada, 7 contratos de prestação de serviços, 1 processo de aquisição de bens e 5 processos de expropriação. Foram ainda acrescentados à amostra de contratos de empreitada, exclusivamente para aferir do cumprimento do regime estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, os 4 contratos de empreitada do subtroço 2.2<sup>1</sup> de valor superior ao limite estabelecido pelo n.º 3 do artigo 7.º do citado Decreto-Lei e que não foram objecto de um dos procedimentos nele regulados.

Como se verificou que o contrato de fornecimento de maior valor constante da lista de contratos apresentada pela REFER e, por isso seleccionado, se reportava aos fornecimentos internos efectuados pela Direcção de Aprovisionamento e Logística a partir de aquisições para “*stock*”, a análise incidiu sobre os 5 contratos de fornecimento que estavam na origem da quase totalidade dos aprovisionamentos (travessas de betão, carris e AMV’s).

## 2.5 – Condicionantes à Auditoria

O desenvolvimento da auditoria foi condicionado pela complexidade que envolve a realização de uma auditoria de gestão a um projecto iniciado há 16 anos, cuja execução financeira ultrapassa já os € 10<sup>9</sup>, e que no seu início e durante a sua execução foi objecto de alterações nos seus objectivos, composição e financiamento.

A análise de todo o processo de decisão que conduziu ao arranque e às alterações havidas no Projecto foi dificultada pelo facto dos documentos de suporte de muitas decisões não identificarem o conteúdo das propostas que as suportavam nem evidenciarem os objectivos propostos, a definição e extensão dos trabalhos e a quantificação dos custos previstos.

O desenvolvimento da auditoria foi, também, dificultado pela inexistência, no Empreendimento Linha do Norte, de um arquivo documental sequencial, com processos individualizados por contrato.

Salienta-se, no entanto, a disponibilidade demonstrada pelos responsáveis da REFER para fornecer os elementos e prestar os esclarecimentos solicitados, cuja colaboração contribuiu positivamente para a realização dos objectivos fixados na auditoria.

## 2.6 – Enquadramento normativo

A REFER – Rede Ferroviária Nacional, EP, entidade sob cuja responsabilidade directa está, desde 1997, a ser executado o Projecto, é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, que se rege pelos Estatutos<sup>2</sup> aprovados pelo Decreto-Lei n.º 104/97, de 29 de Abril, e pelo Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro (regime jurídico do sector

<sup>1</sup> Subtroço com maior número de contratos celebrados na vigência do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, com dispensa dos procedimentos aí previstos no artigo 17.º.

<sup>2</sup> A REFER continua a reger-se pelos Estatutos anexos ao Decreto-Lei n.º 104/97, de 29 de Abril, os quais ainda não foram adaptados no regime do capítulo III do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro.

empresarial do Estado), e está sujeita à tutela e superintendência do Ministro de Estado e das Finanças e do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 558/99<sup>3</sup>, de 17 de Dezembro, vigorou o Decreto-Lei n.º 260/76<sup>4</sup>, de 8 de Abril, (lei de bases das empresas públicas), que determinava, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 13.º, a obrigação de submeter à apreciação da tutela planos financeiros anuais e plurianuais.

Relativamente a esta questão, o Ministro das Obras Públicas Transportes e Comunicações, no âmbito do contraditório, observou que “(...) não se aplica à actuação da Tutela Sectorial na sua relação com uma empresa pública – cfr. art.s 12.º e 13.º dos Estatutos da REFER, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 104/97, de 29 de Abril”.

Tal afirmação é, no entanto, contrariada pelo estabelecido no n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 104/97, de 29 de Abril, que determina que “a construção de novas linhas e ramais ferroviárias requer a prévia aprovação do Ministro das Finanças e do ministro da tutela, mediante a sua inclusão nos planos de investimento (...)” e pelo previsto na subalínea I) da alínea d) do artigo 13.º dos Estatutos da REFER, ao referir que a tutela económica e financeira, a exercer pelo Ministro das Finanças e da Tutela, compreende o poder de autorizar ou aprovar os planos de investimento e respectivos planos de financiamento.

Em matéria de contratação de obras, no período já decorrido de realização do **Projecto Integrado da Linha do Norte**, vigoraram, sucessivamente, os regimes estabelecidos pelo Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro, na redacção dada pela Lei n.º 94/97, de 23 de Agosto, pelo Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, e pelo Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, que transpôs a Directiva n.º 93/38/CEE, do Conselho, de 14 de Junho, alterada pela Directiva n.º 98/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Fevereiro, que se aplica aos denominados “sectores especiais” e que regula a aquisição de bens e serviços, para além da contratação de obras.

No que se refere à aquisição de bens e serviços, vigoraram os regimes estabelecidos pelo Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, e pelo Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 234/2004<sup>5</sup>, de 15 de Dezembro.

No âmbito das expropriações vigoraram os regimes estabelecidos pelo Decreto-Lei n.º 438/91, de 9 de Novembro, e pela Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro.

---

<sup>3</sup> Entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2000.

<sup>4</sup> Com as alterações introduzidas pelos Decretos-Leis n.ºs 353-A/77, de 29 de Agosto, 25/79, de 19 de Fevereiro, 76/79, de 7 de Abril, 224/79, de 19 de Julho, 271/80, de 9 de Agosto, e 29/84, de 20 de Janeiro, e pelas Leis n.ºs 16/90, de 20 de Julho.

<sup>5</sup> Os procedimentos abertos para contratação de empreitadas no âmbito do *Projecto Integrado da Linha do Norte* e incluídos na amostra são todos anteriores às alterações operadas pelo Decreto-Lei n.º 234/2004, de 15 de Dezembro. A alguns contratos de prestação de serviços, celebrados em 2005, são aplicáveis as alterações introduzidas ao Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, pelo Decreto-Lei n.º 234/2004, de 15 de Dezembro.



## 2.7 – Audição das entidades auditadas em cumprimento do princípio do contraditório

Tendo em vista o exercício do direito de resposta, em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto<sup>6</sup>, o relato de auditoria foi enviado às seguintes entidades:

- ◆ Ministro de Estado e das Finanças;
- ◆ Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
- ◆ Presidente do Conselho de Administração da REFER – Rede Ferroviária Nacional, E.P.;
- ◆ Presidente do Conselho de Gerência da CP – Caminhos de Ferro Portugueses, E.P.;
- ◆ Presidente do Conselho de Administração da Ferbritas – Empreendimentos Industriais e Comerciais, S.A.;
- ◆ Director do Gabinete de Estudos e Planeamento do MOPTC;
- ◆ Gestora do Programa Operacional de Acessibilidade e Transportes;
- ◆ Consórcio Brisa – Engenharia e Gestão, S.A. / WS Atkins (Portugal) Consultores e Projectistas Internacionais, Ld.<sup>a</sup> / DHV FBO – Consultores, S.A.

Das entidades a quem foi enviado o relato, apenas não apresentou alegações o Ministro de Estado e das Finanças. O Presidente do Conselho de Gerência da CP e o Director do Gabinete de Estudos e Planeamento comunicaram que a matéria exposta no relato não lhes suscitava comentários. As respostas recebidas foram objecto de análise e incorporadas no texto deste relatório sempre que o Tribunal as considerou oportunas e relevantes.

Realça-se ainda que, em sede de contraditório:

- ◆ O Presidente do Conselho de Administração da REFER apresentou alegações focadas nas conclusões e, em parte, suportadas por vária documentação remetida, onde, em conclusão, refere que “(...) o Conselho de Administração irá promover as adequadas medidas, com vista à implementação das directrizes constantes das Recomendações expressas no relato da Auditoria”.
- ◆ Da resposta do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, centrada, também, nas conclusões e recomendações, destaca-se o seguinte:

*“À REFER, e às restantes entidades tuteladas, pelo MOPTC, foram dadas orientações/instruções claras quanto ao rigor da sua actuação, tendo sido fixados objectivos, medidos através de diferentes indicadores: de desempenho económico-financeiro, relativos a investimentos, relativos ao mercado e clientes e, por fim, relativos aos recursos humanos.*

*(...) No âmbito das Orientações Estratégicas para o Sector Ferroviário (...) serão acolhidas as recomendações do Venerando Tribunal de Contas, no que à eficiência e à eficácia da gestão/administração diz respeito.*

<sup>6</sup> Com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro e 48/2006, de 29 de Agosto.

(...)

*O Conselho de Administração da REFER já transmitiu aos seus serviços instruções destinadas ao rigoroso cumprimento do regime previsto no REOP, Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho e Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, nomeadamente quanto às publicações periódicas de anúncios, comunicações à Comissão Europeia, elaboração de autos de suspensão das empreitadas, celebração de contratos adicionais, organização do acervo documental, decisão expressa e atempada das questões colocadas pelas outras partes contratantes, escolhas dos critérios de adjudicação e factores e sub-factores de ponderação, actuação das Comissões de Análise e Júris.*

*Na verdade, estas instruções encontram-se, já, a ser implementadas na empresa, indo ao encontro das Recomendações do Venerando Tribunal de Contas, do espírito de gestão da empresa e das orientações transmitidas pela Tutela Sectorial”.*

- ◆ A Presidente da Comissão Executiva da Ferbritas rebateu, em termos gerais, a apreciação feita relativamente ao contrato-quadro celebrado com a REFER para prestação de serviços, no âmbito das expropriações, e aos contratos celebrados nesse enquadramento e justificou, ainda, algumas das observações feitas, sem, no entanto, contrariar o exposto em matéria de relevo.
- ◆ A Gestora do Programa Operacional de Acessibilidade e Transportes descreveu as diligências relativas ao controlo dos projectos objecto de financiamento pelo Fundo de Coesão II (subtroços Entroncamento – Albergaria, Quintans – Ovar e Vila Franca de Xira – Vale de Santarém).

A fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, as respostas das entidades a quem foi enviado o relato são apresentadas integralmente no **Anexo II** do presente relatório, nos termos dos artigos 13.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97 e 60.º, n.º 3, do Regulamento da 2.ª Secção, aprovado pela Resolução n.º 3/98-2.ª Secção, de 19 de Junho, com as alterações introduzidas pela Resolução n.º 2/2002-2.ª Secção, de 17 de Janeiro, e pela Resolução n.º 3/2002-2.ª Secção, de 23 de Maio.



### 3 – PARTE EXPOSITIVA

#### 3.1 – Caracterização do Projecto auditado

##### 3.1.1 – Localização e breve descrição física

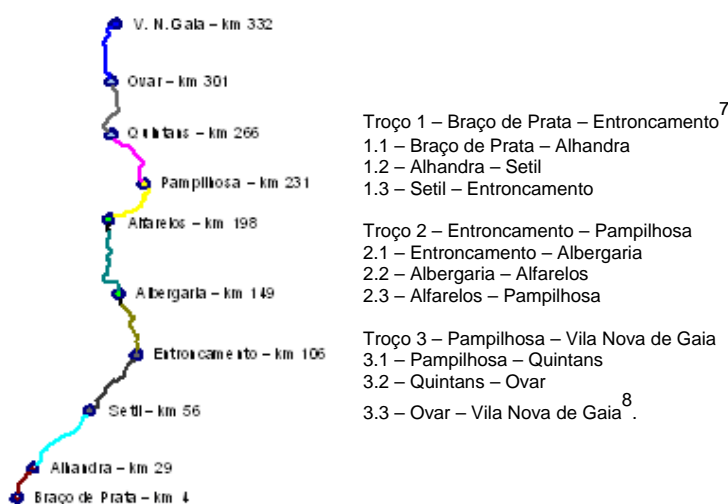
A Linha do Norte insere-se no principal eixo da rede ferroviária nacional e serve o corredor socio-económico de maior expressão — a principal ligação entre as duas maiores áreas urbanas nacionais, Lisboa e Porto —, desempenhando também a função de articulação de outras linhas, através dos nós principais localizados em Lisboa, Setil, Entroncamento, Alfarelos, Pampilhosa e Porto. A quase totalidade do tráfego de carácter internacional, de passageiros e de mercadorias, utiliza em maior ou menor extensão a Linha do Norte, que se constitui como a coluna dorsal de todo o sistema ferroviário português.

O **Projecto Integrado da Linha do Norte** é um projecto de modernização da via férrea existente, compreendendo uma remodelação profunda das infra-estruturas, incluindo a renovação integral da via, com correcções de traçado, a remodelação de estações, a adaptação da catenária para velocidades de 220 km/h e a introdução de novos sistemas de sinalização, telecomunicações e telecommando.

A extensão de linha remodelada, que atinge cerca de 330 km, tem início em Braço de Prata, em Lisboa, e termina na estação de Vila Nova de Gaia, na margem esquerda do rio Douro.

Para concretização das intervenções, a Linha do Norte foi dividida em três troços, que por sua vez se encontram subdivididos em três subtroços, conforme figura 1:

Figura 1 – Projecto Integrado da Linha do Norte



Foram ainda imputados ao Projecto Integrado Linha do Norte o Centro de Manutenção de Contumil e a sinalização e telecomunicações do Ramal de Tomar.

<sup>7</sup> À margem desta subdivisão foi definido um subtroço 1.4 – Azambuja (exclusive) – Vale de Santarém (inclusive).

<sup>8</sup> Dentro do subtroço 3.3 foi diferenciado outro subtroço, designado por 3.5, que corresponde à extensão do rebaixamento da via no atravessamento de Espinho.



Foram já concluídas as intervenções nos subtroços Braço de Prata – Alhandra (1.1), Albergaria – Alfarelos (2.2) e Pampilhosa – Quintans (3.1). Encontram-se em fase de conclusão as intervenções nos subtroços Entroncamento – Albergaria (2.1) e Quintans – Ovar (3.2). Estão em curso, em 2006, as intervenções nos subtroços Alhandra – Setil (1.2), entre Vila Franca de Xira e Azambuja, e Alhandra – Setil / Setil – Entroncamento (1.2/1.3), entre Azambuja e Vale de Santarém.

Encontram-se ainda em projecto as intervenções nos subtroços Setil – Entroncamento (1.3), entre Vale de Santarém e Entroncamento, Alfarelos – Pampilhosa (2.3) e Ovar – Vila Nova de Gaia (3.3), bem como a quadruplicação da via na parte do subtroço 1.2, compreendida entre Alverca e Vila Franca de Xira.

### 3.1.2 – Objectivos do Projecto Integrado da Linha do Norte

O **Projecto Integrado da Linha do Norte** tem como objectivos reabilitar e modernizar a infra-estrutura ferroviária da Linha do Norte, para a adequar às exigências das tipologias de comboios actuais e assegurar um serviço de qualidade, em articulação com a rede ferroviária no seu todo:

- ◆ Reduzindo o tempo de percurso entre Lisboa e Porto, com circulação de comboios de passageiros a velocidades até 220 km/h;
- ◆ Aumentando a capacidade de transporte da linha, em especial nas zonas suburbanas de Lisboa e Porto;
- ◆ Permitindo a utilização da mesma infra-estrutura por comboios de mercadorias, com carga de 225 kN por eixo; e
- ◆ Garantindo a segurança e fiabilidade da exploração da linha e a eficácia da sua regulação.

Para concretizar estes objectivos foram consideradas três acções fundamentais, interligadas e coordenadas, com vista a rentabilizar os investimentos nas diferentes fases do processo de modernização:

- ◆ Operação com material circulante com basculação activa (comboios pendulares);
- ◆ Intervenção na infra-estrutura de via existente, construção de variantes, quadruplicação nas zonas mais congestionadas e supressão de todas as passagens de nível;
- ◆ Implementação de novos sistemas de sinalização electrónica e de comando centralizado da circulação, em conjunto com a instalação / remodelação dos sistemas de telecomunicações, incluindo sistemas de informação ao público.

As especificações para os projectos inicialmente contratados previam uma velocidade máxima de 200 km/h, comboios de basculação activa e um tempo de percurso entre Lisboa e Porto de 2:15 horas. Os objectivos definidos para a velocidade máxima e tempo de percurso, bem como os trabalhos incluídos na infra-estrutura necessários para os atingir, têm, no entanto, variado de acordo com os estudos e ao longo do desenvolvimento da execução do Projecto<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Sobretudo em função da velocidade máxima, do término considerado para Lisboa (Estação Central a construir / Santa Apolónia / Gare do Oriente) e do tipo de composição (comboios convencionais ou pendulares).



Das alterações havidas relevam as do ano de 1992, quando foi decidida a construção da Estação do Oriente, nas quais a velocidade máxima especificada para os projectos subiu para 220 km/h, embora reduzida para 160 km/h no troço Braço de Prata – Alverca<sup>10</sup>, e o tempo de ligação entre a Estação do Oriente e o Porto estabelecido em duas horas.

Mais recentemente, a deliberação do CA da REFER, de 1 de Junho de 2006, estipulou a redução da velocidade máxima para 160 km/h, para os comboios convencionais, e a redução da extensão das intervenções ainda por concretizar.

As primeiras referências ao Projecto de Modernização da Linha do Norte encontram-se nas GOP do ano de 1990, com o lançamento do programa de “Modernização da Infraestrutura Ferroviária”, no âmbito do Programa de Desenvolvimento das Acessibilidades (PRODAC).

Nos anos de 1992 e 1993, não se encontram quaisquer referências à modernização da Linha do Norte.

Em 1994, nas Opções Estratégicas para o Desenvolvimento do País<sup>11</sup>, que definiram o enquadramento do Plano de Desenvolvimento Regional (PDR), no período de 1994-1999, encontram-se referências ao Projecto no âmbito das acções a empreender no acesso externo e inserção de Portugal nas redes transeuropeias, quando se refere “(...) a continuação da melhoria da qualidade do transporte a grandes distâncias para passageiros, em concorrência com o modo de transporte ferroviário e eventualmente com o aéreo, na Linha do Norte”.

Nas GOP de 1995, encontram-se referências específicas à continuação dos trabalhos de renovação da rede ferroviária, destacando-se “(...) a quadruplicação da via entre Braço de Prata e Alhandra”. Nas GOP dos anos de 1997 a 2002, as referências são de índole genérica relativamente à orientação dos principais investimentos ao nível dos transportes ferroviários: “(...) continuação do esforço de investimento nas principais linhas de vocação nacional - Linha do Norte”.

No ano de 2003, as GOP referem a “(...) aceleração dos trabalhos de modernização da linha do Norte”, especificando o prazo de conclusão do processo de modernização para o ano de 2006.

Em 2004, existem nas GOP referências à continuação do processo de modernização da Linha do Norte e, no ano de 2005, à “(...) continuação dos investimentos na Rede Ferroviária Nacional (...), com destaque para a conclusão da modernização da Linha do Norte (...)”.

O **Projecto Integrado da Linha do Norte** foi inscrito no PIDDAC em 1990, com uma dotação, para esse ano, de Esc.  $1.749.510 \times 10^3$  (€ 8.726.519,09), com conclusão prevista para 1993 e um investimento previsional total de Esc.  $15.205.250 \times 10^3$  (€ 75.843.467,24).

Em 2005, o PIDDAC apresenta uma dotação de € 212.947.804 para o Projecto, tendo como indicador a “**melhoria do tempo de percurso**”, com uma situação de partida<sup>12</sup> de 215 minutos e de 170 minutos como “**meta para ano de orçamento**”, prevendo-se a sua conclusão para 2008, e um investimento total de € 1.782.575.062.

<sup>10</sup> Neste troço, apesar de o traçado de via permitir velocidades de 220km/h, a catenária limita a velocidade a 160 km/h.

<sup>11</sup> Aprovadas pela Lei n.º 69/93, de 24 de Setembro.

<sup>12</sup> Reportada ao início do Projecto de Modernização.

A meta estabelecida para o indicador “*melhoria do tempo de percurso*”, constante do PIDDAC para o ano de 2005, foi atingida, sendo o tempo total de percurso, em vigor desde 3 de Abril de 2005, para o serviço “*Alfa Pendular*” entre Lisboa (Santa Apolónia) e Porto (Campanhã), de 2:55 horas (175 minutos). Este tempo, no entanto, inclui margens suplementares de 5 minutos para cada uma das duas frentes de trabalho em curso, pelo que a meta estabelecida se encontra satisfeita.

A execução deste Projecto está longe da conclusão efectiva, à excepção da aquisição do material circulante, que se encontra em serviço desde 1999, mas cuja operação às velocidades comerciais previstas não é possível, em boa parte do percurso, por não estarem realizadas as intervenções na via.

### **3.2 – Desenvolvimento do Projecto e processo de decisão da realização**

#### **3.2.1 – O Plano de Modernização dos Caminhos-de-ferro e a RCM n.º 6/88**

O antecedente próximo mais relevante do Projecto Integrado da Linha do Norte foi a Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/88, de 4 de Fevereiro, que aprovou o *Plano de Modernização dos Caminhos de Ferro (1988-1994)*, elaborado pela CP, como quadro de referência para o investimento em infraestruturas ferroviárias, que devem constituir encargo da Administração Central, nos termos do artigo 72.º da Lei n.º 2/88, de 26 de Janeiro.

#### **3.2.2 – Os estudos do consórcio Consulgal / Transmark**

Após estudos desenvolvidos pelo consórcio Consulgal / Transmark (*Estudos de Modernização da Linha do Norte*), o CG da CP, em 1989, de entre as alternativas analisadas, definidas em função do investimento necessário em material circulante e trabalhos na via, optou pela “*Opção 2 – Comboios com basculação activa*”, que estabelecia como objectivo o de obter um tempo de percurso, entre Lisboa e Porto (Campanhã), de 2:15 horas com uma paragem intermédia, e 2:22 horas com três paragens intermédias.

Essa opção, que apresentava custos totais estimados para os trabalhos de Esc.  $118.940,1 \times 10^6$  (€  $593.270,7 \times 10^3$ ), a preços de Dezembro de 1988, foi seleccionada por apresentar a melhor avaliação económica e financeira. Previa-se uma execução dos trabalhos em 5 anos, não incluindo a execução dos projectos de engenharia.

Para a avaliação económica e financeira foram apenas tomados em consideração as receitas e os custos de investimento em infra-estruturas imputados ao serviço de passageiros.

A análise foi efectuada em termos diferenciais, tendo como caso base para comparação o investimento necessário para fazer face ao crescimento natural previsível do tráfego previsto para a Linha do Norte, sem quaisquer melhorias na velocidade e tempos de percurso. A avaliação económica foi efectuada do ponto de vista nacional, analisando os fluxos de custos e economias de recursos e benefícios no excedente nos consumidores.

Do ponto de vista financeiro, nenhuma opção se apresentava viável, apresentando todas VAL negativo, TIR inferior à taxa de actualização e taxa de cobertura dos custos pelos benefícios inferior a um.



### 3.2.3 – Os estudos da CP que antecederam o Despacho n.º 44/91 do MOPTC

Com base nos estudos realizados pelo consórcio Consulgal / Transmark e outros estudos, a CP elaborou, em 1991, o documento intitulado “Modernização da Linha do Norte”, que estabelecia como objectivo 2:15 horas para o tempo de percurso entre Lisboa e Porto e apresentava, para além das acções em curso, aí quantificadas em Esc.  $15.300 \times 10^6$ , trabalhos no valor total de Esc.  $96.550 \times 10^6$  (€  $481.589,4 \times 10^3$ ). Este valor incluía Esc.  $14.500 \times 10^6$  (€  $72.325,7 \times 10^3$ ) relativos a material circulante.

O documento “*Modernização da Linha do Norte*” reproduziu os indicadores da avaliação económica dos “*Estudos de Modernização da Linha do Norte*” do consórcio Consulgal / Transmark, embora os mesmos não tenham como pressuposto a mesma previsão de custos para o investimento, e nada referiu sobre a avaliação financeira.

### 3.2.4 – O Despacho n.º 44/91 do MOPTC

Na sequência do documento “*Modernização da Linha do Norte*”, o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, através do Despacho n.º 44/91, de 15 de Abril de 1991, aprovou o Plano de Modernização, determinando ao CG da CP que iniciasse “(...) *de imediato os estudos de pormenor e respectivos projectos, necessários à realização do empreendimento*”, e que submetesse à apreciação do Ministro “(...) *uma proposta concreta quanto à forma de realizar o projecto, bem como o seu cronograma físico e respectiva programação financeira*”.

O CG da CP, no entanto, não deliberou sobre qualquer proposta concreta ou plano financeiro para o empreendimento de modernização da Linha do Norte, nem submeteu à apreciação da tutela qualquer destes documentos.

### 3.2.5 – O arranque do Projecto de Modernização

À data do Despacho n.º 41/91 estavam já pré-seleccionados 3 consórcios de empresas de projectos, escolhidos na sequência de procedimento aberto em 1990. Para apoiar a CP no arranque do Projecto, o CG decidiu manter a colaboração do consórcio Consulgal / Transmark, que contratou para desempenhar funções de assessoria técnica no período “pré-construção”, contrato que foi sucessivamente prorrogado e renovado até final de Dezembro de 1993.

Em 25 de Outubro de 1991 foram celebrados os contratos com os 3 consórcios de projectistas para elaboração dos projectos de engenharia dos três troços em que o empreendimento foi dividido. Os projectos viriam a ser realizados entre 1991 e 1995.

### 3.2.6 – A “Actualização do Estudo Económico-Financeiro da Fase III”

Em Dezembro de 1993, o consórcio Consulgal / Transmark apresentou um novo estudo, de “*Actualização do Estudo Económico-Financeiro*”, onde procedeu a nova avaliação económica e financeira do empreendimento, em função de projecções macroeconómicas actualizadas. O investimento total em infra-estruturas estava aí estimado em Esc.  $115.860,5 \times 10^6$  (€  $577.909,6 \times 10^3$ ) e a avaliação económica do Projecto, que mantinha os pressupostos da avaliação inicial, era positiva, embora continuasse a não ser financeiramente viável.

### 3.2.7 – O desenvolvimento do Projecto posterior à criação da REFER

Em 29 de Abril de 1997 foi criada a REFER, que incorporou uma parte cindida da CP, incluindo o património, que relativamente à Linha do Norte envolveu activos, passivos e contratos em curso.

Em Agosto de 1998, após a criação da REFER e da realização da EXPO 98, que condicionou o desenvolvimento dos trabalhos na via, o Coordenador do Projecto Linha do Norte, da REFER, elaborou o relatório “*Modernização da Linha do Norte – Situação Física e Financeira – Perspectiva Futura – Relatório para a Administração*”, no qual fez o ponto de situação detalhado do empreendimento.

No relatório atrás mencionado, propunha-se uma nova metodologia para a execução dos trabalhos de via, que incluía a implementação prévia de sinalização de contravia e a substituição da circulação em VUT’s por VUP’s entre estações. Desta forma, era possível dispor de períodos de interdição mais alargados e executar os trabalhos na infra-estrutura e superestrutura da via interditada sem interrupções e em boas condições e segurança.

Para a solução dos problemas existentes contribuiu também o LNEC, chamado a colaborar na sequência do Despacho do MEPAT n.º 12251/97, de 17 de Novembro, tendo a REFER celebrado, para esse efeito, um protocolo com aquele Laboratório.

### 3.2.8 – As dificuldades de relacionamento CP / REFER

A separação entre a REFER, como entidade gestora da infra-estrutura ferroviária, e a CP, que permaneceu como principal operadora dessa infra-estrutura, não contribuiu para garantir os condicionamentos da circulação de comboios, que se revelaram indispensáveis para a realização dos trabalhos de engenharia. Para esse efeito, são necessárias soluções de compromisso entre exigências opostas, porque para realizar os trabalhos de forma eficiente, é indispensável condicionar a circulação por períodos mais ou menos prolongados, situação que não é desejada pelo operador, uma vez que esses condicionamentos afectam a exploração comercial da linha.

As dificuldades existentes motivaram uma intervenção do Secretário de Estado dos Transportes, mas, mesmo assim, não foi obtido consenso, pelo que a execução dos trabalhos continuou dependente dos acordos firmados para cada uma das empreitadas, que decorreram com algumas perturbações resultantes da necessidade de aprovações pontuais, por parte da exploração da CP, das interdições de via.

### 3.2.9 – O Relatório “Modernização da Linha do Norte – Situação Física e Financeira – Perspectiva Futura – Relatório para a Administração”

No relatório “*Modernização da Linha do Norte – Situação Física e Financeira – Perspectiva Futura – Relatório para a Administração*”, de 1998, afirmava-se que, a manter-se a forma de execução então praticada, a conclusão do empreendimento apontava para o ano 2014 e que “(...) o custo associado ascenderia a cerca de 300 milhões de contos (...)”. Neste estudo analisaram-se vários cenários alternativos para realização dos trabalhos, estabeleceu-se a programação da execução e estimaram-se os custos associados.



Com a adopção da metodologia proposta no estudo, com duas VUP's simultâneas, previa-se que a conclusão do empreendimento pudesse vir a ter lugar em 21 de Setembro de 2006, com um custo total previsto para os trabalhos de Esc.  $262.656.508 \times 10^3$  (€  $1.310.125,1 \times 10^3$ ).

### **3.2.10 – O Despacho n.º 4 989/99 do Secretário de Estado dos Transportes e a auditoria realizada ao Projecto em 1999**

A evidência de que os trabalhos se arrastavam levou o Secretário de Estado dos Transportes a determinar, pelo Despacho n.º 4 989/99, de 18 de Fevereiro, a realização de uma auditoria ao Projecto. Desta auditoria não resultou a identificação de responsáveis ou a quantificação de sobrecustos objectivas, mas conclui-se que “(...) o investimento global (...) estimado no início desta década em 107 milhões de contos (...) excederá largamente esse valor (...)” e que “(...) é actualmente aventado um número da ordem de 270 milhões de contos (...)”.

### **3.2.11 – O Despacho n.º 10 990/99 do MEPAT, de 11 de Maio**

Pelo Despacho n.º 10 990/99, de 11 de Maio, o Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (MEPAT) criou um Grupo de Trabalho constituído por elementos do INTF, CP, REFER e DGTT, mais tarde designado por GTAV, para propor uma estratégia de desenvolvimento dos caminhos de ferro, integrando a definição dos tipos de serviço a afectar à Linha do Norte, redefinindo as intervenções necessárias e procedendo à estimativa dos encargos que, nesta perspectiva, se mantinha pertinente executar, e à respectiva programação, bem como à definição de uma nova infra-estrutura de alta velocidade, em bitola europeia, com “(...) estimativa sumária dos encargos com a construção da nova linha”.

### **3.2.12 – O Despacho n.º 20 312/99 do MEPAT, de 6 de Outubro**

Pelo Despacho n.º 20 312/99, de 6 de Outubro, do MEPAT, foi determinada ao CA da REFER a apresentação de um plano de reorganização e uma revisão do empreendimento, concebendo dois cenários alternativos: (1) realização apenas das acções mínimas para manter a capacidade da linha aos níveis existentes à data ou (2) estabelecendo para a despesa, para além dos três subtroços já executados, um “limite máximo de 80 milhões de contos” (€  $399.038,3 \times 10^3$ ).

### **3.2.13 – Reservas da Comissão Europeia quanto ao desenvolvimento do Projecto**

Em Março de 2000, para responder à Comissão Europeia, que colocava reservas quanto ao desenvolvimento do Projecto de Modernização da Linha do Norte, foi entregue em Bruxelas, através do IOT, um novo estudo de fundamentação económica e financeira, que remetia para o relatório da REFER, o qual previa a conclusão do Projecto em 2006 e “custos da ordem dos 260 Mc”.

### 3.2.14 – A reavaliação económico-financeira de Junho de 2004

Em Junho de 2004, foi efectuada pela REFER uma reavaliação económico-financeira do Projecto, onde se previa a Estação do Oriente, a construir, como término da Linha do Norte, o que reduzia em 10 minutos o tempo de percurso. Apesar disso, o tempo de percurso a atingir, inicialmente previsto como 2:15 horas, foi então estabelecido em 2:30 horas.

### 3.2.15 – O reajustamento do Projecto no contexto da rede de alta velocidade

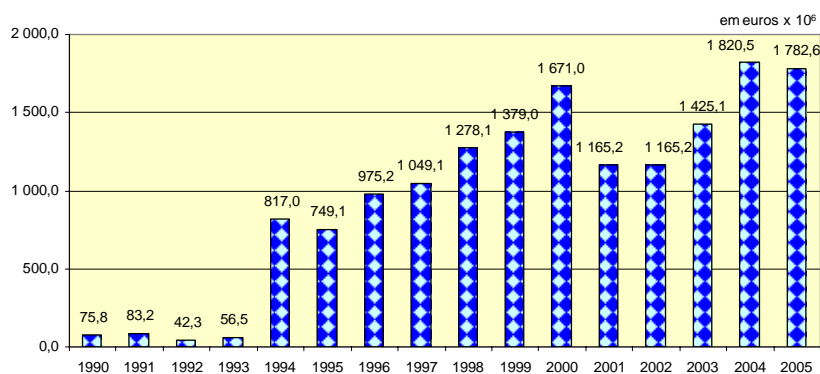
O CA da REFER, pela Deliberação n.º 19/06, de 1 de Junho, considerando um estudo sobre a integração dos projectos da rede de alta velocidade e da rede convencional no eixo Lisboa – Porto, que identificava os “requisitos técnicos recomendados para a modernização dos troços ainda não intervencionados na Linha do Norte”, procedeu a um reajustamento das condições de gestão e acompanhamento do desenvolvimento do Projecto. A deliberação estabeleceu parâmetros técnicos para o “prosseguimento da reabilitação da Linha do Norte no novo contexto funcional estabelecido para o corredor”, reduzindo a velocidade máxima para 160 km/h, para os comboios convencionais, e a extensão das intervenções ainda por concretizar.

## 3.3 – Análise dos custos e do financiamento

### 3.3.1 – Investimento total previsto no PIDDAC

As variações havidas ao longo de todo o desenvolvimento do Projecto, relativamente à extensão e profundidade dos trabalhos previstos e à estimativa dos custos correspondentes, conduziram a significativas variações do investimento total previsto no PIDDAC, como se evidencia no gráfico 1.

Gráfico 1 – Investimento total previsto no PIDDAC entre 1990 e 2005



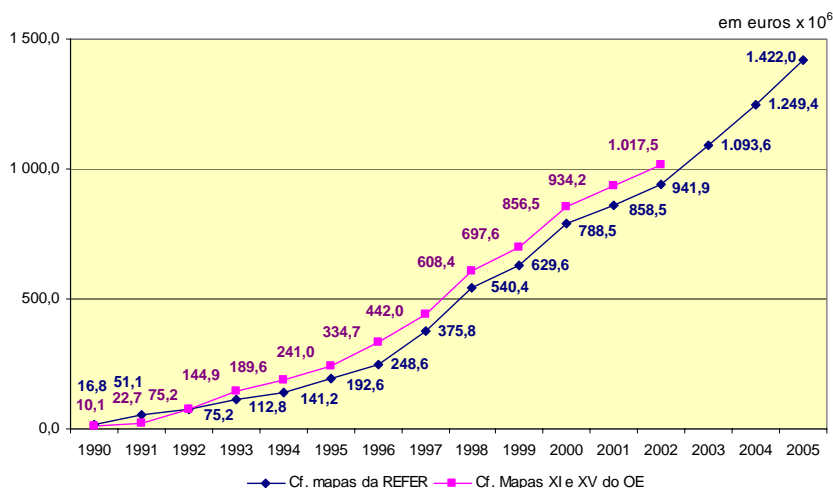
Fonte: Mapas XI e XV do OE e SIPIDDAC.

O investimento total previsto no PIDDAC para os anos entre 1990 e 1993 (ano inicialmente previsto para a conclusão do Projecto) situou-se entre € 42,3×10<sup>6</sup> e 83,2×10<sup>6</sup>, valor que, em 1994, foi significativamente acrescido para € 817,0×10<sup>6</sup>, situando-se a partir daí em valores mais elevados, que atingiram o máximo de € 1.820,5×10<sup>6</sup>, em 2004. O valor total previsto no PIDDAC de 2005 foi de € 1.782,6×10<sup>6</sup>.



No gráfico seguinte evidencia-se a realização acumulada do Projecto<sup>13</sup>.

Gráfico 2 – Realização Acumulada do Projecto



A realização acumulada do projecto ultrapassou significativamente o investimento total previsto nos anos de 1992 e 1993. Verifica-se, também, que a execução acumulada indicada pela REFER apresenta, em geral, valores inferiores àqueles constantes do Mapa XV (e anterior Mapa XI) do OE, sem que para o efeito tenha sido apresentada qualquer justificação plausível.

### 3.3.2 – Financiamento

No ano de arranque do Projecto estavam em curso trabalhos de modernização da Linha do Norte, em parte financiados pelo BEI.

Os trabalhos de modernização da Linha do Norte foram objecto de financiamento pelo FEDER, no QCA I, (1989-1993), no âmbito do Programa de Desenvolvimento e Acessibilidades (PRODAC), no Subprograma Acessibilidades no Continente (Medida 4 – Infra-estruturas Ferroviárias) e pelo Fundo de Coesão I e II, no QCA II e III, respectivamente.

No âmbito do QCA I, foram apresentadas candidaturas para financiamento de Estudos de Modernização, Projectos de Engenharia / Modernização, Taludes, Correções de Via, Instalações Tracção Eléctrica, Sistema de Sinalização Convel, Centrais Telefónicas, Rádio Solo Comboio, Cabos Telecomunicações, Telecomando Catenária, Estação Lisboa P e Informatização Exploração, cujo valor global foi de € 31.565.429.

No âmbito do QCA II (1994-1999), foram objecto de financiamento pelo Fundo de Coesão I, quatro projectos: Modernização da Linha do Norte (Obras de Arte, Sinalização, Telecomunicações), Modernização da Linha do Norte II (Quadruplicação Braço de Prata – Alhandra), Modernização da Linha do Norte III (Pampilhosa – Quintans) e Modernização da Linha do Norte IV (Albergaria –

<sup>13</sup> Como no OE de 2005 o Mapa XV do PIDDAC deixou de estar discriminado por projectos, não existem dados relativamente ao realizado acumulado nos anos de 2003 e 2004. Os valores constantes do SIPPIDAC são de € 805.509.524 para o realizado acumulado até 2003, e de € 186.603.211 e € 172.685.293 para o realizado em 2004 e 2005, respectivamente.



Alfarelos). O financiamento total foi de € 229.653.465. No Fundo de Coesão II (2000-2005) foram aprovados três projectos: Modernização da Linha do Norte V (Entroncamento – Albergaria), Modernização da Linha do Norte VI (Quintans – Ovar) e Modernização da Linha do Norte VII (Vila Franca – Santarém). O financiamento total foi no valor de € 211.340.837.

O Projecto foi objecto de financiamento da DGVII, actualmente DGTREN da CE, no que se refere à comparticipação nos custos de estudos e projectos, em cerca de 50%, e nos custos das obras, em cerca de 10%, num valor total de € 11.395.824.

O investimento e as fontes de financiamento por anos, entre 1990, ano de arranque do Projecto, e 2005, são espelhados no quadro seguinte:

**Quadro 2 – Investimento e fontes de financiamento por anos**

(em euros, a preços correntes)

Anos	Investimento + Custos Financeiros	Fontes de Financiamento			
		PIDDAC Cap. 50	Financiamento Comunitário	Empréstimos Contraídos	Outras Fontes
1990	16 771 910	10 076 346			(1) 6 695 564
1991	34 373 585	12 665 476			(2) 21 708 108
1992	24 067 138	12 303 972		11 763 166	
1993	37 636 795	20 647 539			(3) 16 989 256
1994	28 351 672	12 469 947	15 881 725		
1995	51 436 039	22 445 905	10 988 518	18 001 616	
1996	55 935 196	20 450 714			(3) 35 484 482
1997	127 203 440	27 433 884	72 260 851	27 508 704	
1998	164 597 320	33 213 156	95 650 373	35 733 792	
1999	89 221 636	31 988 807	51 425 016	5 807 813	
2000	158 891 362	32 214 049	48 228 160	78 449 153	
2001	69 991 096	18 455 522	30 210 578	21 324 997	
2002	83 376 449	18 739 000	47 190 723	17 446 726	
2003	151 791 311	15 363 000	14 971 181	121 457 130	
2004	155 707 199	6 371 000	49 761 705	99 574 494	
2005	(4) 172 685 293	10 016 500	(5) 95 882 036	(5) 31 075 801	
<b>Total</b>	<b>1 422 037 442</b>	<b>304 854 820</b>	<b>532 450 865</b>	<b>468 143 391</b>	<b>80 877 410</b>

(1) N.D. (2) BEI (3) BEI + FC.

(4) Valor definitivo (o valor provisório era 136.974.337). Os financiamentos totalizam € 1.386.326.486.

(5) Valores previstos.

Fonte: REFER.

A modernização da infra-estrutura ferroviária bem como a aquisição de material circulante foi financiada pelo BEI, nos termos de vários pedidos de empréstimos contraídos, entre os anos de 1991 e 2004, no valor total de € 383.995.072,64. Foram também contraídos outros empréstimos (Berlin AG, ABN AMRO, WestLb AG, Logo Securities e Eurobond), cujo valor a imputar ao projecto de modernização da Linha do Norte não se encontra determinado pela REFER.

No período de 2002 a 2005, as contribuições do PIDDAC e Fundos Comunitários diminuíram, pelo que o recurso ao endividamento (BEI) representou a maior parcela da cobertura financeira dos investimentos, com cerca de 59,4%.

A previsão e a execução relativamente ao financiamento comunitário constam do quadro 3.



**Quadro 3 – Financiamento por Fundos Comunitários**

(em euros, a preços correntes)

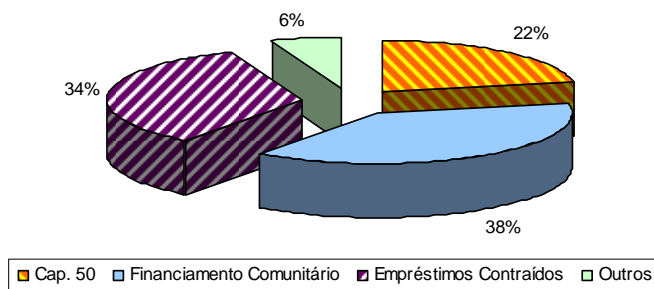
Anos	Financiamento Comunitário					
	FEDER		Fundo de Coesão		DGVII/DGTREN	
	Programado	Executado	Programado	Executado	Programado	Executado
1989						1 020 176
1990	29 082 661	3 221 600				
1991	7 658 790	8 714 292				
1992		8 399 157				
1993		8 144 781	20 331 002	11 858 876		
1994		3 085 599	15 371 704			
1995				10 990 428	8 502 115	
1996			38 081 918	2 112 135		3 311 414
1997			99 726 519	38 698 023	12 524 795	1 479 637
1998			153 418 596	77 650 697	30 134 603	2 000 000
1999				88 343 306	26 159 600	1 200 000
2000			19 715 447	18 320 291	12 955 100	660 000
2001			49 894 882	30 210 581	6 651 800	
2002			82 261 443	47 190 722		
2003			99 747 308	14 971 180		
2004			32 832 432	48 037 108		1 724 597
2005			63 333 000	52 610 955		
<b>Total</b>	<b>36 741 451</b>	<b>31 565 429</b>	<b>674 714 251</b>	<b>440 994 302</b>	<b>96 928 013</b>	<b>11 395 824</b>

Programado – corresponde ao previsto na candidatura.

Fonte: REFER.

O gráfico 3 evidencia a distribuição do financiamento acumulado, até 31 de Dezembro de 2005, pelas fontes respectivas.

**Gráfico 3 – Estrutura das fontes de financiamento (Valores acumulados, até 31 de Dezembro de 2005)**



**3.3.3 – Execução financeira em 2005**

A execução financeira em 2005, por fontes de financiamento, encontra-se sintetizada no quadro 4:

**Quadro 4 – Execução financeira (2005)**

(em euros)

Fontes de Financiamento	Dotação Inicial	Dotação Ajustada	Transferências	Taxa de execução (%)	
				Inicial	Ajustada
FN – Cap. 50	10 069 000	10 016 500	10 016 500	99,5	100,0
Fin. Comunitário	149 063 463	149 063 463	120 879 705	81,1	81,1
O. Fontes	53 815 341	110 057 849	41 789 088	77,7	38,0
<b>Total</b>	<b>212 947 804</b>	<b>269 137 812</b>	<b>172 685 293</b>	<b>81,1</b>	<b>64,2</b>

Fonte: GEP – Relatório de Execução do PIDDAC 2005 – PO 24 – Transportes.

**3.3.4 – Custos com projectos, empreitadas, outras prestações de serviços e fornecimentos**

Os custos com projectos<sup>14</sup>, empreitadas, prestação de serviços, fornecimentos e expropriações, não incluindo custos financeiros, relativamente ao realizado no ano de 2005 e ao acumulado, são apresentados no quadro seguinte:

**Quadro 5 – Custos com projectos, empreitadas, prestação de serviços e fornecimentos – Realizado em 2005 e acumulado**

(preços correntes, em euros, com exclusão do IVA)

Troço / Objecto de contrato	Realizado	
	Ano de 2005	Até 31-12-2005
Subtroço 1.1 (Braço de Prata - Alhandra + Setil)	191 767,21	144 678 416,25
Subtroço 1.2 (Alhandra - Azambuja)	30 145 560,45	63 417 558,65
Subtroço 1.3 (Vale de Santarém - Entroncamento)	478 834,90	1 026 602,38
Subtroço 1.4 (Azambuja - Vale de Santarém)	29 439 416,47	35 689 496,79
Subtroço 2.1 (Entroncamento - Albergaria)	38 956 121,02	164 153 986,24
Subtroço 2.2 (Albergaria - Alfarelos)	4 119 340,58	124 943 934,09
Subtroço 2.3 (Alfarelos - Pampilhosa)	400 909,77	1 347 642,98
Subtroço 3.1 (Pampilhosa - Quintans)	37 027,14	119 016 299,45
Subtroço 3.2 (Quintans - Ovar)	18 310 365,20	156 313 725,73
Subtroço 3.3 (Ovar - Gaia)	7 617 458,26	15 085 962,53
Linha do Norte (Vários Subtroços)	17 928 798,02	169 975 147,59
Ramal de Tomar	1 339 624,23	1 339 624,23
Depósito de Manutenção de Contumil	0,00	7 273 158,59
<b>Totais</b>	<b>148 965 223,25</b>	<b>1 004 261 555,50</b>

Fonte: REFER.

A distribuição dos custos totais por projectos, empreitadas, prestação de serviços, fornecimentos e expropriações, realizados no ano de 2005 e acumulados, são apresentados no quadro 6:

<sup>14</sup>Não estão aqui incluídos os custos dos estudos iniciais e a assessoria técnica contratados com o consórcio Consulgal/Transmark, nem os projectos de engenharia dos três troços contratados com os consórcios Coba/DE-Consulting/Mott-MacDonnald, Sofrerail/Lusotecna/EGF-SAGE e Gibb/Intraesa/Gapres/OPPI, bem como o estudo de impacto ambiental e revisões dos projectos contratados com a Ferbritas, que são referidos adiante, e outros contratos de prestação de serviços e elaboração de projectos de menor valor, realizados no período inicial do Projecto de Modernização.



Quadro 6 – Custo da realização do Projecto

(preços correntes, em euros, com exclusão do IVA)

	Realizado no ano de 2005		Acumulado até 31-12-2005	
	Linha do Norte	Linha do Norte + R. Tomar e Dep. M. Contumil	Linha do Norte	Linha do Norte + R. Tomar e Dep. M. Contumil
Projectos	2 148 050,33	2 148 050,33	22 192 409,83	22 597 095,75
Empreitadas	115 804 673,81	117 144 298,04	724 680 862,74	732 875 019,99
Serviços	18 683 157,44	18 683 157,44	125 512 851,22	125 526 790,87
Fornecimentos	9 469 944,37	9 469 944,37	92 561 815,90	92 561 815,90
Expropriações	1 519 773,07	1 519 773,07	30 700 832,99	30 700 832,99
<b>Total</b>	<b>147 625 599,02</b>	<b>148 965 223,25</b>	<b>995 648 772,68</b>	<b>1 004 261 555,50</b>

Fonte: Lista de contratos de empreitada, de aquisição de bens e serviços, expropriações e fornecimentos internos da REFER, considerando as actualizações efectuadas durante a auditoria.

### 3.4 – Desenvolvimento e execução do Projecto

#### 3.4.1 – Elaboração dos estudos e projectos

Os grandes projectos de engenharia foram adjudicados a três consórcios de projectistas (Coba / DE-Consult / Mott-MacDonnald, Sofrerail / Lusotecna / EGF/SAGE e Gibb / Intraesa / Gapres / OPPI), seleccionados na sequência de concurso de pré-qualificação, aberto em Julho de 1990, pelo valor total de 2.321.763.600\$00 (€ 11.580.908,01), com exclusão do IVA, e foram realizados entre 1991 e 1995.

A revisão desses projectos de engenharia, o levantamento topográfico de base e o estudo de impacto ambiental foram contratados com a Ferbritas, empresa instrumental da CP e depois da REFER, pelo valor total de 1.045.304.050\$00 (€ 5.213.954,62), com exclusão do IVA, através de ajustes directos.

As deficiências apresentadas pelos projectos de engenharia iniciais, apesar das revisões efectuadas pela Ferbritas, o tempo decorrido entre a realização dos projectos e o início dos trabalhos e as alterações preconizadas para os trabalhos previstos obrigaram à sua revisão e alteração, que foram realizadas pelos mesmos e novos projectistas, e ao seu complemento com a elaboração de novos projectos.

Os novos projectos e outras prestações de serviços conexas foram, quase na totalidade, contratadas por ajuste directo, tendo sido celebrado, apenas, um contrato precedido de concurso público internacional e três precedidos de concurso limitado. Foi também celebrado um protocolo com o LNEC, em conformidade com o Despacho do MEPAT n.º 12251/97, de 17 de Novembro.

Os projectos revistos e os novos projectos foram objecto de pareceres do consórcio Kaiser / Atkins / FBO (KAF), da Ferbritas, do LNEC e da própria REFER, que assinalaram deficiências e preconizaram correcções. Muitos destes pareceres / revisões foram emitidos após o lançamento dos concursos para a execução das empreitadas e em nenhum deles se encontraram referências a qualquer análise das medições dos projectos.

As alterações mais relevantes introduzidas nos projectos respeitaram ao aumento da extensão e profundidade dos trabalhos na plataforma onde, apesar dos estudos geotécnicos realizados, os projectos iniciais não previam medidas de reforço, garantia da estabilidade e drenagem. Para a execução dos trabalhos na via, de forma eficiente, houve necessidade de se alterar a metodologia prevista, tendo o LNEC colaborado no apoio técnico ao projecto e no controlo da execução das obras.

Em geral, os projectos patentes em concurso não se encontravam devidamente desenvolvidos, apresentando lacunas e outras deficiências, que foram preenchidas com a entrega de peças de projecto, novas ou alteradas, na consignação das empreitadas e, também, ao longo da execução dos trabalhos, com alterações significativas dos processos construtivos e da sequência de trabalhos prevista.

Foram também entregues projectos novos, relevando o caso dos 8 pontões incluídos no contrato 17-02 CA-LN, em que os projectos de substituição dos tabuleiros, que integravam o projecto inicial, foram substituídos, durante a execução da empreitada, por projectos de novos pontões, elaborados por outro projectista.

Apesar das deficiências verificadas, a REFER não implementou mecanismos de responsabilização dos projectistas, nomeadamente, quanto a erros e omissões do projecto, quer na vertente conceptual quer em termos de medições.

Na sua resposta, no exercício do contraditório, a REFER alegou que *“os contratos celebrados com os projectistas (...) contêm cláusulas de responsabilidade, que a verificarem-se os pressupostos nela previstas constituem aqueles no dever de indemnizar a REFER”*.

Apesar do alegado pela REFER, salienta-se que as cláusulas em causa são de âmbito genérico, e não foi referida, apesar das deficiências admitidas, nenhuma situação de efectivação de responsabilidade dos projectistas.

### 3.4.2 – Coordenação geral do empreendimento

A coordenação do Projecto foi, no início do processo, realizada pela estrutura técnica da própria CP, com o apoio do consórcio Consulgal / Transmark. Depois, após um interregno de quase dois anos, foi celebrado contrato de *“project management”* com o consórcio Kaiser Engineers & Constructors, Inc. / WS Atkins (Portugal), Consultores e Projectistas Internacionais, Ld.<sup>a</sup> / FBO – Fernando Braz de Oliveira, Consultores de Engenharia, Ld.<sup>a</sup> (KAF), o qual foi sucessivamente prorrogado e renovado, encontrando-se actualmente em vigor até final de 2007.

O contrato de prestação de serviços inicial foi celebrado pelo valor de € 29.139.414,01, acrescido de IVA, e o realizado acumulado atingia, em 31 de Dezembro de 2005, incluindo adicionais, o montante de € 63.339.609,37, acrescido de IVA.

Ao abrigo deste contrato, o consórcio KAF prestou serviços de consultoria e de coordenação do empreendimento, tendo-lhe sido cometidas as atribuições de coordenação e direcção próxima do **Projecto Integrado da Linha do Norte** que inicialmente cabiam à CP e depois à REFER, enquanto donos de obra.

A coordenação da actividade dos projectistas e revisores na consolidação dos projectos de engenharia, contratualmente cometida ao consórcio KAF, não foi desenvolvida da forma mais adequada e, em especial, não teve lugar em tempo que permitisse corrigir os projectos antes do lançamento dos concursos para execução dos trabalhos.

Nas suas alegações, no âmbito do contraditório, o consórcio KAF exprimiu a sua discordância relativamente a esta afirmação, para depois acrescentar:



*“Semelhante afirmação carece de demonstração que o Relatório em análise não contém.*

*Nada se diz, no referido documento, sobre o que se entende ou deveria ser a forma adequada à coordenação da actividade dos projectistas e revisores na consolidação dos projectos de engenharia, nem onde falhou a coordenação do Consórcio. Tão pouco ficou demonstrado que o facto de alguns dos projectos concursados terem sido posteriormente (eventualmente no decorrer da execução dos trabalhos) objecto de alterações se ficou a dever à apontada falta de adequação da forma como foi realizada a coordenação da actividade dos projectistas e revisores de projectos”.*

Sobre esta matéria, reiteramos o atrás referido, em 3.4.1, quanto aos estudos e projectos. Evidencia-se o facto de muitos dos pareceres externos e do próprio KAF terem sido emitidos após o lançamento dos concursos para execução das empreitadas, como resulta da aferição entre as datas dos pareceres e projectos de revisão relativos às empreitadas incluídas na amostra e o calendário dos respectivos concursos.

O consórcio KAF não realizou estudos que adequassem os critérios de adjudicação às situações específicas de cada empreitada em que seriam aplicados, traduzindo a devida avaliação dos interesses da REFER, tendo em vista a eficiência, a eficácia e, sobretudo, a economia da execução do Projecto de Modernização da Linha do Norte.

O consórcio KAF não enquadrou, de forma devida, o **Projecto Integrado da Linha do Norte** na regulação do “procurement” dos sectores especiais, em particular, não aplicando devidamente o disposto no n.º 8 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto<sup>15</sup>, com eventuais reflexos no financiamento dos trabalhos pelos fundos comunitários, e não diligenciou a publicação dos anúncios periódicos indicativos e as comunicações à Comissão Europeia, nos casos em que foi dispensado procedimento, nos termos dos artigos 21.º e 51.º, respectivamente, do mesmo diploma.

O consórcio KAF alegou, no exercício do contraditório, não entender a afirmação constante do parágrafo anterior, que refutou nos seguintes termos:

*“(…) Na verdade, não são apontados casos concretos de aplicação inadequada do n.º 8 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 14 de Agosto. Casos concretos esses que a existirem (no que se não concede) deverão ser posteriores a 15 de Janeiro de 2005, data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 234/2004, de 15 de Dezembro, que introduziu aquele n.º 8 do artigo 7.º do citado Decreto-Lei n.º 223/2001.*

Não se compreende tal observação do consórcio KAF, uma vez que o n.º 8 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 234/2004, de 15 de Dezembro, em pouco difere da redacção primitiva, onde correspondia ao n.º 3. As situações de aplicação indevida são referenciadas neste relatório.

A informação relativa a cada contrato celebrado pela REFER, cujo arquivo documental é gerido pelo consórcio KAF, não se encontrava sistematizada e centralizada em processo único, mas antes separada em processos técnicos, que aglutinavam os documentos relativos à execução, e em processos administrativos, estes apenas individualizados por cada um dos troços de via.

Na sua resposta, em sede de contraditório, o consórcio KAF, depois de confirmar a referência aqui feita relativamente aos arquivos, acrescentou, porém, que: “(…) o arquivo administrativo (...) está

<sup>15</sup>Na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 234/2004, de 15 de Dezembro.

*organizado por processos, ordenados de forma sequencial (numérica), sendo que a cada processo corresponde um contrato (...)*”.

Esta descrição, no entanto, não tem correspondência na organização processual encontrada em duas verificações realizadas, em tempos distintos, durante os trabalhos de campo da auditoria.

O consórcio KAF e a REFER apenas recentemente introduziram a elaboração da conta final da empreitada no controlo da execução, após recomendação efectuada no âmbito de auditoria recente da IGOP.

Sobre esta questão, o consórcio KAF, nas suas alegações, no exercício do contraditório, referiu também que “(...) *nos termos dos contratos celebrados com a REFER cabe às Fiscalizações a elaboração das contas finais das empreitadas*”, não assumindo o enquadramento da gestão física e financeira das empreitadas realizada pelas fiscalizações como parte integrante das suas atribuições contratuais de coordenação do empreendimento.

### **3.4.3 – Fiscalização das empreitadas**

A fiscalização de empreitadas esteve inicialmente a cargo do consórcio KAF, mas a REFER, a partir de 1999/2000, para reduzir os avultados encargos que resultavam do contrato de “*project management*”, manteve no KAF, a contratação de serviços de consultoria e coordenação geral do empreendimento e passou a contratar, através de concurso, a fiscalização das empreitadas.

Os contratos de prestação de serviços de fiscalização de empreitadas ascendiam, em 31 de Dezembro de 2005, a € 20.376.307,93, acrescido de IVA, e o realizado acumulado ascendia ao montante de € 25.830.775,20, acrescido de IVA, valores que não incluem a prestação de serviços de fiscalização incluída no contrato inicial do consórcio KAF.

### **3.4.4 – Elaboração do levantamento cadastral do projecto de expropriações e implantação dos limites de expropriação**

A realização da coordenação e acompanhamento do processo expropriativo foi contratada com a Ferbritas, com quem a REFER celebrou, em 12 de Novembro de 1999, um contrato-quadro, nos termos do qual foi estabelecido um regime de preferência, comprometendo-se as partes a estabelecer um relacionamento preferencial de colaboração no domínio dos serviços que constituíam o seu objecto. Ao abrigo desse contrato-quadro foram celebrados 56 contratos por ajuste directo, dos quais 26 no ano de 2005, relativos à Linha do Norte, no valor total de € 1.329.641,04, com exclusão do IVA.

Esta situação consubstancia uma prática restritiva da concorrência, violadora dos princípios da igualdade e da concorrência, previstos nos artigos 9.º e 10.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, aplicáveis por remissão do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto.

Evidencia-se que não é aplicável à Ferbritas a excepção prevista no n.º 2 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, apesar de a REFER deter 98,43% do capital da mesma, uma vez que, apesar de, em 2005, a REFER representar 88,6% do volume de facturação directa da Ferbritas no segmento “prestação de serviços”, representava apenas 68,1% da facturação total, verificando-se situação idêntica nos anos relevantes mais recentes, não atingindo os 80% do volume médio de negócios nos últimos 3 anos exigidos por aquela disposição legal.



O valor total dos contratos celebrados foi superior ao limiar de aplicação estabelecido na subalínea ii) da alínea c) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto (€ 400.000,00, com exclusão do IVA), uma vez que o valor a atender para efeitos de escolha do procedimento concursal tem de ser calculado de acordo com as regras que visam impedir o fraccionamento, nos termos do disposto nos n.ºs 7 e 9 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, com as alterações introduzidas pelo Decreto Lei n.º 234/2004, de 15 de Dezembro, e do disposto no n.º 1 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

Em sede de contraditório, a REFER afirmou o seguinte:

*“Sustenta-se que se mantém plenamente válido e eficaz o contrato celebrado em 12 de Novembro de 1999 com a FERBRITAS, não se vislumbrando que do actual quadro jurídico possa resultar a violação dos princípios gerais de contratação pública, tanto mais que se o Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, no n.º 2 do seu art. 53.º, afasta da sua aplicação os procedimentos iniciados em data anterior à da sua entrada em vigor, por maioria de razão haverá que respeitar os contratos celebrados antes dessa data”.*

No mesmo sentido, também no âmbito do princípio do contraditório, a Ferbritas alegou o seguinte:

*“(…) Esclarece-se que este contrato foi celebrado em momento anterior à publicação do Decreto-Lei 223/2001, num momento em que estava em vigor, apenas, a Directiva 93/38/CEE, cujo artigo 13.º considerava o respectivo regime não aplicável às prestações de serviços entre uma entidade adjudicante e uma sua associada, desde que pelo menos 80% do volume de negócios desta associada, em matéria de serviços, resultasse de prestação de serviços às respectivas associadas.*

*Era esta a situação então verificada nas relações Refer/Ferbritas, sendo ainda certo que a colaboração entre as duas empresas referente à prestação de serviços no âmbito do processo expropriativo se manteve nos termos que já vinham do antecedente, ou seja, encomendas de serviços caso a caso formuladas pela Refer, à medida que era necessária a intervenção da Ferbritas, com contratos específicos, e de valor que em todos os casos foi sempre inferior a 400 000 euros para cada contrato.*

*Os contratos referidos no relatório como celebrados por ajuste directo, são de facto trabalhos independentes, incidindo em frentes de obra com situações autónomas e específicas, com características e calendários próprios e como tal objecto de encomendas específicas à Ferbritas.*

*Assim, julga a Ferbritas não ser adequada a conclusão de ter havido prática restritiva da concorrência (violadora dos princípios previstos nos artigos 9.º e 10.º do DL 197/99 e decorrentes do n.º 1 do artigo 1.º do DL 223/2001), antes lhe parecendo que foi respeitada a legislação vigente no momento da celebração quer do contrato quadro quer de cada um dos contratos específicos, consubstanciada, sucessivamente, na Directiva 93/38/CEE e no Decreto-Lei n.º 223/2001 (...).”*

Apesar da argumentação aduzida, quer pela REFER quer pela Ferbritas, mantêm-se o referido, porquanto, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, o contrato-quadro celebrado com a Ferbritas, nos termos do qual se estabelecia um regime de preferência, passou supervenientemente a contrariar os princípios em matéria de contratação pública, nomeadamente o princípio da concorrência, tal como passaram a estar regulados, não podendo, assim, ser invocados, contra a lei, para ajustes posteriores.



### 3.4.5 – Parecer prévio não vinculativo sobre operações urbanísticas

Ao longo de todo o processo de desenvolvimento de estudos e projectos, e mesmo durante a realização dos trabalhos, verificou-se uma estreita colaboração entre a REFER e as autarquias locais. No entanto, as operações urbanísticas efectuadas na Linha do Norte não foram submetidas a parecer prévio não vinculativo das respectivas Câmaras Municipais, nos termos do n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro.

### 3.4.6 – Contratação de empreitadas, prestações de serviços e fornecimentos

Para a realização dos trabalhos do **Projecto Integrado da Linha do Norte**, até 31 de Dezembro de 2005, a CP e sua sucessora REFER desenvolveram mais de 640<sup>16</sup> processos de aquisição de bens e serviços e de contratação de empreitadas que, em parte, obrigaram à realização de um dos procedimentos pré-contratuais regulados pelos regimes atrás referidos em 2.6.

#### 3.4.6.1 – Contratação e execução de empreitadas

Até 31 de Dezembro de 2005, foram celebrados 157 contratos de empreitada, dos quais 71 contratos respeitam a procedimentos abertos na vigência do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto. Foram ainda realizadas 15 empreitadas através da celebração de protocolos com outras entidades, designadamente municípios e juntas de freguesia, como pode observar-se no quadro seguinte:

**Quadro 7 – Valor e número de contratos de empreitada por procedimento pré-contratual**

(em euros, com exclusão do IVA)

Procedimento Pré-contratual	N.º Contratos	Valor dos Contratos	%	Realizado até 31-12-2005	%
Conc. público internacional	13	483 375 415,35	71,2	551 294 131,76	76,1
Concurso público	20	30 641 667,82	4,5	32 458 121,85	4,5
Concurso limitado	5	569 229,63	0,1	601 660,33	0,1
Ajuste directo	119	161 140 127,19	23,8	137 694 379,62	19,0
Protocolos	15	2 729 600,42	0,4	2 632 569,18	0,4
<b>Total</b>	<b>172</b>	<b>678 456 040,41</b>		<b>724 680 862,74</b>	

Fonte: REFER.

Dos contratos celebrados, 19 eram de valor superior ao limiar comunitário (€ 5.000.000,00, com exclusão do IVA), dos quais 12 foram objecto de concurso público internacional e 7 de ajuste directo. Dos restantes contratos, 19 tinham valor superior a € 1.000.000 e, destes, apenas um foi objecto de concurso público internacional<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Não estão aqui incluídos os contratos relativos aos estudos e assessoria técnica iniciais, os projectos de engenharia dos três troços, nem outros estudos e prestações de serviços contratados com a Ferbritas e outros de menor valor, realizados no período inicial do Projecto. Também não estão incluídos os contratos celebrados para aquisição de bens para *stock*, destinados a fornecimentos às obras contratadas, que incluem a aquisição de carris, travessas e AMV's.

<sup>17</sup> Contrato 06/02 CA-LN, “*sub troço 2.1 (Entroncamento / Albergaria) - Obras de Arte, caminhos de acesso e de ligação (Fase 2)*”, contratado com a Ferrovia Agroman pelo valor de € 4.424.337,07, com exclusão do IVA.



### 3.4.6.2 – Contratação de prestações de serviços

Até 31 de Dezembro de 2005, foram celebrados 468 contratos de aquisição de serviços, dos quais 258 respeitaram à realização de projectos e 14 a assessoria técnica e fiscalização de empreitadas. Destes contratos, 210 (126 relativos a projectos, 5 a fiscalização e 79 relativos a outras prestações de serviços) respeitam a procedimentos abertos na vigência do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto.

Dos 258 contratos relativos a execução de projectos, 254 foram celebrados por ajuste directo, três foram celebrados por concurso limitado sem publicação de anúncio e apenas um, no valor de € 599.950,00, com exclusão do IVA, foi celebrado na sequência de concurso público internacional (cf. quadro 8).

**Quadro 8 – Valor e número de contratos para execução de projectos por procedimento pré-contratual**

(em euros, com exclusão do IVA)

Procedimento Pré-contratual	N.º Contratos	Valor dos Contratos	%	Realizado até 31-12-2005	%
Conc. público internacional	1	599 950,00	2,7	276 726,00	1,2
Concurso público	–	–	–	–	–
Concurso limitado	3	583 603,52	2,6	858 975,57	3,8
Ajuste directo	254	20 938 844,26	94,6	21 461 394,18	95,0
<b>Total</b>	<b>258</b>	<b>22 122 397,78</b>		<b>22 597 095,75</b>	

Fonte: REFER.

Dos 210 contratos relativos a outras prestações de serviços, no valor total de € 63.546.342,91, com exclusão do IVA, 198 foram celebrados por ajuste directo. Os 5 concursos públicos internacionais, o concurso público e 2 dos 4 concursos limitados respeitaram a contratos para assessoria e fiscalização de empreitadas (cf. quadro 9).

Foram ainda celebrados dois protocolos, um com a CP, com o valor de € 220.556,50, e outro com o LNEC, sem valor indicado, cuja realização acumulada, até 31 de Dezembro de 2005, atingiu € 5.095.825,69, com exclusão do IVA.

O valor de maior expressão respeita ao contrato de prestação de “serviços de gestão e fiscalização das obras de construção integradas no Projecto de Modernização da Linha do Norte”, celebrado com o consórcio KAF, na sequência de concurso limitado, pelo valor de € 29.139.414,01, cuja execução acumulada, até 31 de Dezembro de 2005, atingiu € 63.339.609,37, com exclusão do IVA, como já referido (cf. ponto 3.4.3).

**Quadro 9 – Valor e número de outros contratos de prestação de serviços por procedimento pré-contratual**

(em euros, com exclusão do IVA)

Procedimento Pré-contratual	N.º Contratos	Valor dos Contratos	%	Realizado até 31-12-2005	%
Conc. público internacional	5	19 176 299,74	30,2	24 462 587,15	13,4
Concurso público	1	316 237,87	0,5	354 827,68	0,2
Concurso limitado	4	29 541 192,22	46,5	63 853 672,01	35,0
Ajuste directo	198	14 292 056,58	22,5	88 620 348,65	48,5
Protocolos	2	220 556,50	0,3	5 316 382,19	2,9
<b>Total</b>	<b>210</b>	<b>63 546 342,91</b>		<b>182 607 817,68</b>	

Fonte: REFER.

### 3.4.6.3 – Fornecimentos efectuados pela REFER

A REFER procede à aquisição de materiais destinados à aplicação nos trabalhos que executa e nas empreitadas que contrata, de que relevam os carris, as travessas de betão e os AMV’s. Os valores imputados a fornecimentos ao Projecto Integrado da Linha do Norte, até 31 de Dezembro de 2005, atingiram o valor total de € 100.990.202,39, dos quais € 9.382.718,31 respeitam a fornecimentos efectuados em 2005.

Aquando da aquisição, os materiais são contabilizados como existências, sendo o critério de valorização utilizado o do custo médio. A imputação de custos é feita com base nos valores contabilísticos.

### 3.4.7 – Análise da contratação

#### 3.4.7.1 – Regularidade da contratação de empreitadas

Para aferição da regularidade e competitividade, eficiência e controlo de custos na adjudicação e contratação e também para analisar a execução física e financeira de contratos, foi verificada a amostra seleccionada, constituída pelos 8 contratos de empreitada constantes do quadro 10, no valor total de € 290.889.319,03, representando cerca de 42,2% do valor total dos contratos de empreitada (€ 689.328.418,30).

Para apreciação da regularidade dos procedimentos pré-contractuais, no âmbito temporal de aplicação do Decreto-Lei n.º 223/2001, foi seleccionada, ainda, uma amostra constituída pelas 4 empreitadas do subtroço 2.2, listadas no quadro 11.

Esta amostra abrangeu contratos no valor total de € 9.542.946,13 e representa, em conjunto com a amostra das 8 empreitadas incluídas no quadro seguinte, cerca de 43,6 % do valor total dos contratos de empreitada.

**Quadro 10 – Contratos de empreitada seleccionados na amostra**

(em euros, com exclusão do IVA)

Contrato / Objecto	Início do Procedimento	Tipo de Procedimento	Adjudicatário	Data do Contrato	Valor do Contrato	Executado em 2005
Contrato 02-02 CA-LN — Subtroço 3.2 (Quintans / Ovar) – Trabalhos gerais de construção civil, via e catenária	05/02/2001	Concurso Público (internacional)	Teixeira Duarte – Engenharia e Construções, SA/ Sociedade de Construções Soares da Costa, SA/ Somafel – Engenharia e Obras Ferroviárias, SA	30/01/2002	68 805 558,64	7 799 803,75
Contrato 17-02 CA-LN — Subtroço 2.1 (Entroncamento / Albergaria) – Empreitada de trabalhos gerais de construção civil, via e catenária	19/06/2001	Concurso Público (internacional)	Odebrecht - Bento Pedroso Construções, SA/ Somague – Engenharia, SA	10/10/2002	76 098 660,62	25 351 365,50
Contrato 16-03 CA-PLN — Subtroço 1.2 (Alhandra / Setil – Trecho Vila – Norte / Azambuja) / Empreitada de obras civis, via, catenária e concepção/construção de feeder entre o posto de catenária de Alverca e a subestação de Vila Franca de Xira	18/02/2003	Concurso Público (internacional)	Somague – Engenharia, SA/ Neopol – Sociedade de Estudos e Construções, SA	09/10/2003	56 914 999,00	26 126 054,71
Contrato 19-03 CA-PLN – Obras de rebaixamento da via no atravessamento da cidade de Espinho	16/07/2001	Concurso Público (internacional)	Sopol – Sociedade Geral de Construções e Obras Públicas, SA/ Dragados – Obras y Proyectos, SA/ Tecsa Empresa Constructora, SA	09/12/2003	47 286 040,64	5 920 206,13



# Tribunal de Contas



(em euros, com exclusão do IVA)

Contrato / Objecto	Início do Procedimento	Tipo de Procedimento	Adjudicatário	Data do Contrato	Valor do Contrato	Executado em 2005
Contrato 01-04 CA-LN — Subtítulo 3.2 (Quintans / Ovar) / Empreitada de execução dos acabamentos do edifício da Nova Estação de Aveiro	03/10/2002	Concurso Público (internacional)	Empreiteiros Casais de António Fernandes da Silva, SA	08/01/2004	5 028 814,53	4 916 019,05
Contrato 19-04 CA-PL — Subtítulo 2.1 (Entroncamento / Albergaria) – Empreitada de obras de arte, caminhos de acesso e de ligação (fase 3)	09/09/2003	Concurso Público (internacional)	Zagope – Construções e Engenharia, SA/ Edivisa – Empresa de Construções, SA	09/09/2004	6 318 745,62	5 843 637,07
Contrato 22-04 CA-LN — Subtítulos 1.2 / 1.3 (Trecho Azambuja / Vale de Santarém) – Construção de viaduto, passagens desniveladas	10/12/2003	Concurso Público (internacional)	Mota – Engil, Engenharia e Construção, SA	27/10/2004	15 704 966,01	14 828 925,77
Contrato 27-04 CA-LN — Execução de instalações de sinalização e telecomunicações, nos subtítulos 1.2 / 1.3, entre Alhandra e Vale de Santarém	19/04/2004	Ajuste directo Al. c) n.º 1 art.º 18.º DL 223/2001	Alcatel Portugal, SA/ Alcatel SEL, AG	28/10/2004	14 731 533,97	5 779 730,47
<b>Total</b>					<b>290 889 319,03</b>	<b>117 758 982,11</b>

Fonte: REFER.

## Quadro 11 – Contratos de empreitada analisados extra-amostra

(em euros, com exclusão do IVA)

Contrato / Objecto	Início do Procedimento	Tipo de Procedimento	Adjudicatário	Valor do Contrato	Data do Contrato
Contrato 01-03 CA-LN — Subtítulo 2.2 – (Albergaria – Alfaiates) – Construção de três passagens inferiores para peões e um caminho de acesso	25/06/2002	Ajuste directo Al. b) n.º 1 art.º 136.º DL 59/99	Bento Pedroso Construções, SA/ Comsa, SA/ Fergrupo – Construções Técnicas Ferroviárias, SA/ Siemens, SA/ Somague – Engenharia, SA/ Valditerra Lavori Ferroviari, SPA	2 921 442,92	08/05/2003
Contrato 02-03 CA-LN — Subtítulo 2.2 (Albergaria / Alfaiates) – Empreitada para a conclusão da construção de acessos rodoviários e passagens desniveladas para supressão de passagens de nível	12/09/2002	Ajuste directo precedido de consulta (4) Al. c) n.º 1 art.º 136.º DL 59/99	Construtora do Lena, SA	2 959 907,42	06/02/2003
Contrato 09-04 CA-PLN — Subtítulo 2.2 (Albergaria / Alfaiates) – Empreitada de substituição das pontes de São Lourenço e Simões	06/08/2003	Concurso público (nacional)	Ferrovial Agroman, SA	2 596 863,13	26/02/2004
Contrato 09-05 CA-PLN — Subtítulo 2.2 (Albergaria / Alfaiates) – Execução da passagem superior ao km 161,320 e respectiva estrada de acesso	02/07/2004	Concurso público (nacional)	Tecnovia, Sociedade de Empreitadas, SA	1 064 732,66	24/05/2005
<b>Total</b>				<b>9 542 946,13</b>	

Fonte: REFER.

Para o ajuste directo da “construção de três passagens inferiores para peões e um caminho de acesso” (contrato 01-03 CA-LN) foi invocado o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 136.º do Decreto-Lei n.º 59/99<sup>18</sup>.

A análise dos elementos relativos a esta contratação evidencia que a justificação expressa não era susceptível de constituir fundamento para o ajuste directo. Com efeito, foi apenas invocado que estavam em causa obras complementares das já executadas pelo mesmo empreiteiro e sem as quais não era possível encerrar as passagens de nível, o que por sua vez implicava limitações de velocidade na linha já modernizada, sendo, por isso, obras urgentes.

<sup>18</sup> Admite o recurso ao ajuste directo, independentemente do valor, “quando se trate de obras cuja execução, por motivos técnicos, artísticos ou relacionados com a protecção de direitos exclusivos, só possa ser confiada a uma entidade determinada”.

O consórcio adjudicatário da “*construção de três passagens inferiores para peões e um caminho de acesso*” (contrato 01-03 CA-LN) era, de facto, o mesmo do contrato n.º 70/96, relativo à “*empreitada de construção do Subtroço 2.2*”.

Porém, as obras em causa eram de natureza corrente, não se verificando circunstâncias de que resultasse só poderem ser executadas por um fornecedor determinado, de modo a justificar a não observância dos procedimentos previstos no artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, como previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 18.º do mesmo diploma. Por outro lado, mesmo que se tratasse de obras complementares das incluídas na “*empreitada de construção do Subtroço 2.2*” ou de obras urgentes, não ocorriam as circunstâncias previstas nas alíneas d) e f) do mesmo número do citado preceito legal, como se depreende da fundamentação da proposta.

A celebração deste contrato com base em ajuste directo violou o disposto no artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, conjugado com o n.º 3 (na redacção original, em vigor aquando da realização do procedimento) do artigo 7.º do mesmo diploma, por falta de realização do procedimento pré-contratual adequado, tendo em conta que o valor do contrato era superior a € 1.000.000,00.

A execução da “*empreitada para a conclusão da construção de acessos rodoviários e passagens desniveladas para supressão de passagens de nível*” (contrato 02-03 CA-LN) foi contratada por ajuste directo precedido de consulta. Este contrato teve por objecto a conclusão de uma empreitada cujo contrato (11-01 CA-LN), celebrado com o consórcio SEF / SOMEK, tinha sido objecto de resolução convencional, para ultrapassar a situação de reiterado incumprimento por parte do adjudicatário.

A REFER incluiu, na consulta efectuada para o ajuste directo, a SEF, empresa que integrava o consórcio adjudicatário do contrato resolvido. É uma situação incompreensível, face à obrigatoriedade de adjudicação ao preço mais baixo e aos antecedentes.

Com vista à adjudicação desta empreitada por ajuste directo, embora seja referida a urgência, não foi invocado fundamento jurídico permissivo e, face aos elementos conhecidos, a situação não é enquadrável em nenhuma das situações previstas no n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto. Esta situação configura, assim, violação do disposto no artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, conjugado com o n.º 3 (na redacção original, em vigor aquando da realização do procedimento) do artigo 7.º do mesmo diploma, por o valor do contrato ser superior a € 1.000.000,00.

Sobres estes dois contratos, o consórcio KAF, no exercício do contraditório, disse o seguinte:

*“(…) Sempre se dirá, todavia, relativamente ao contrato n.º 01/03 CA-LN, que se tratava de obras complementares das já executadas pelo mesmo empreiteiro e sem as quais não seria possível encerrar as passagens de nível, o que por sua vez implicaria limitações de velocidade na linha já modernizada. Por esta razão, tratavam-se de obras urgentes cuja execução beneficiaria do facto de o empreiteiro não ter ainda desmobilizado o estaleiro que dispunha no local. A admissibilidade legal deste ajuste directo foi objecto de análise e validação pela Direcção de Jurídico e Contencioso da REFER.*

*No que respeita ao contrato n.º 02/03 a admissibilidade legal do ajuste directo foi também objecto de análise e validação pela Direcção de Jurídico e Contencioso da REFER (...).”*

No que respeita ao contrato 01-03 CA-LN, como atrás se referiu, o fundamento invocado para o ajuste directo era o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 136.º do Decreto-Lei n.º 59/99, cuja inaplicabilidade o consórcio KAF não contesta. Relativamente à também invocada urgência, que o consórcio agora reitera, não se verificaram, no caso em apreço, os necessários pressupostos.



A jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu<sup>19</sup> aponta para que as disposições das Directivas relativas à coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas, que autorizam derrogações às regras que visam garantir a efectividade dos direitos reconhecidos pelo Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, devem ser objecto de interpretação estrita pelas entidades adjudicantes, cabendo a estas o ónus da prova de que se encontram efectivamente reunidas as circunstâncias excepcionais que justificam a derrogação.

Em particular, a jurisprudência<sup>20</sup> considera que a dispensa da obrigação de realização de concurso, por motivo de urgência, está subordinada à verificação de três condições cumulativas: pressupõe a existência de um acontecimento imprevisível, de uma urgência imperiosa incompatível com os prazos exigidos por outros processos e, finalmente, de um nexo de causalidade entre o acontecimento imprevisível e a urgência imperiosa decorrente do mesmo. As circunstâncias invocadas para justificar a urgência não podem ser imputáveis às entidades adjudicantes.

Relativamente ao contrato 02-03 CA-LN, apesar do alegado pelo consórcio, esta entidade não invoca qualquer fundamento legal permissivo do ajuste directo precedido de consulta.

Os contratos 09-04 CA-PLN e 09-05 CA-PLN foram celebrados na sequência de concursos públicos, mas sem que tenha sido publicado o anúncio da abertura de concurso no JOCE, nos termos do disposto no artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto. Esta falta de publicação violou o disposto no n.º 2 do artigo 17.º do citado diploma legal.

Especificamente sobre estes dois contratos, o consórcio KAF, na sua resposta, no âmbito do contraditório, referiu:

*“(...) Quanto às empreitadas contratadas por concurso público, mas sem que tenha sido publicado anúncio da abertura de concurso no JOCE, são evocados os contratos n.ºs. 09/04 CA-PLN e 09/05 CA-PLN cujos preços são, respectivamente, de € 2.596.863,13 e de € 1.064.732,66.*

*Contudo, tem sido entendimento da REFER que face ao conteúdo da alínea c) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, o regime previsto neste diploma legal só é aplicável à REFER para contratos de empreitadas com valor igualou superior a € 5.000.000,00”.*

Sobre esta questão, na sua globalidade, a REFER, no exercício do contraditório, alegou:

*“Perfilha-se entendimento diverso do que é enunciado no relatório, uma vez que o “Projecto Integrado da Linha do Norte”, embora compreendendo a execução de diversas obras distintas, ainda que relacionadas entre si no sentido da sua integração num mesmo empreendimento global de ampla dimensão, não poderá ser qualificado como uma única obra para efeitos da aplicação das regras atinentes à definição dos procedimentos adjudicatórios, previstos no Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto e daí considerar-se inaplicável o limiar fixado no n.º 3 do art. 7.º do mesmo diploma legal, visto que não se estará perante a figura de lotes de uma única empreitada, mas sim de várias empreitadas distintas entre si”.*

<sup>19</sup> Estando em causa o cumprimento de disposições do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, que transpõe as Directivas n.º 93/38/CEE do Conselho, de 14 de Junho e 98/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Fevereiro, importará, sobretudo, analisar as diferentes situações à luz da interpretação destas últimas.

<sup>20</sup> Vide, por exemplo., os acórdãos do Tribunal de Justiça de 2 de Agosto de 1993, Processo C-107/92, Comissão vs. República Italiana, e de 28 de Março de 1996, processo C-318/94, Comissão vs. República Federal da Alemanha.

No mesmo sentido, a Gestora da Intervenção Operacional de Acessibilidade e Transportes, na sua resposta, no âmbito do contraditório, referiu:

*“(…) A própria Comissão Europeia não considerou o «Projecto Integrado da Linha do Norte» como uma única obra, dado que foi essa mesma Entidade que aprovou as diferentes candidaturas a co-financiamento. Por sua vez, no que respeita aos projectos em apreço, co-financiados pelo Fundo de Coesão II, a referência à aplicação do disposto no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, em particular do n.º 9, não se justifica. Com efeito, não existe qualquer intenção de cindir contratos com vista a evitar a aplicação do diploma dado que foi utilizado sempre o procedimento de contratação mais solene (concurso público internacional).*

*Cumpra ainda esclarecer que, não obstante a necessidade de atender à Jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades, esse entendimento só agora foi contemplado com a entrada em vigor da Directiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março (...)*”.

A apreciação agora contestada, radica no conceito de “obra” constante da Directiva n.º 93/38/CEE, do Conselho, de 14 de Junho, tal como é entendido em 3.4.8. Note-se que estão em causa contratos que a própria REFER imputou ao “Projecto Integrado da Linha do Norte” e que concorrem para atingir os objectivos aí definidos.

O que está em causa não é a divisão em subprojectos ou empreitadas autónomas, ainda que separadamente objecto de candidatura a financiamento comunitário, mas sim a não realização de procedimento pré-contratual obrigatório relativamente a “lotes” (na terminologia da Directiva e do Decreto-Lei n.º 223/2001) de valor individual superior a um milhão de euros.

Não podemos concordar com este entendimento que, no limite, levaria a considerar que não violaria o enquadramento legal a divisão de todo o Projecto em empreitadas parcelares de valor individual inferior a € 5.000.000, a contratar sem a realização de um dos procedimentos pré-contratuais previstos no artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto.

Também não foi efectuada a comunicação do contrato à Comissão Europeia, nos termos do artigo 21.º do mesmo do Decreto-Lei n.º 223/2001.

### **3.4.7.2 – Qualificação de concorrentes nos concursos de empreitadas**

Os avisos e os programas dos concursos públicos abertos para a contratação de empreitadas apresentavam, relativamente à capacidade económica e financeira dos concorrentes, um elevado grau de exigência. Em particular, já na vigência da Portaria n.º 1454/2001, de 28 de Dezembro, e de outras portarias que vieram regular a aplicação do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 61/99, de 2 de Março, a REFER continuou a exigir aos concorrentes um quadro de indicadores não conforme com esse enquadramento.

Por outro lado, os avisos e os programas dos concursos públicos não especificavam, para avaliação da capacidade técnica, qualquer valor para a obra ou obras cuja realização o concorrente deveria comprovar, como se dispõe no ponto 19.4, alínea a), do Programa de Concurso tipo aprovado pela Portaria n.º 104/2001, de 21 de Fevereiro, onde é exigida a realização, pelo menos, de uma obra de natureza idêntica e de valor não inferior a 60% do valor estimado do contrato.



No contrato 22-04 CA-LN, “*subtroços 1.2 / 1.3 (Trecho Azambuja / Vale de Santarém) – construção de viaduto, passagens desniveladas*”, para a fase de qualificação foi exigido que os concorrentes fossem detentores de duas autorizações de empreiteiro geral, de estradas e de vias férreas (embora os trabalhos de via assumissem uma expressão residual), ambas de classe correspondente ao valor global da proposta, em violação do disposto no artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 61/99, de 2 de Março, e, consequentemente, do princípio da concorrência (cf. artigo 10.º do Decreto-Lei 197/99, aplicável por força do disposto no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do mesmo diploma).

### 3.4.7.3 – Critério de adjudicação

Em todos os concursos para adjudicação de empreitadas ou fornecimentos o critério de adjudicação estabelecido foi o da “*proposta economicamente mais vantajosa*”, conforme previsto no artigo 105.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, e no artigo 55.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho<sup>21</sup>. No caso das empreitadas, foram considerados, em geral, os factores “*preço*”, “*prazo de execução*”, “*garantia de boa execução*” (com os subfactores “*número de subscritores da proposta*”, “*programa de trabalhos*” e “*meios humanos e materiais*”) e “*valia técnica da proposta*” (com os subfactores “*memória descritiva e justificativa*”, “*plano de inspecções e ensaios*” e “*medidas de segurança*”).

A escolha dos factores do critério de adjudicação (“*proposta economicamente mais vantajosa*”), com as ponderações correspondentes, não foi fundamentada em estudos objectivos realizados especificamente para o efeito, em termos genéricos ou especificamente para cada empreitada, como já referido em 3.4.2.

A inclusão do subfactor “*número de subscritores da proposta*” no critério de adjudicação, em vários concursos, violou o disposto nos artigos 98.º, n.º 4, e 100.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, por incluir característica inerente aos concorrentes e não às propostas.

A elevada valorização de factores como o “*prazo de execução*”, o “*programa de trabalhos*” ou mesmo a “*adequação e consistência do plano de trabalhos*” não é coerente com a realidade da execução das empreitadas, pois estas decorreram depois, em grande parte, em calendário, prazo e por forma diferentes dos previstos no planeamento constante das propostas, em consequência do fraccionamento da consignação dos trabalhos e de outras perturbações das obras. Verificou-se, por exemplo, nos contratos 02-02 CA-LN e 17-02 CA-LN, que o tempo decorrido entre a primeira e a última consignações parciais foi superior ao prazo contratual de execução da empreitada (prazos de execução de 789 e 850 dias, e tempo decorrido entre a primeira e a última consignações parciais de 1.007 e 966 dias, respectivamente).

Alguns factores e subfactores, como é o caso do “*plano de inspecções e ensaios*” e das “*medidas de segurança*”, são, aparentemente, utilizados para colmatar deficiências dos projectos e dos cadernos de encargos dos processos dos concursos e incidem sobre aspectos das propostas que a REFER, enquanto dono de obra, acautelaria melhor se desenvolvesse e incluísse nos cadernos de encargos cláusulas que definissem de forma mais específica as obrigações do empreiteiro e regulassem a forma de verificação do seu cumprimento.

As Comissões de Análise das propostas procederam, na maioria dos concursos, à introdução de fórmulas destinadas a operacionalizar a aplicação dos factores “*preço*” e / ou “*prazo*”, do critério de adjudicação, que incorporavam um elemento novo — o “*preço base*” e/ou o “*prazo base*” — não

<sup>21</sup> Aplicáveis por força do disposto no artigo 1º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto



previstos nos avisos e nos programas de concurso, sem que dos processos conste acta datada ou sequer referência que indique que esse procedimento tenha tido lugar em momento anterior à abertura e conhecimento do teor das propostas. Esta actuação violou os princípios da transparência, da igualdade e da estabilidade<sup>22</sup>.

Sobre esta matéria, a REFER, no âmbito do contraditório, respondeu que “*não obstante o reconhecimento da não existência de procedimento formal anterior à abertura e ao conhecimento do teor das propostas, no que concerne à incorporação do elemento – preço base e prazo base – sempre se dirá que a sua consideração na valorização das propostas não violou os princípios da igualdade e da estabilidade, na medida em que não determinaram qualquer tratamento desigual das mesmas (...)*”.

Também, em sede de contraditório, o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações alegou que “*(...) a operacionalização dos factores de apreciação das propostas pelas Comissões ocorre em data anterior à análise das propostas, salvaguardando-se, assim, os princípios da transparência, da igualdade e da estabilidade, sem prejuízo de o Conselho de Administração da REFER já ter dado instruções, no sentido de tal ponderação constar de acta, disponível para consulta dos concorrentes*”.

A eventualidade das alterações não ter influenciado os resultados não afasta a violação dos princípios em causa, pois, para tanto, basta a mera possibilidade, o que decorre da sequência temporal das formalidades.

O elevado grau de exigência em extensão, profundidade e detalhe dos documentos exigidos, sem que essa exigência fosse acompanhada de uma base de referência para valorização dos parâmetros pretendidos, mas cuja análise integrou a classificação e graduação das propostas, obrigou os concorrentes a custos elevados na preparação das propostas, tornou mais fácil e menos onerosa a apresentação de propostas pelos concorrentes que já realizaram ou têm em curso obras da mesma natureza para a REFER e dificultou a obtenção de contratos por novos concorrentes, reduzindo a competitividade visada pela realização de concursos públicos.

Note-se, também, que a valorização de outros factores, para além do “preço”, com pesos relativos elevados, transmitiu aos concorrentes a ideia de que o concurso seria ganho investindo no desenvolvimento dos restantes aspectos valorizados na análise das propostas, e não competindo pelo preço. Por outro lado, esses pesos, que traduzem as equivalências entre os outros factores e o “preço”, não foram objecto de qualquer análise e não é evidente a existência de uma correspondência entre este valor e uma melhoria efectiva das obras realizadas ou das condições em que foram executadas.

O consórcio KAF, nas alegações, apresentadas no âmbito do contraditório, refutou a imputação de que “*(...) não realizou estudos que adequassem os critérios de adjudicação às situações específicas de cada empreitada (...) tendo em vista a eficiência, a eficácia e, sobretudo, a economia da execução do Projecto de Modernização da Linha do Norte*”, acrescentando o seguinte:

*“(...) Esclarece-se que o Consórcio sempre definiu os critérios nos quais se basearam as adjudicações efectuadas no âmbito dos concursos realizados com vista à execução das obras, tendo tais critérios sido sempre enunciados nos respectivos programas de concurso depois de merecerem o acordo do dono da obra.*

*(...)*

*Relativamente aos critérios de adjudicação importa ainda referir que o Consórcio ao definir os diversos factores de ponderação que os integraram obviamente o fez com base na relevância dos interesses do dono da obra com quem sempre os discutiu. O facto de não ter sido elaborado documento escrito sobre as razões subjacentes à escolha dos*

---

<sup>22</sup>Cf. os artigos 8.º, 9.º e 14.º do Decreto-Lei n.º 197/99.



*critérios e da sua ponderação não pode levar imediatamente à conclusão de que tal escolha e ponderação foram efectuadas aleatoriamente e sem fundamento, como pretende fazer-se crer no relatório em análise”.*

Ainda sobre a mesma matéria, o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, no mesmo âmbito, respondeu:

*“A escolha dos critérios subjacentes à adjudicação deriva da experiência e conhecimentos adquiridos pela REFER no exercício das suas funções e não se cinge ao preço, pois nem sempre o mais baixo preço significa estarmos perante a empreitada mais barata, pelo que factores e sub-factores relacionados com a qualidade das propostas revelam-se da maior importância”.*

Nenhuma das alegações é, porém, susceptível de infirmar as apreciações efectuadas.

### **3.4.7.4 – Execução dos contratos de empreitada**

Em geral, verificou-se o regular cumprimento dos normativos aplicáveis à contratação, com realização dos procedimentos pré-contratuais devidos em função do valor, com as excepções referidas no relato. Das situações analisadas, merecem destaque as constantes do ponto seguinte.

#### **3.4.7.4.1 – Contratação por preços global**

Em geral, as empreitadas foram postas a concurso na modalidade de preço global e, nalguns casos, em regime misto (preço global e série de preços).

Os projectos, apesar de prevista a contratação por preço global, não se encontravam estabilizados e com o necessário desenvolvimento, como evidenciam a menção “VÁLIDO SÓ PARA CONCURSO” carimbada em peças desenhadas dos processos patentes e a substituição de peças desenhadas no acto de consignação. Esta actuação violou o disposto no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

#### **3.4.7.4.2 – Opção pelo critério da proposta economicamente mais vantajosa**

Em todos os concursos analisados, o critério de adjudicação adoptado foi o da proposta economicamente mais vantajosa. A análise desta matéria (cfr. quadro 12) permite evidenciar que, caso a REFER tivesse efectuado as adjudicações às propostas de mais baixo valor, apresentadas por outros concorrentes qualificados nos concursos, a contratação das 7 empreitadas da amostra analisada (não considerando o ajuste directo) teria sido efectuada por um total de € 261.122.487,86, em vez de € 276.157.785,06, ou seja, com uma diferença, para menos, de € 15.035.297,20 (5,8%), sem que, como referido em 3.4.7.3, seja evidente a existência de uma correspondência entre o valor contratado e uma melhoria efectiva das obras realizadas ou das condições em que foram executadas.

No caso do contrato 19-04 CA-PL, “subtroço 2.1 (Entroncamento / Albergaria) – empreitada de obras de arte, caminhos de acesso e de ligação (fase 3)”, a adjudicação foi efectuada à proposta do consórcio Zagope / Edivisa, pelo valor de € 6.318.745,62, acrescido de IVA, 22,7% superior ao valor base do concurso (€ 5.150.000,00). Em 13 propostas admitidas, esta era a 11.ª mais cara.

**Quadro 12 – Variação dos valores das propostas contratadas relativamente às propostas de mais baixo preço**

(em euros, com exclusão do IVA)

Contrato / Objecto	Proposta de mais baixo valor	Valor da proposta contratada	Varição (%)
Contrato 02-02 CA-LN — Subtroço 3.2 (Quintans / Ovar) – Trabalhos gerais de construção civil, via e catenária	58 213 270,08	68 805 558,64	+ 18,2
Contrato 17-02 CA-LN — Subtroço 2.1 (Entroncamento / Albergaria) – Empreitada de trabalhos gerais de construção civil, via e catenária	73 996 668,03	76 098 660,62	+ 2,8
Contrato 16-03 CA-PLN — Subtroço 1.2 (Alhandra / Setil – Trecho Vila F. X. Norte / Azambuja) / Empreitada de obras civis, via, catenária e concepção/construção de feeder entre o posto de catenária de Alverca e a subestação de Vila Franca de Xira	56 914 999,00	56 914 999,00	0,0
Contrato 19-03 CA-PLN – Obras de rebaixamento da via no atravessamento da cidade de Espinho	47 286 040,64	47 286 040,64	0,0
Contrato 01-04 CA-LN — Subtroço 3.2 (Quintans / Ovar) / Empreitada de execução dos acabamentos do edifício da Nova Estação de Aveiro	5 028 814,53	5 028 814,53	0,0
Contrato 19-04 CA-PL — Subtroço 2.1 (Entroncamento / Albergaria) – Empreitada de obras de arte, caminhos de acesso e de ligação (fase 3)	5 832 747,86	6 318 745,62	+ 8,3
Contrato 22-04 CA-LN — Subtroços 1.2 / 1.3 (Trecho Azambuja / Vale de Santarém) – Construção de viaduto, passagens desniveladas	13 849 947,72	15 704 966,01	+ 13,4
<b>Total</b>	<b>261 122 487,86</b>	<b>276 157 785,06</b>	<b>+ 5,8</b>

Fonte: REFER,

Quanto a esta matéria, a REFER, no contraditório, respondeu apenas que “*embora o relatório faça referência a propostas de mais baixo valor, sempre se dirá que o critério estabelecido nos documentos dos respectivos concursos era o da proposta economicamente mais vantajosa, atendendo aos factores em apreciação e que se encontram devidamente explicitados nos relatórios de análise das propostas*”.

Também no exercício do contraditório, o consórcio KAF, para além do já referido a propósito da definição dos factores e ponderações do critério de adjudicação, alegou o seguinte:

*“(…) Sendo certo que ainda existem na Lei (embora poucos) casos onde vale o critério do mais baixo preço, pode dizer-se que o critério actualmente predominante é o da proposta (economicamente) mais vantajosa (v.g. n.º 1 do art.º 105.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março).*

*O legislador aderiu ao velho brocardo popular de que, muitas vezes “o barato sai caro”.*

*Assim, a adjudicação das empreitadas às propostas de preço mais baixo, não só constituiria violação da supra referida disposição legal como representaria um erro enorme face à complexidade, variedade e volume dos trabalhos a executar. O que é compreensível pois o critério do “preço mais baixo” só pode aplicar-se naqueles casos em que as prestações exigidas aos eventuais adjudicatários estão completamente definidas nos documentos de concurso e as propostas incidem apenas sobre o preço que pretendem para as realizar (...).”*

A matéria em questão, como atrás se refere, é a da adequação dos factores do critério da *proposta economicamente mais vantajosa* às empreitadas em causa; ora não é evidenciado (antes pelo contrário) que as opções tomadas para densificação do critério traduzam vantagens económicas reais para a REFER ou para o interesse público.

Releva-se ainda que o argumentado pelo consórcio KAF é contraditório com a contratação na modalidade de preço global.



### 3.4.7.4.3 – Reclamação por erros e omissões dos projectos

Em consequência de a REFER não ter diligenciado a verificação das medições dos projectos antes da abertura dos concursos, os adjudicatários apresentaram, em geral, reclamações por erros e omissões dos projectos de montantes elevados.

Acresce que a REFER não se estruturou para se poder pronunciar sobre as reclamações por erros e omissões dos projectos dentro do prazo de 44 dias, previsto no n.º 4 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, apesar de aí se prever que a ausência de notificação da decisão dentro desse prazo implica a aceitação da reclamação.

No caso do contrato 02-02 CA-LN, “*subtroço 3.2 (Quintans / Ovar) – trabalhos gerais de construção civil, via e catenária*”, em que o adjudicatário, Teixeira Duarte / Soares da Costa / Somafel, apresentou tempestivamente reclamação por erros e omissões, só cerca de 18 meses depois a fiscalização contratada concluiu o parecer sobre a mesma. O valor de erros e omissões reclamado pelo empreiteiro importava em 1.096.205.624\$00 (€ 5.467.850,60), acrescido de IVA, representando 7,9% do valor do contrato. Apesar do valor que veio a ser aprovado e contratualizado ser de € 3.195.872,61, ou seja, 4,6%, do valor do contrato, parte da sua redução resultou da eliminação dos trabalhos sobre os quais a reclamação incidia.

Observou-se ainda que não foi aprovada, pelo CA da REFER, a análise da reclamação de erros e omissões feita pela fiscalização, tendo sido acordado com o empreiteiro que não haveria lugar a aprovação tácita e que seriam aceites “(...) *as quantidades que viessem a obter-se, por forma a ter-se um processo totalmente equitativo*”. Este acordo, no entanto, não foi reduzido a escrito e objecto de aprovação formal. Na prática, foi alterado o regime contratual, passando a empreitada, concursada por preço global, a ser realizada por série de preços. Esta actuação violou os princípios da igualdade, da concorrência e da estabilidade<sup>23</sup>.

A REFER, no exercício do contraditório, referiu que “*não obstante a verificação do incumprimento formal por ausência de notificação da decisão sobre a reclamação por erros e omissões, pode-se assegurar que o empreiteiro não invocou a sua aprovação tácita e o valor que veio a ser aprovado e pago foi inferior ao reclamado*”.

Por sua vez o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, na sua resposta, em sede de contraditório, esclareceu que “*o Conselho de Administração da REFER deu instruções precisas aos seus serviços para não haver quaisquer decisões da empresa tomadas por deferimento ou indeferimento tácito, havendo sempre pronúncia expressa*”.

Verificou-se também, relativamente a esta reclamação, que no 16.º adicional ao contrato foram pagos em excesso 6.819.199\$00 (€ 34.014,02), acrescidos do IVA, correspondentes a quantidades resultantes de erros do mapa de medições que excederam os valores reclamados, tendo a REFER, no decurso da auditoria, procedido à elaboração do PA n.º 453 rev. 1, o qual rectifica essa situação.

Também no 7.º adicional ao contrato de empreitada 17-02 CA-LN, “*subtroço 2.1 (Entroncamento / Albergaria) – Empreitada de trabalhos gerais de construção civil, via e catenária*”, foram pagos em excesso € 16.381,20, acrescidos do IVA, relativamente ao “*levantamento da Linha da Pedreira em Fátima*”, previsto no projecto mas omisso nas medições e que não foi oportunamente reclamado, na parte

---

<sup>23</sup>Cf. os artigos 9.º, 10.º e 14.º do Decreto-Lei n.º 197/99, aplicáveis por força do disposto no artigo 4.º, n.º 1, alínea c), do mesmo diploma legal

correspondente ao comprimento do troço de via assinalado na planta de faseamento, tendo a REFER procedido, igualmente no decurso da auditoria, à elaboração de auto de medição de trabalhos que rectifica esta situação.

Sobre estas duas situações de aprovação e pagamento por erros/omissões não reclamados, o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, na sua resposta, no âmbito do contraditório, referiu que “a REFER procedeu à correcção das situações geradoras de duplicação de pagamentos, não existindo já qualquer situação de duplicação de pagamentos” e, ainda, que “a REFER já promoveu o necessário ao reembolso das quantias indevidamente pagas”.

Os valores, reclamados e aceites, por erros e omissões dos projectos da amostra foram os que constam do quadro seguinte:

**Quadro 13 – Valores das reclamações por erros e omissões dos projectos**

(em euros, com exclusão do IVA)

Contrato / Objecto	Valor do contrato	Valor da Reclamação	(%)	Valor aceite	(%)
Contrato 02-02 CA-LN — Subtroço 3.2 (Quintans / Ovar) – Trabalhos gerais de construção civil, via e catenária	68 805 558,64	5 467 850,60	7,9	(1) 3 195 872,61	4,6
Contrato 17-02 CA-LN — Subtroço 2.1 (Entroncamento / Albergaria) – Empreitada de trabalhos gerais de construção civil, via e catenária	76 098 660,62	5 042 336,76	6,6	1 595 482,73	2,1
Contrato 16-03 CA-PLN — Subtroço 1.2 (Alhandra / Setil – Trecho Vila F. X. Norte / Azambuja) / Empreitada de obras civis, via, catenária e concepção/construção de feeder entre o posto de catenária de Alverca e a subestação de Vila Franca de Xira	56 914 999,00	(2)	0,0		0,0
Contrato 19-03 CA-PLN – Obras de rebaixamento da via no atravessamento da cidade de Espinho	47 286 040,64	(3) 2 001 856,88	0,0	494 191,12	0,0
Contrato 01-04 CA-LN — Subtroço 3.2 (Quintans / Ovar) / Empreitada de execução dos acabamentos do edifício da Nova Estação de Aveiro	5 028 814,53	394 983,56	0,0	110 099,73	0,7
Contrato 19-04 CA-PL — Subtroço 2.1 (Entroncamento / Albergaria) – Empreitada de obras de arte, caminhos de acesso e de ligação (fase 3)	6 318 745,62	(3) 740 647,24	11,7	241 069,15	4,0
Contrato 22-04 CA-LN — Subtroços 1.2 / 1.3 (Trecho Azambuja / Vale de Santarém) – Construção de viaduto, passagens desniveladas	15 704 966,01	(3) 71 743,47	1,1	62 031,92	1,0

(1) Parte dos itens reclamados deixaram de ter pertinência por terem sido eliminados os trabalhos correspondentes.

(2) Contrato misto em que a parte por preço global tinha projecto do empreiteiro.

(3) Contrato misto.

Fonte: REFER.

#### 3.4.7.4.4 – Trabalhos a mais e a menos

Como consequência das alterações sofridas pelos projectos, verificaram-se diferenças muito significativas entre os trabalhos submetidos a concurso e os que efectivamente foram realizados através de trabalhos a mais, que deram origem a um número elevado de adicionais aos contratos. Parte dessas alterações, embora resultassem de erros e omissões reclamados, foram excluídas desse procedimento, tendo a REFER optado por alterar as obras projectadas. Nos contratos 02-02 CA-LN, “subtroço 3.2 (Quintans / Ovar) – trabalhos gerais de construção civil, via e catenária”, adjudicado ao consórcio Teixeira Duarte / Soares da Costa / Somafel, e 17-02 CA-LN, “subtroço 2.1 (Entroncamento / Albergaria) – empreitada de trabalhos gerais de construção civil, via e catenária”, adjudicado ao consórcio Odebrecht / Somague, o número de adicionais ao contrato totalizou 25 e 13, abrangendo 467 e 670 alterações ao projecto, respectivamente.

O valor dos trabalhos a mais e a menos, nos 7 contratos incluídos na amostra (excluindo o contrato 27-04 CA-LN, celebrado por ajuste directo com o consórcio Alcatel Portugal / Alcatel Sel, que



realizou o projecto), representam, em média, 20,3% e 7,5%, respectivamente, do valor contratado, conforme resulta do quadro seguinte:

**Quadro 14 – Valores dos trabalhos a mais e a menos**

(em euros, com exclusão do IVA)

Contrato / Objecto	Valor do contrato	Trabalhos a Mais	(%)	Trabalhos a Menos	(%)
Contrato 02-02 CA-LN — Subtroço 3.2 (Quintans / Ovar) – Trabalhos gerais de construção civil, via e catenária	68 805 558,64	20 989 896,22	30,5	6 782 384,19	9,9
Contrato 17-02 CA-LN — Subtroço 2.1 (Entroncamento / Albergaria) – Empreitada de trabalhos gerais de construção civil, via e catenária (não inclui situações onde não houve acordo)	76 098 660,62	21 984 502,62	28,9	9 442 984,02	12,4
Contrato 16-03 CA-PLN — Subtroço 1.2 (Alhandra / Setil – Trecho Vila F. X. Norte / Azambuja) – Empreitada de obras civis, via, catenária e concepção/construção de feeder entre o posto de catenária de Alverca e a subestação de Vila Franca de Xira	56 914 999,00	6 274 037,40	11,0	1 287 989,69	2,3
Contrato 19-03 CA-PLN – Obras de rebaixamento da via no atravessamento da cidade de Espinho	47 286 040,64	4 696 896,09	9,9	2 708 099,08	5,7
Contrato 01-04 CA-LN — Subtroço 3.2 (Quintans / Ovar) / Empreitada de execução dos acabamentos do edifício da Nova Estação de Aveiro	5 028 814,53	1 549 885,50	30,8	483 033,25	9,6
Contrato 19-04 CA-PL — Subtroço 2.1 (Entroncamento / Albergaria) – Empreitada de obras de arte, caminhos de acesso e de ligação (fase 3)	6 318 745,62	244 474,71	3,9	9 135,61	0,1
Contrato 22-04 CA-LN — Subtroços 1.2 / 1.3 (Trecho Azambuja / Vale de Santarém) – Construção de viaduto, passagens desniveladas	15 704 966,01	(*) 413 701,29	2,6		0,0
<b>Total</b>	<b>276 157 785,06</b>	<b>56 153 393,83</b>	<b>20,3</b>	<b>20 713 625,84</b>	<b>7,5</b>

(\*) Saldo dos trabalhos a mais e a menos.

Fonte: REFER.

No contrato 02-02 CA-LN, os trabalhos a mais atingem 30,5% do valor da adjudicação e 33,8% do valor dos trabalhos do contrato que permaneceram como concursados<sup>24</sup>, e, no contrato 17-02 CA-LN, 28,9% e 33,0%, respectivamente.

A REFER, nas suas alegações, no exercício do contraditório, comentou que, “*tendo em atenção as percentagens referidas no relatório, poderia até parecer que a REFER teria violado o disposto no art. 45.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, com a realização de trabalhos a mais, porém tal assim não sucedeu, porquanto alguns desses trabalhos resultaram da compensação por trabalhos a menos, tal como previsto no n.º 4 do art. 31.º do mesmo diploma legal*”.

Ora, em caso algum se faz tal afirmação e o sentido exacto da referência feita é bem evidenciado no quadro 14.

<sup>24</sup>Valor do contrato inicial deduzido dos trabalhos a menos.

Em muitas situações, os trabalhos adjudicados como “trabalhos a mais” não reuniam os requisitos necessários para essa qualificação, nos termos definidos no n.º 1 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março<sup>25</sup>, cuja redacção é equivalente à da alínea f) <sup>26</sup> do n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, por não se verificar nenhuma das condições aí expressas. Desta forma, um volume significativo de trabalhos foi contratado sem ser em condições de concorrência.

Relevam, por constituírem obra nova, os trabalhos relativos aos 8 pontões contratados em adicionais ao contrato 17-02 CA-LN, “*subtroço 2.1 (Entroncamento / Albergaria) – empreitada de trabalhos gerais de construção civil, via e catenária*”, em que, após a consignação, a substituição dos tabuleiros prevista no processo patente no concurso foi substituída pela execução de novos pontões, segundo novos projectos, resultando daí um encargo adicional de € 3.410.844,15 <sup>27</sup>, com exclusão do IVA, valor que só por si tornava obrigatória a observância de um dos procedimentos previstos no n.º 1 do artigo 17.º, conjugado com o n.º 3 do artigo 7.º, ambos do Decreto-Lei n.º 223/2001.

Sobre esta questão a REFER, no âmbito do contraditório, alegou que “(...) *está convicta de que procede, caso a caso, à análise das circunstâncias de facto que permitam o enquadramento jurídico da figura dos trabalhos a mais, havendo a salientar a corroboração de entidades externas em tal entendimento quando estiveram em causa os limites previstos no citado art. 45.º do Decreto-Lei n.º 59/99*”.

Esta referência aponta para estudos de entidade externa independente, realizados em cumprimento do disposto no n.º 2 do citado artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 59/99. Porém, tais estudos, analisados no âmbito da auditoria, restringem-se, em geral, aos “(...) *procedimentos necessários à verificação da razoabilidade, coerência e justificação associada aos trabalhos a mais (...)*”, não contendo qualquer análise relativamente à verificação dos requisitos estabelecidos no n.º 1 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99 (*trabalhos a mais*), sendo, aliás, explicitamente excluída “(...) *a análise jurídica das cláusulas contratuais associadas à empreitada adjudicada e da legislação aplicável (...)*”, conforme delimitação expressa nos mesmos.

Verificou-se também a adjudicação de outros trabalhos em contratos autónomos celebrados, por ajuste directo, com os mesmos adjudicatários, no mesmo período, como é o caso dos contratos 02-02 CA-LN, adjudicado ao consórcio Teixeira Duarte / Soares da Costa / Somafel (contrato 05-03 CA-LN, “*subtroço 3.2 (Quintans / Ovar) – acesso paralelo ao CA à PS ao Km 278,512*” e contrato 17-03 CA-LN, “*subtroço 3.2 (Quintans / Ovar) – execução dos acabamentos do Edifício Técnico de Sinalização e Telecomunicações, na Estação de Aveiro*”, no valor total de € 639.378,94, com exclusão do IVA) e 17-02 CA-LN, adjudicado ao consórcio Odebrecht / Somague (contrato 32-04 CA-LN, “*subtroço 2.1 (Entroncamento / Albergaria) – ataque mecânico pesado na via ascendente entre Entroncamento e Lamasosa*”, no valor de € 427.647,86, com exclusão do IVA).

<sup>25</sup>Do seguinte teor:

“*Consideram-se trabalhos a mais aqueles cuja espécie ou quantidade não hajam sido previstos ou incluídos no contrato, nomeadamente no respectivo projecto, se destinem à realização da mesma empreitada e se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista, desde que se verifique qualquer uma das seguintes condições:*

- a) *Quando esses trabalhos não possam ser técnica ou economicamente separados do contrato, sem inconveniente grave para o dono da obra;*
- b) *Quando esses trabalhos, ainda que separáveis da execução do contrato, sejam estritamente necessários ao seu acabamento”.*

<sup>26</sup>Permite o ajuste directo quando estejam “*em causa trabalhos complementares do objecto do contrato anteriormente celebrado e que na sequência de circunstâncias imprevistas se tenham tornado necessários para a execução desse objecto, se a respectiva adjudicação for feita ao contratante inicial*”, desde que esses trabalhos “*não sejam técnica ou economicamente separáveis do contrato inicial sem (...)* graves inconvenientes para as entidades adjudicantes”, ou que “*embora possam ser separados da execução do contrato inicial, sejam estritamente necessários à perfeita execução do mesmo*”.

<sup>27</sup>Trabalhos a mais de € 4.628.972,03 e trabalhos a menos de € 1.218.127,88.



Tendo em atenção as disposições conjugadas dos n.ºs 8 e 9 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, e considerando os “trabalhos a mais” incluídos nos adicionais aos contratos sem que reunissem os requisitos necessários, bem como os contratos concomitantemente celebrados, por ajuste directo, com os mesmos empreiteiros, nas situações em que os valores totais desses trabalhos excediam o milhão de euros, tem de concluir-se que foi indevidamente dispensada a realização de concurso.

No contrato 17-02 CA-LN, “*subtroço 2.1 (Entroncamento / Albergaria) – empreitada de trabalhos gerais de construção civil, via e catenária*”, foram suprimidos os trabalhos relativos a “*caminhos de cabos de sinalização e telecomunicações*”, no valor total de € 2.241.485,36, acrescido de IVA. Estes trabalhos duplicavam trabalhos incluídos no contrato n.º 18-00 CA-LN, “*execução de instalações de sinalização e telecomunicações com carácter provisório e definitivo, Entroncamento – Albergaria*”, celebrado em 31 de Agosto de 2000, com o consórcio Alcatel Portugal / Alcatel Sel. É uma situação de evidente descoordenação, uma vez que esta empreitada estava em curso aquando da abertura do concurso para os trabalhos de via.

A conta final da empreitada relativa ao contrato 02-02 CA-LN já foi elaborada (com data de 14 de Junho de 2006), mas não foi notificada ao empreiteiro, nos termos do artigo 222.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, nem foi ainda subscrita pelos intervenientes. O fecho de contas da empreitada, oito meses depois da conclusão e da recepção dos trabalhos, evidencia deficiências na prestação da fiscalização e do consórcio KAF ao longo da execução da empreitada.

Nesta matéria, o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, no âmbito do contraditório, respondeu que “*o atraso na elaboração da conta final prendeu-se com a análise de uma questão que importava resolver antes da elaboração da mesma, o pedido de indemnização do empreiteiro*”.

Tal situação, no entanto, não era impeditiva da elaboração da conta, uma vez que, nos termos do disposto no artigo 221.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, é suficiente constar da mesma “*um mapa de todos os trabalhos e valores sobre os quais haja reclamações, ainda não decididas, do empreiteiro (...)*”.

#### **3.4.7.4.5 – Prorrogação do prazo contratual**

A consignação da maioria das grandes empreitadas decorreu de forma muito fragmentada, tendo sido, por exemplo, realizadas 15 consignações parciais no contrato 02-02 CA-LN e 12 consignações parciais no contrato 17-02 CA-LN.

Durante a realização do Euro 2004, os trabalhos dos contratos 02-02 CA-LN e 17-02 CA-LN foram parcialmente suspensos sem que as fiscalizações ou o consórcio KAF tivessem promovido a elaboração de autos de suspensão, não tendo, assim, sido cumprido o disposto no artigo 187.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

O consórcio KAF, no exercício do contraditório, referiu que “*(...) a elaboração dos autos de suspensão é da competência exclusiva da fiscalização (n.º 1 do artigo 187.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março)*”, não assumindo o enquadramento da actuação das fiscalizações como parte integrante das suas atribuições contratuais de coordenação do empreendimento.



A decisão de questões fundamentais relativas à gestão das empreitadas, tais como a aprovação de novos planos de trabalhos e de cronogramas financeiros, não teve lugar dentro dos prazos legais, dando origem a fragilidades na posição do dono da obra. Por outro lado, como consequência de alterações dos projectos e de interferências na execução, foram originadas situações de prorrogação dos prazos de execução contratuais que, depois, vieram fundamentar pedidos de indemnização por custos de estaleiro e outras situações de maior onerosidade e, também, dar origem a custos acrescidos da assessoria técnica, da fiscalização das empreitadas e da gestão contratada.

Sobre o alegado relativamente a esta matéria, em sede de contraditório, pelo Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, confronte-se o exposto no ponto 3.4.7.4.3.

O quadro seguinte espelha as prorrogações de prazos nos contratos incluídos na amostra:

**Quadro 15 – Prorrogações dos prazos de execução contratuais**

Contrato / Objecto	Prazo de Execução		Prorrogações	
	Concurso	Contratual	Legais	Graciosas
Contrato 02-02 CA-LN — Subtroço 3.2 (Quintans / Ovar) – Trabalhos gerais de construção civil, via e catenária	942 dias	789 dias	255 dias	120 dias
Contrato 17-02 CA-LN — Subtroço 2.1 (Entroncamento / Albergaria) – Empreitada de trabalhos gerais de construção civil, via e catenária	29 meses	850 dias	163 + 93	
Contrato 16-03 CA-PLN — Subtroço 1.2 (Alhandra / Setil – Trecho Vila F.X. Norte / Azambuja) – Empreitada de obras civis, via, catenária e concepção/construção de feeder entre o posto de catenária de Alverca e a subestação de Vila Franca de Xira	730 dias	730 dias	110 dias	
Contrato 19-03 CA-PLN – Obras de rebaixamento da via no atravessamento da cidade de Espinho	36 meses	30 meses		
Contrato 01-04 CA-LN — Subtroço 3.2 (Quintans / Ovar) / Empreitada de execução dos acabamentos do edifício da Nova Estação de Aveiro	18 meses	12 meses	2 + 1 meses	1 mês
Contrato 19-04 CA-PL — Subtroço 2.1 (Entroncamento / Albergaria) – Empreitada de obras de arte, caminhos de acesso e de ligação (fase 3)	450 dias			
Contrato 22-04 CA-LN — Subtroços 1.2 / 1.3 (Trecho Azambuja / Vale de Santarém) – Construção de viaduto, passagens desniveladas	450 dias	360 dias		
Contrato 27-04 CA-LN — Execução de instalações de sinalização e telecomunicações, nos subtroços 1.2 / 1.3, entre Alhandra e Vale de Santarém	–	718 dias		

Fonte: REFER.

#### 3.4.7.4.6 – Indemnizações e compensações

As vicissitudes com que decorreram as empreitadas, cuja origem se radica nas deficiências dos projectos e nas restrições resultantes da exploração ferroviária, deram origem a pedidos de indemnizações e de reposição do equilíbrio financeiro dos contratos, que atingiram valores muito elevados. É uma situação que deveria ter merecido, pelo elevado número de situações e de contratos de empreitada onde se verificaram, a maior atenção da REFER, do gestor KAF e das fiscalizações contratadas, que, em conjunto, deveriam ter adoptado uma atitude pró-activa, preventiva e limitadora das ocorrências que as originaram.

Salienta-se que os pedidos apresentados pelos empreiteiros se reportam a situações passadas, que já não é possível evitar ou corrigir, nem sequer verificar, em detalhe, no que respeita à correcção da quantificação apresentada para muitos dos sobrecustos. Em geral, os pareceres jurídicos recolhidos não evidenciam qualquer apreciação juridicamente relevante sobre os factos expostos, nomeadamente, no que se refere à pertinência e justificação dos pedidos, não enquadrando as situações *de facto* e apenas remetendo para o enquadramento *de jure*.



No quadro seguinte evidenciam-se as indemnizações e compensações relativas a cinco dos contratos de empreitada seleccionados:

**Quadro 16 – Indemnizações e compensações**

(em euros, com exclusão do IVA)

Contrato / Objecto	Pedido de Indemnização	Valor	Valor REFER	Aprovado	
Contrato 02-02 CA-LN — Subtroço 3.2 (Quintans / Ovar) – Trabalhos gerais de construção civil, via e catenária	Indemnização por custos de estaleiro entre 21/04/2004 e 31/12/2004	1 784 869,70	1 784 869,70	2 217 166,54	
	Indemnização por danos emergentes da suspensão durante o EURO 2004, entre 07/06/2004 e 06/07/2004	525 368,24	432 296,84		
	Compensação de prejuízos e restabelecimento do equilíbrio financeiro, reclamado pelo consórcio adjudicatário	8 853 489,43	(Em análise)		
	Juros de mora (até 31/12/2005)	1 365 050,69			
	Revisão de preços relativa às indemnizações referentes a custos de estaleiro e suspensão devida ao EURO 2004	446 309,95			
Contrato 17-02 CA-LN — Subtroço 2.1 (Entroncamento / Albergaria) – Empreitada de trabalhos gerais de construção civil, via e catenária	Prejuízos associados às VUP's 1 e 2	4 424 714,00	1 599 943,45		(Em aprovação)
	Suspensão parcial dos trabalhos durante o Euro 2004	2 534 283,30	1 322 263,46		
	Prejuízos associados à execução da VUP 9	552 150,00	241 617,00		
	Sobrecustos associados à actualização do plano de trabalhos	6 997 388,00	1 766 923,00		
Contrato 16-03 CA-PLN — Subtroço 1.2 (Alhandra / Setil – Trecho Vila F.X. Norte / Azambuja) – Empreitada de obras civis, via, catenária e concepção / construção de feeder entre o posto de catenária de Alverca e a subestação de Vila Franca de Xira	Encargos emergentes dos custos fixos não absorvidos, quebra de produtividade e encargos financeiros, e custos com a mobilização adicional dos meios necessários para o cumprimento dos prazos previstos	9 812 414,00	2 742 340,00	2 742 340,00	
Contrato 01-04 CA-LN — Subtroço 3.2 (Quintans / Ovar) / Empreitada de execução dos acabamentos do edifício da Nova Estação de Aveiro	Reposição do equilíbrio financeiro do contrato em consequência de condicionalismos verificados durante a execução da empreitada	1 404 220,00	242 024,62	(Em aprovação)	
Contrato 22-04 CA-LN — Subtroços 1.2 / 1.3 (Trecho Azambuja / Vale de Santarém) – Construção de viaduto, passagens desniveladas	Sobrecustos originados pela mobilização de meios adicionais para recuperação de atrasos	905 256,32,	(Em análise)		
	Sobrecustos originados pela prorrogação da permanência do estaleiro	1 375 779,48			
	Perdas de produtividade por falta de elementos de projecto	375 000,00			
	Sobrecustos por regime extraordinário	1 411 260,00			
	Sobrecustos de meios mobilizados com o objectivo do cumprimento das datas solicitadas	1 076 346,50			

Fonte: REFER.

#### 3.4.7.4.7 – Instalações de sinalização e telecomunicações

A “*execução das instalações de sinalização e telecomunicações, nos subtroços 1.2 / 1.3, entre Alhandra (exclusive) e Vale de Santarém (exclusive)*”, foi contratada com o consórcio Alcatel Portugal SA / Alcatel SEL AG, por ajuste directo, pelo valor de € 14.731.533,97, com exclusão do IVA (contrato 27-04 CA-LN, de 28 de Outubro de 2004).

Entre 1995 e 2005, incluindo o contrato atrás citado, foram adjudicados ao consórcio Alcatel Portugal SA/ Alcatel Sel AG, 14 contratos para fornecimento e instalação de sistemas de sinalização e

telecomunicações integrados no Projecto da Linha do Norte<sup>28</sup>, no valor total de € 109.460.657,02, com exclusão do IVA.

À excepção do primeiro contrato, que foi celebrado na sequência de concurso limitado a empresas especializadas e conduzido sem as formalidades do regime actualmente aplicável à contratação pública, todos os outros foram justificados pela necessidade de compatibilização com o já existente.

Quanto ao contrato 27-04 CA-LN, a contratação efectuada por ajuste directo foi justificada nos seguintes termos:

*“De forma a compatibilizar o sistema de sinalização electrónica e de telecomunicações já implementado, com os sistemas a implementar nos troços em apreço, e numa perspectiva de continuidade, é aconselhável que esta acção seja levada a cabo pelo executante do sistema já existente que foi o Consórcio ALCATEL SA/ ALCATEL SEL AG (...).*

*Por motivos de especificidade técnica é regularmente aceitável a adopção da modalidade de Ajuste Directo para a adjudicação da empreitada, a coberto da dispensa de outros procedimentos, conforme estabelece a Alínea c) do n.º 1 do Artigo 18.º do DL 223/2001 de 9 de Agosto”.*

Este contrato (27-04 CA-LN) respeita a uma situação especial, de extensão dos sistemas de sinalização e telecomunicações existentes nos subtroços 1.2 e 1.3, entre Alhandra e Vale de Santarém, anteriormente fornecidos e instalados pela Alcatel, devido à quadruplicação da via em parte dessa extensão, situação que efectivamente apresentava algumas condicionantes técnicas para compatibilização com os sistemas já instalados.

Esta situação particular, por se tratar da quadruplicação de uma extensão de linha já com sinalização e telecomunicações instaladas, acarreta a necessidade de compatibilização, mas não existem essas limitações em troços onde esses equipamentos são instalados de raiz. Note-se que a existência de um sistema de sinalização num troço ou troços de uma linha de caminho de ferro, baseado no equipamento de um dado fabricante, não é impeditiva da existência de sistemas e equipamentos de outros fabricantes noutros troços. Há, apenas, a necessidade de colocação de *interfaces* adequados no comando central do sistema. Apenas os sistemas de comando centralizado e respectivo *software*, por razões técnicas e direitos de propriedade, ficam condicionados ao fornecedor original.

No âmbito do Projecto Integrado da Linha do Norte foi também instalado um outro sistema de sinalização, cujo fornecimento foi adjudicado à Dimetronic, SA (Sucursal Portuguesa), também por ajuste directo (contratos 68/96-SEC, 27/99-SG e 19-01 CA-LN). Salienta-se que a REFER prevê centralizar os sistemas de sinalização da via entre Lisboa e Aveiro, quer da Alcatel (subtroços 1.1 a 2.3) quer da Dimetronic (subtroços 3.1 e 3.2, e parte do subtroço 2.2), no mesmo Centro de Comando Operacional, em construção em Santa Apolónia (Lisboa).

Ora, os fornecimentos e trabalhos incluídos no contrato 27-04 CA-LN distribuíam-se por 3 grupos de instalações técnicas, com características e condicionantes diferenciadas (sinalização da via, telecomunicações e painéis de informação ao público). Assim, para além dos sistemas de sinalização de via, no valor total de € 9.765.348,09, apenas parte dos trabalhos relativos a telecomunicações (sistemas de transmissão, no valor de € 557.315,13) estavam condicionados por questões de compatibilidade com os equipamentos Alcatel já instalados. Ou seja, os trabalhos no valor de € 4.408.870,75 ou não estavam condicionados por especificidade técnica ou relativa à protecção de direitos exclusivos, ou estavam condicionados por direitos de terceiros, que a Alcatel subcontratou.

---

<sup>28</sup>Incluindo a sinalização no Ramal de Tomar, imputada ao *Projecto Integrado da Linha do Norte*.



Não se verificando o circunstancialismo previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, relativamente a trabalhos no valor de € 4.408.870,75, com exclusão do IVA, a contratação desta parte dos trabalhos deveria ter sido objecto de um dos procedimentos previstos no artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, de acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 7.º do mesmo diploma<sup>29</sup>.

Além disso, apesar do valor deste contrato ser superior ao limiar comunitário e não ter sido precedido de um dos procedimentos impostos pelo Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, não foi efectuada a comunicação à Comissão Europeia, nos termos do artigo 21.º do mesmo diploma.

### 3.4.7.5 – Contratos de prestação de serviços

Para aferição da regularidade e competitividade, eficiência e controlo de custos na adjudicação e contratação e também para analisar a execução física e financeira de contratos, foi verificada a amostra seleccionada, constituída pelos 7 contratos de aquisição de serviços constantes do quadro 17.

Quadro 17 – Contratos de Prestação de Serviços incluídos na amostra

(em euros, com exclusão do IVA)

Contrato / Objecto	Início do Procedimento	Tipo de Procedimento	Adjudicatário	Data do Contrato	Valor do Contrato	Executado em 2005
Contrato 49/94-SEC – Serviços de gestão e fiscalização das obras de construção integradas no Projecto de Modernização da Linha do Norte (project management)	19/04/1994	Concurso limitado	Tyco / Atkins / FBO	19/10/1994	29 139 414,01	63 339 609,37
Contrato 03-03 CA-LN – Assessoria e fiscalização – Subtroço 2.1 (Entroncamento – Albergaria dos Doze) – Trabalhos gerais de construção civil, catenária, sinalização e telecomunicações	17/05/2001	Concurso Público Internacional	Pengest / Planege	13/02/2003	6 577 298,71	9 693 424,51
Contrato 10-04 CA-LN – Assessoria e fiscalização – Subtroço 1.2 – Trecho Vila Franca de Xira Norte / Azambuja	15/02/2003	Concurso Público Internacional	GPA / Intecsa II / Planege	04/03/2004	3 969 800,00	3 998 148,69
Contrato 01-05 CA-LN – Serviços de expropriações no Subtroço 2.2 (Albergaria dos Doze / Alfarelos) – Estrada de acesso à passagem inferior ao km 148,785 (variante à ER 350)	18/11/2004	Ajuste Directo	Ferbritas	04/02/2005	278 041,80	250 237,62
Contrato 08-05 DI-LN – Avaliação do módulo de deformabilidade em contínuo nos trabalhos de terraplenagem da plataforma ferroviária subtroços 1.2 e 2.1	27/12/2004	Ajuste Directo	Geocontrole	10/03/2005	184 410,00	184 410,00
Contrato 20-05 – Reformulação dos projectos entre Azambuja e Vale de Santarém e trabalhos adicionais – Subtroço 1.4	16/06/2005	Ajuste Directo	Viaponte	26/08/2005	280 173,09	280 173,09
Contrato 22-05 – Alterações ao projecto de rebaixamento da via no atravessamento da cidade de Espinho – (plataforma de passageiros central) no subtroço 3.5	21/07/2005	Ajuste Directo	GIBB Portugal	26/09/2005	516 000,40	129 000 00
<b>Total</b>					<b>41 145 138,01</b>	<b>77 746 003,28</b>

Fonte: REFER.

<sup>29</sup>Na redacção original, em vigor aquando da realização do procedimento.

#### **3.4.7.5.1 – O contrato de “project management”**

O contrato celebrado pela CP com o consórcio KAF, em 19 de Outubro de 1994, para prestação de serviços de gestão e fiscalização (*project management*), pelo valor de 5.841.928.000\$00 (€ 29.139.414,01), com exclusão do IVA, foi objecto de seis aditamentos, por ajuste directo, os cinco últimos na vigência do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto.

Apesar de, nos 3.º a 6.º aditamentos, os ajustes directos terem sido fundamentados com o disposto na subalínea i) da alínea f) do n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, a REFER não efectuou, relativamente aos contratos adicionais celebrados na vigência do Decreto-Lei n.º 223/2001, as comunicações à Comissão Europeia, nos termos previstos no artigo 21.º do mesmo diploma.

#### **3.4.7.5.2 – Os princípios da transparência e da imparcialidade**

Nos concursos para adjudicação da prestação de serviços de assessoria e fiscalização, no âmbito das empreitadas de “*trabalhos gerais de construção civil, catenária, sinalização e telecomunicações – subtroço 2.1 - Entroncamento – Albergaria dos Doze*” (contrato 03-03 CA-LN, de 13 de Fevereiro de 2003) e “*obras civis, via, catenária, sinalização e telecomunicações e construção de feeder entre o Posto de Catenária de Alverca e a Subestação de Vila Franca de Xira – Subtroço 1.2 – Alhandra – Setil – trecho Vila Franca de Xira Norte – Azambuja*” (contrato 10-04 CA-LN, de 4 de Março de 2004), não foram definidos pelo Júri, em acta, previamente ao conhecimento das propostas, a metodologia e fórmula utilizadas para operacionalização do factor preço, nos termos do n.º 1 do artigo 94.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho. Esta actuação violou os princípios da transparência e da imparcialidade (artigos 8.º e 11.º do Decreto-Lei n.º 197/99).

#### **3.4.7.5.3 – Contratação por ajuste directo**

A REFER contratou com a Geocontrole, por ajuste directo, a prestação de serviços de “*avaliação do módulo de deformabilidade em contínuo, necessária para efectuar os trabalhos de terraplenagem para a execução da plataforma ferroviária nos subtroços 1.2 e 2.1*” (contrato 08/05 – DI/LN, de 10 de Março de 2005, no valor de € 184.410,00, com exclusão do IVA).

O recurso ao ajuste directo foi fundamentado com a invocação de que a “*(...) Geocontrole dispõe do equipamento específico (...) e tem realizado diversos trabalhos no âmbito do controlo da qualidade da plataforma ferroviária na Rede Ferroviária Nacional*”. Foi, ainda, fundamentado num parecer jurídico que considerou ser “*(...) admissível a pretendida adjudicação por ajuste directo à GEOCONTROLE (...)*”, tendo em conta que “*(...) o valor para a prestação de serviços em causa, no montante global de € 184.410, era metade do valor mínimo que obrigava a procedimento adjudicatário – vide alínea c) do n.º 1 do artigo 7.º do DL n.º 223/2001, de 9 de Agosto*”.

A execução desta prestação de serviços, que teve por base proposta da Geocontrole, de Setembro de 2003, decorreu no período de Outubro desse ano a Dezembro de 2004, ou seja, em data anterior à celebração do contrato. Observou-se também que, entre Dezembro de 2003 e Agosto de 2005, a REFER teve em curso procedimentos pré-contratuais que culminaram com 3 outros ajustes directos com a Geocontrole, para prestações de serviços da mesma natureza, nos mesmos troços 1.2 e 2.1 (contratos 06-04 CA-LN, de 30 de Março de 2004, no valor de € 342.692,93, 13-04 CA-LN, de 26 de Abril de 2004, no valor de € 324.656,37, e 18/05–CA/LN, de 17 de Agosto de 2005, no valor de € 207.775,00), contratos que no global atingem o valor de € 1.059.534,30, com exclusão do IVA.



Não sendo justificável o ajuste directo por motivos de especificidade técnica e sendo o valor total dos contratos celebrados com a Geocontrole (€ 1.059.534,30, com exclusão do IVA) superior ao limiar estabelecido na subalínea ii) da alínea c) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, verificou-se uma cisão dos contratos, proibida pelo n.º 9 do artigo 7.º do mesmo diploma<sup>30</sup>, conjugado com o disposto no artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

Para além do atrás referido, em todos os contratos de prestação de serviços celebrados com dispensa de procedimentos previstos no artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, com fundamento no artigo 18.º do mesmo diploma, não foram efectuadas as comunicações à Comissão Europeia, nos termos previstos no artigo 21.º ainda do mesmo diploma.

Nas suas alegações, no âmbito do contraditório, a REFER formulou o seu entendimento, sobre este assunto, da seguinte forma:

*“Não houve lugar ao fraccionamento de contratos tendo em vista a sua subtracção ao cumprimento das disposições legais aplicáveis, atendendo a que os contratos em causa têm objectos distintos, cujo cumprimento incide em locais diferentes, como resulta dos respectivos clausulados evidenciados nas cópias juntas (...).”*

Verifica-se, porém, que ambos os contratos dados como exemplo (contratos 08/05 – DI/LN e 18/05 – CA/LN) respeitam a trabalhos de natureza similar — avaliação do módulo de deformabilidade em contínuo, no primeiro caso, e caracterização geotécnica prévia (instrumentação, observação e verificação dos graus de consolidação nas zonas sujeitas a consolidação forçada nos aterros sobre solos compressíveis), no segundo —, realizados em tempo próximo e abrangendo os mesmos locais (subtroço 1.2 num caso e subtroços 1.2 e 2.1 no outro).

### 3.4.7.6 – Contratos de aquisição de bens

Foram analisados os 5 contratos de fornecimento, constantes do quadro seguinte, que representavam o maior volume dos fornecimentos processados pela REFER:

**Quadro 18 – Contratos de Fornecimento analisados**

(em euros, com exclusão do IVA)

Contrato / Objecto	Início do Procedimento	Tipo de Procedimento	Adjudicatário	Valor do Contrato	Executado em 2005
Contrato 03-03 CA-AL — Aquisição de 10 000 toneladas de carril UIC 60 kg - Qualidade 900 A	05/08/2002	Concurso Público Internacional	Aceralia	4 400 000,00	1 778 812,19
Contrato 04-03 CA-AL — Aquisição de 10 000 toneladas de carril UIC 60 kg - Qualidade 900 A			Lucchini Spa	5 630 000,00	1 231 543,35
Contrato 23-04 CA-AL — Aquisição de travessas de betão e respectivas fixações (150 000 travessas de betão monobloco)	29/07/2003	Concurso Público Internacional	Geofer	8 670 000,00	5 075 360,20
Contrato 26-04 CA-AL — Aquisição de travessas de betão e respectivas fixações (150 000 travessas de betão bibloco)			Sateba	8 100 000,00	542 808,00
Contrato quadro n.º 2/93-SADM – Fornecimento de aparelhos de mudança de via	01/12/1988	Concurso limitado por prévia qualificação	Cogifer/Futra	–	–

Fonte: REFER.

<sup>30</sup> Na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 234/2004.

Os fornecimentos de carris e travessas incorporados nas obras, no período em análise, foram efectuados ao abrigo dos contratos 03-03 CA-AL, 04-03 CA-AL, 23-04 CA-AL e 26-04 CA-AL.

Nos termos de referência do concurso para “*aquisição de 150.000 travessas de betão com fixações de bitola de 1668 mm*”, não foram especificados os tipos de travessas de betão a adquirir, não tendo sido sequer especificado se as travessas de betão eram do tipo monobloco ou bibloco, o que teve repercussões ao nível do processo de contratação (contratos n.ºs 23/04 CA-AL e 26/04 CA-AL), nomeadamente, na morosidade verificada na conclusão dos respectivos contratos de fornecimento.

Na apreciação das propostas deste concurso foi considerado como subfactor a “*certificação da empresa segundo a ISO 9000*”, o que violou o disposto no n.º 3 do artigo 55.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, por incluir característica inerente aos concorrentes e não às propostas.

O fornecimento de AMV’s para o Projecto de Modernização foi efectuado ao abrigo do contrato quadro n.º 2/93-SADM, celebrado em 15 de Janeiro de 2003, na sequência de concurso de pré-qualificação internacional, com o consórcio Cogifer Industries, SA / Futra – Fundições do Tramagal, Ld.ª (actualmente Futrifer – Indústrias Ferroviárias, S.A). Não houve, no entanto, fornecimentos de AMV’s realizados no ano de 2005.

No 1.º adicional ao contrato 02-02 CA-LN, “*subtroço 3.2 (Quintans / Ovar) – trabalhos gerais de construção civil, via e catenária*”, de 6 de Novembro de 2003, foi incluído e pago o PA n.º 009, no montante de € 19.117,73, com exclusão do IVA, referente a trabalhos aí considerados desnecessários se os AMV’s tivessem sido fornecidos atempadamente, conforme se passa a citar:

*“Devido à falta de fornecimento atempado de AMV’s por parte do Dono de Obra (por incumprimento da FUTRIFER), houve necessidade do empreiteiro reprogramar os trabalhos no sentido de se ajustar ao fornecimento deste material que é responsabilidade REFER.*

*Assim, tiveram que ser realizados trabalhos a mais, como o levantamento e assentamento de via, descarga de balastro e ataques de via, que seriam desnecessários se os AMV’s tivessem sido entregues atempadamente (...).”*

Apesar do contrato quadro n.º 2/93-SADM, celebrado com a Futrifer, prever penalidades para os atrasos nos fornecimentos, a REFER não aplicou qualquer sanção nem pediu o ressarcimento pelos prejuízos sofridos.

### **3.4.8 – Aplicação das Directivas da União Europeia relativas à contratação dos “sectores especiais”**

No que respeita à aplicação das Directivas da União Europeia relativas à contratação dos “sectores especiais”, verificou-se, em geral, o regular cumprimento do disposto no Decreto-Lei n.º 223/2001, com realização dos procedimentos pré-contratuais devidos em função do valor e da natureza do contrato, com as excepções já referidas neste relato.

No entanto, pode ser questionável a contratação de empreitadas, não precedida de um dos procedimentos previstos no artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, cujo valor acumulado poderá ter excedido 20% do valor total da obra, em violação do disposto no n.º 3 do artigo 7.º do mesmo diploma (actual n.º 8 na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 234/2004).



De facto, o conceito de “obra”<sup>31</sup> inerente ao enquadramento da contratação pública nos sectores especiais implica que o **Projecto Integrado da Linha do Norte** seja considerado como uma única obra<sup>32</sup> e, como tal, considerada a aplicação do disposto no artigo 7.º (limiares de aplicação) do referido Decreto-Lei n.º 223/2001, em particular a alínea c) do n.º 1, e os n.ºs 8 e 9.

A REFER, no exercício do contraditório, referiu, na sequência do atrás referido em 3.4.7.1, que, “*tendo presente o que se alegou (...), reitera-se que estamos em presença de várias empreitadas distintas entre si e como tal não abrangidas pelo n.º 3 do art. 7.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto*”.

Como já se referiu, este entendimento, no limite, levaria a considerar que não violaria a lei a divisão de todo o Projecto em empreitadas parcelares de valor individual inferior a € 5.000.000, a contratar sem a realização de um dos procedimentos pré-contratuais previstos no artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto. Por outro lado, como também já se evidenciou, foi a própria REFER que imputou os contratos em causa ao “Projecto Integrado da Linha do Norte”.

Dos 70 contratos de empreitada<sup>33</sup>, com procedimento aberto após 7 de Dezembro de 2001<sup>34</sup>, 7 eram de valor superior ao limiar comunitário<sup>35</sup>, dos quais 5 foram objecto de concurso público internacional e 2 de ajuste directo. Dos restantes contratos, 8 tinham valor superior a um milhão de euros<sup>36</sup> e nenhum deles foi objecto de um dos procedimentos previstos no artigo 17.º do referido diploma, sem existir fundamentação válida para a derrogação da sua realização. Por outro lado, embora 4 tenham sido objecto de concurso público, com publicação de anúncio no DR e em jornais nacionais, não foram publicados anúncios no JOCE.

**Quadro 19 – Valor e número total de contratos por procedimento pré-contratual  
(Procedimentos abertos após 7/12/2001)**

(em euros, com exclusão do IVA)

Procedimento Pré-contratual	N.º Contratos	Valor dos Contratos	%	Realizado até 31-12-2005	%
Conc. público internacional	5	114 967 525,16	66,6	82 549 987,07	72,1
Concurso público	8	10 009 181,45	5,8	10 256 792,53	9,0
Concurso limitado	2	151 935,40	0,1	167 621,20	0,1
Ajuste directo	55	47 578 529,91	27,5	21 546 250,74	18,8
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>172 707 171,92</b>		<b>114 520 651,54</b>	

Fonte: REFER.

Considerando apenas o valor inicial dos contratos com procedimento iniciado na vigência do Decreto-Lei n.º 223/2001, verifica-se que foram objecto de concurso público internacional contratos no valor de apenas 66,6% do montante total dos contratos de empreitada celebrados no mesmo período.

<sup>31</sup> O primeiro parágrafo do n.º 10 do artigo 14.º da Directiva n.º 93/38/CEE, do Conselho, de 14 de Junho, define obra como “(...) o resultado de um conjunto de trabalhos de construção ou engenharia civil, destinado a desempenhar, por si só, uma função económica e técnica”.

<sup>32</sup> Vide Acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades, de 5 de Outubro de 2000, Comissão das Comunidades Europeias contra República Francesa, Processo C-16/98.

<sup>33</sup> Não incluindo o contrato relativo à “*execução de Instalações de Sinalização e Telecomunicações, no Ramal de Tomar*”, cujo âmbito não se enquadra directamente na Linha do Norte.

<sup>34</sup> Data em que entrou em vigor o Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto.

<sup>35</sup> O limiar de aplicação, nos termos da subalínea i) da alínea c) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, é de € 5.000.000,00, com exclusão do IVA.

<sup>36</sup> Limite que igualmente obriga a procedimento, como resulta do n.º 8 (anterior n.º 3) do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 223/2001.



O valor não sujeito a concurso respeita, maioritariamente, às adjudicações do sistema Convel, ao consórcio ABB / Daimler Benz e à Bombardier, e à sinalização de via e telecomunicações, adjudicadas ao consórcio Alcatel Portugal, SA / Alcatel SEL AG e à Dimetronic, por ajustes directos justificados por motivos de especificidade técnica (no total de € 37.671.371,06 de valor inicial dos contratos e de € 10.866.259,30 de valor realizado, até 31/12/2005).

Excluindo os valores destas adjudicações por ajuste directo e considerando apenas os contratos com procedimento iniciado na vigência do Decreto-Lei n.º 223/2001, foram objecto de concurso público internacional 85,1% do valor total dos contratos (€ 114.967.525,16 em € 35.035.800,86).

Ora, considerando que os contratos de empreitada celebrados neste período e incluídos na amostra foram objecto, em geral, de adicionais que formalizaram a contratação de trabalhos a mais por valores que atingem já 7,8% dos contratos iniciais, valor ainda não definitivo por se encontrarem em curso os contratos, e considerando, também, que os ajustes directos celebrados com o consórcio Alcatel Portugal / Alcatel Sel excediam largamente o objecto que é justificável por motivos de especificidade técnica, fica em causa o respeito pelo limite de 20% estabelecido no n.º 8 (anterior n.º 3) do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 223/2001.

Verificou-se ainda, nalgumas situações, a dispensa da realização de um dos procedimentos previstos no artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, sem que os fundamentos invocados — urgência<sup>37</sup> e especificidades técnicas<sup>38</sup> — se enquadrassem efectivamente nos requisitos estabelecidos no artigo 18.º do mesmo diploma.

A REFER não procedeu nos termos do artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, à publicação, no início de cada ano económico, do anúncio periódico indicativo em que constassem as informações relativas aos contratos de empreitada com valor estimado superior aos limiares estabelecidos no artigo 7.º do diploma citado, e aos contratos de fornecimentos e de prestação de serviços com valor estimado igual ou superior a € 750.000, cuja celebração se previa nos 12 meses subsequentes.

Não foram, também, efectuadas as comunicações à Comissão Europeia, mediante o envio de anúncio, nos termos previstos no artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, relativamente aos contratos que não foram precedidos de um dos procedimentos previstos no artigo 17.º, mesmo quando a derrogação desses procedimentos foi expressamente fundamentada com o enquadramento da situação de facto em alínea do artigo 18.º do mesmo diploma.

### 3.4.9 – Incompatibilidade com o financiamento por Fundos Comunitários

Através da análise efectuada no âmbito da regularidade e competitividade dos processos de contratação e execução de empreitadas e aquisição de bens e serviços verificou-se que, relativamente aos contratos que foram objecto de financiamento comunitário, foram violadas regras nacionais e comunitárias relativas à concorrência e adjudicação de contratos públicos, não tendo, assim, sido observado o disposto no artigo 12.º do Regulamento (CE) 1260/99, de 21 de Junho.

---

<sup>37</sup> Como é o caso dos contratos 01-03 CA-LN, “*subtroço 2.2 – (Albergaria – Alfarelos) – construção de três passagens inferiores para peões e um caminho de acesso*” e 02-03 CA-LN, “*subtroço 2.2 (Albergaria / Alfarelos) – empreitada para a conclusão da construção de acessos rodoviários e passagens desniveladas para supressão de passagens de nível*”.

<sup>38</sup> É o caso do já referido contrato 01-03 CA-LN e, em parte do objecto, do contrato 27-04 CA-LN, “*execução de instalações de sinalização e telecomunicações, nos subtroços 1.2 / 1.3, entre Alhandra e Vale de Santarém*”.



A aplicação das regras nacionais relevantes em matéria de contratação pública<sup>39</sup> é condição indispensável para a elegibilidade das despesas destas operações, conforme resulta do n.º 3 do artigo 30.º do Regulamento citado, podendo implicar a perda do financiamento comunitário que tenha sido concedido para comparticipação das despesas relativas a estes contratos ou, nos casos em que tal não tenha ocorrido, o impedimento da sua apresentação para os mesmos efeitos.

Sobre este assunto, a REFER, em sede do contraditório, alegou:

*“A REFER tem conduzido a sua acção pelo cumprimento quer das normas nacionais quer das comunitárias relativas à concorrência e à adjudicação de contratos públicos, e nesse sentido têm-lhe sido concedidos e confirmados financiamentos comunitários, cuja fiscalização vem sendo efectuada pelas entidades competentes para tal, incluindo as das instâncias comunitárias, a quem directamente na oportunidade, também já foram prestados esclarecimentos sobre os procedimentos adoptados”.*

O Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, no âmbito do contraditório, produziu idêntica resposta, acrescentando ainda que não foram “(...) retirados quaisquer financiamentos concedidos”.

Já a Gestora da Intervenção Operacional de Acessibilidade e Transportes apresentou, no exercício do contraditório, o enquadramento relativo aos três troços co-financiados pelo Fundo de Coesão II, referenciando um conjunto de contratos, designadamente, contrato 02/02 CA-LN, contrato 17/02 CA-LN, contrato 01/04 CA-LN, contrato 19/04 CA-LN, contrato 22/04 - CA-LN e contrato 22/04 CA-LN, que foram objecto de auditoria aos procedimentos de contratação pública desenvolvida pela Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional, em 2005, no âmbito do Plano de Acção acordado com a Comissão Europeia e no desenvolvimento dos trabalhos no âmbito das competências conferidas à gestão sectorial, por força do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1386/2002 da Comissão, de 29 de Julho de 2002.

Relativamente ao contrato 02/02 CA-LN – Subtroço 3.2 (Quintans / Ovar) – Trabalhos gerais de construção civil, via e catenária, a Gestora referiu que “(...) o 1.º adicional ao contrato 02/02 – CA/LN foi considerado não elegível, encontrando-se o processo indispensável às necessárias correcções financeiras aplicadas em instrução na REFER e nesta Intervenção Operacional (...)”.

Alegou ainda esta Entidade que, quanto aos contratos 17/02 CA-LN, 01/04 CA-LN e 03/03-CA/LN, não foram verificadas irregularidades. No que respeita aos contratos 19/04 e 27/04-CA-LN, não foram apresentados pedidos de pagamento de qualquer despesa.

No contrato 22/04 CA-LN “os procedimentos de contratação pública (...) foram analisados por esta Intervenção Operacional, tendo-se verificado a falta de alguns elementos já solicitados à REFER cujo envio se aguarda para tomada de decisão quanto à elegibilidade ou não do mesmo”.

A necessidade de tornar mais rigoroso e transparente o processo de contratação, de acordo com o espírito da Directiva n.º 93/38/CEE do Conselho, de 14 de Junho, impõe o respeito pelo conceito de obra pública, com o objectivo de se evitar situações de fraccionamento de despesa.

Ressalta ainda da resposta da Gestora da Intervenção Operacional de Acessibilidade e Transportes que os projectos apresentados com vista ao financiamento comunitário, por parte do Fundo de Coesão, tiveram por base pedidos de pagamento relativos aos contratos iniciais e que, relativamente aos dois

<sup>39</sup> Normas que transpõem para o ordenamento jurídico interno directivas comunitárias que regulam a contratação pública.

contratos de maior expressão financeira, o primeiro dos 25 adicionais ao contrato n.º 02/02 – CA/LN foi considerado não elegível (não são feitas referências aos restantes) e, relativamente ao contrato n.º 17/02 CA-LN, não foi apresentada nos pedidos de pagamento qualquer despesa relativa aos 13 contratos adicionais.

### 3.4.10 – Expropriações e indemnizações

Para a realização do projecto de Modernização da Linha do Norte foram efectuadas expropriações nos subtroços 1.1, 1.2, 1.4, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2 e 3.5, cujas intervenções respeitaram a plena via, a caminhos de acesso e a passagens de nível, numa área total de 28.751,22 m<sup>2</sup> e perfazendo o valor global de € 29.062.674,38.

O subtroço com maior valor de expropriações e indemnizações foi o subtroço 1.1 (Braço de Prata – Alhandra), as quais atingiram o valor total de € 6.982.237,35, o que representa cerca de 24% do total global.

No procedimento administrativo de expropriação foram cumpridas, na generalidade, as disposições da Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro, com a excepção do processo n.º 3376-B, em que não foi cumprido o prazo (cinco dias) de resposta por parte do perito a uma reclamação ao auto de vistoria *ad perpetuam rei memoriam*, previsto no n.º 8 do artigo 21.º da Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro.

O acto de declaração de utilidade pública dos processos de expropriação não foi objecto de averbamento no registo predial, nos termos do n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro. Tal acto, embora seja um acto administrativo, é constitutivo de uma situação jurídica de oneração, que deve ser objecto de registo com efeito enunciativo.

A aquisição das parcelas a integrar no domínio público ferroviário, por via da expropriação titulada por auto de expropriação amigável, não foi objecto de registo, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º do Código do Registo Predial<sup>40</sup>. Ora, nos termos do n.º 1 do artigo 5.º do Código do Registo Predial, o registo funciona como condição de oponibilidade a terceiros dos direitos a ele sujeitos.

No que se refere ao averbamento da alteração dos titulares na matriz predial, verifica-se que apenas relativamente a um dos processos, n.º 3392 e 3392-B, foi feita a inscrição em nome da REFER.

Decorridos cerca de dois anos sobre a execução das telas finais, verifica-se que as 22 parcelas expropriadas no subtroço 2.2 – Caminho de Acesso à Passagem Inferior ao km 148,785 (Variante à ER 350), não constam do cadastro do domínio público ferroviário. Constitui procedimento da REFER<sup>41</sup> a inventariação e o conseqüente registo cadastral apenas e após a conclusão da aquisição de todas as parcelas. Em face do actual estado de suspensão do processo expropriativo deste subtroço, a adopção de tal procedimento tem implicações ao nível da definição e actualização dos limites do domínio público.

A Ferbritas, em sede de contraditório, alegou o seguinte:

---

<sup>40</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 224/84, de 6 de Julho, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.º 355/85, de 2 de Setembro; 60/90, de 14 de Fevereiro; 80/92, de 7 de Maio; 30/93, de 12 de Fevereiro; 255/93, de 15 de Julho; 227/94, de 8 Setembro; 267/94, de 25 de Outubro; 67/96, de 31 de Maio; 375-A/99, de 20 de Setembro; 533/99, de 11 de Dezembro; 273/2001, de 13 de Outubro, 323/2001, de 17 de Dezembro e 38/2003, de 8 de Março.

<sup>41</sup> NP: PI- 01/04, do Património Imobiliário.



*“(...) Confirma-se que, dum modo geral, não foi averbada no registo predial a DUP, uma vez que também a maior parte dos prédios se encontrava omissos naquele registo (Ferbritas) e que (...) os prédios expropriados pela REFER são imediatamente integrados no Património do Estado (domínio público ferroviário).*

*Por último assinala-se que o processo de expropriação deste projecto (Variante à ER 350) iniciou-se em Novembro de 2004 com a publicação da respectiva DUP. Apesar de desenvolvidas as diligências necessárias não chegou, até ao momento, a consumar-se qualquer expropriação das 104 parcelas que compunham o projecto. Não foram executadas, portanto, Telas Finais (...).*

*(...) A Ferbritas, quando solicitada pela REFER, elabora telas finais referindo os terrenos que integraram em cada projecto o domínio público ferroviário e (...) procede ao averbamento da DUP no registo predial, sempre que possível, ou seja, desde que os prédios não estejam omissos”.*

A resposta dada no contraditório nada vem acrescentar ao referido. A análise feita aos 5 processos de expropriação teve como objectivo apenas a verificação do cumprimento das formalidades constantes da Lei nº 168/99, de 18 de Setembro, sem qualquer imputação de responsabilidade, quer à entidade executora do projecto quer à entidade prestadora dos serviços de expropriação.

Contudo, não se pode deixar de salientar que, relativamente aos 5 processos administrativos de expropriação analisados, dos 7 prédios objecto de expropriação, 4 encontravam-se descritos na Conservatória do Registo Predial, não se tendo, quanto a estes, procedido ao registo predial da DUP.

Salienta-se também que, solicitado esclarecimento, na fase de trabalho de campo, quanto à questão de das parcelas expropriadas constarem do cadastro do domínio público ferroviário, veio a REFER responder que ainda não tinha sido elaborado o correspondente domínio público ferroviário, uma vez que não se encontrava concluída a aquisição de todas as parcelas.

Neste âmbito, é de referir que o processo expropriativo do subtroço Albergaria dos Doze/Alfarelos – Caminho, de Acesso à passagem inferior ao km 148,785 (variante à ER 350), se desenvolveu em duas fases, tendo-se iniciado a primeira em 1996. Relativamente a esta primeira fase, foram elaboradas as telas finais e os mapas de áreas finais (cf. ofício CE /2004/02299 de 2004/12/02, disponibilizados pela equipa de expropriações do KAF).

Ainda sobre este assunto, o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, no exercício do contraditório, informou que *“quanto às expropriações, também, o Conselho de Administração da REFER deu instruções para a regularização patrimonial (com os averbamentos legalmente exigidos) das parcelas adquiridas e respectiva inventariação e cadastro”.*

## 4 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Excelentíssimo Procurador-Geral Adjunto teve vista do processo, nos termos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

## 5 – EMOLUMENTOS

Nos termos dos artigos 1.º, 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril, e em conformidade com a nota de emolumentos constante do **Anexo I**, são devidos emolumentos no montante de € 16.096,00 a suportar pela REFER – Rede Ferroviária Nacional, E.P.

São ainda devidos pela REFER, nos termos do artigo 56.º, n.º 4, da Lei 98/97, de 26 de Agosto, encargos no montante de € 2.389,76, relativos ao pagamento da prestação de serviços com o consultor externo que apoiou a presente auditoria.

## 6 – DETERMINAÇÕES FINAIS

6.1. O presente relatório deve ser remetido:

- ◇ À Assembleia da República, mais concretamente, ao seu Presidente e às Comissões Parlamentares de Obras Públicas, Transportes e Comunicações e de Orçamento e Finanças;
- ◇ Ao Governo, mais concretamente, aos Ministros de Estado e das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
- ◇ Ao Presidente do Conselho de Administração da REFER – Rede Ferroviária Nacional, E.P.;
- ◇ Ao Presidente do Conselho de Gerência da CP – Caminhos de Ferro Portugueses, E.P.;
- ◇ Ao Presidente do Conselho de Administração da Ferbritas – Empreendimentos Industriais e Comerciais, S.A.;
- ◇ Ao Director do Gabinete de Estudos e Planeamento do MOPTC;
- ◇ Ao Gestor do Programa Operacional de Acessibilidade e Transportes;
- ◇ Ao consórcio Brisa – Engenharia e Gestão, S.A. / WS Atkins (Portugal) Consultores e Projectistas Internacionais, Ld.ª / DHV FBO – Consultores, S.A..

6.2. Após a entrega do relatório às entidades referidas, poderá o mesmo ser divulgado pelos meios de Comunicação Social e no *site* do Tribunal.

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



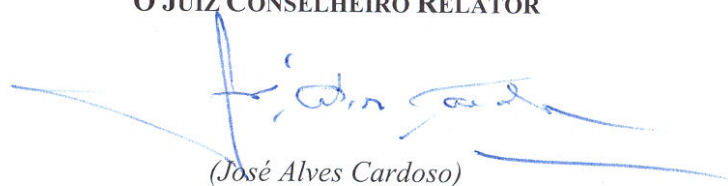
## Tribunal de Contas

---

- 6.4. Regista-se também, com agrado, a prontidão com que a REFER decidiu dar seguimento às recomendações formuladas no Relato de Auditoria.
- 6.5. Uma síntese deste relatório deverá ser integrada no projecto do Parecer sobre Conta Geral do Estado de 2005, no capítulo relativo aos Investimentos do Plano.
- 6.6. Um exemplar do presente relatório deverá ser remetido ao competente Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do disposto nos artigos 29.º, n.º 4, e 54.º, n.º 4, este último aplicável por força do artigo 55.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
- 6.7. No prazo de seis meses, deverá a REFER – Rede Ferroviária Nacional, E. P. informar o Tribunal de Contas acerca das medidas tomadas no sentido de dar seguimento às recomendações formuladas no presente relatório.

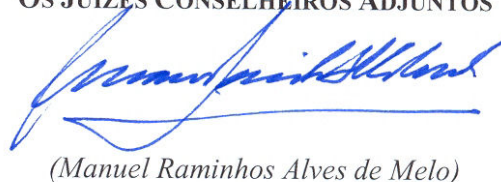
Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 23 de Novembro de 2006

**O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR**



(José Alves Cardoso)

**OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS**

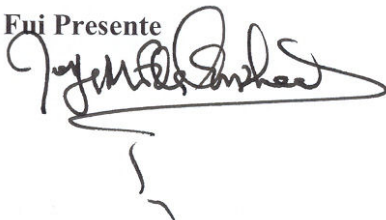


(Manuel Raminhos Alves de Melo)



(Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia)

Fui Presente







## ANEXO I

### Nota de Emolumentos

(Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas [RJETC], aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril).

#### *Auditoria ao “Projecto Integrado da Linha do Norte”*

Departamento de Auditoria III

Proc.º n.º 09/06-Audit  
Relatório n.º 39/2006-2.ª Secção

Entidade fiscalizada: REFER - Rede Ferroviária Nacional E.P.

Entidade devedora: REFER - Rede Ferroviária Nacional E.P.

Regime jurídico: AA   
AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard <sup>a)</sup>	Unidade Tempo	Receita Própria/ Lucros	
Acções fora da área da residência oficial .....	119,99	0		0,00
Acções na área da residência oficial .....	88,29	637		56.240,73
- 1% s/ Receitas Próprias .....				
- 1% s/ Lucros .....				
Emolumentos calculados				
Emolumentos: <sup>b)</sup>				
Limite máximo (VR) .....				16 096,00
Limite mínimo (VR) .....				1 609,60
<b>Emolumentos a pagar .....</b>				<b>16 096,00</b>

a) Cfr. Resolução n.º 4/98-2.ª S.

b) Artigo 10º, n.º 1 do RJETC e Resolução n.º 3/2001-2.ª S.



**Consultor externo**  
**(Lei n.º 98/97 – artº 56º)**

Prestação de serviços	2.389,76 €
<b>Total com consultor externo</b>	<b>2.389,76 €</b>

**Total Emolumentos**

Emolumento, a pagar	16 096,00 €
Prestação de serviços	2.389,76 €
<b>Total Geral a suportar pela entidade devedora</b>	<b>18.485,76 €</b>

**O COORDENADOR DA EQUIPA DE AUDITORIA,**

*António M. Marques do Rosário*

*(António Marques do Rosário)*



---

**ANEXO II**

**Respostas das entidades auditadas**





Caminhos de Ferro Portugueses, EP

Conselho de Gerência

0821 -A

Exmo. Senhor  
Director-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa do Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

Lisboa, 05 de Outubro de 2006

**Referência: Proc. 09/06-Audit-DA III.1**

**Assunto: Auditoria ao "Projecto Integrado da Linha do Norte"**

Exmo. Senhor,

Informo V. Exa. que o Relato da Auditoria ao "Projecto Integrado da Linha do Norte" remetido a esta empresa em anexo à carta de 27 de Setembro de 2006, com a referência Proc. 09/06-Audit DA III.1, não nos suscita comentários.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho de Gerência

Francisco Cardoso dos Reis

DGTC 09 10 06 19343



FERBRITAS

Conselho de Administração

---

Exmo. Senhor  
Dr. Abílio Pereira de Matos  
Digmo. Director Geral do Tribunal de Contas  
Av<sup>a</sup> Barbosa du Bocage, n<sup>o</sup> 61

1069-045 LISBOA

---

Nossa referência:  
CA/2006/00300

Data:  
2006-10-18

Vossa referência:  
Proc. n<sup>o</sup> 09/06-Audit  
DA III.1

Data:  
2006-09-27

Assunto: Auditoria ao 'Projecto Integrado da Linha do Norte'

Em resposta ao ofício dessa Direcção Geral, Processo N<sup>o</sup> 09/06-Audit. DA III.1 , relativo ao relatório da auditoria supra citada, vimos por este meio dizer o seguinte em relação a pontos em que é citada a intervenção da Ferbritas:

**No que se refere ao ponto 3.4.4 pág 35.** – Elaboração do levantamento cadastral do projecto de expropriações e implantação dos limites de expropriação – é referida a realização de trabalhos de coordenação e acompanhamento do processo expropriativo pela Ferbritas, ao abrigo do contrato-quadro celebrado em 1999 entre a REFER e a Ferbritas.

Esclarece-se que este contrato foi celebrado em momento anterior à publicação do Decreto-Lei 223/2001, num momento em que estava em vigor, apenas, a Directiva 93/38/CEE, cujo art. 13<sup>o</sup> considerava o respectivo regime não aplicável às prestações de serviços entre uma entidade adjudicante e uma sua associada, desde que pelo menos 80% do volume de negócios desta associada, em matéria de serviços, resultasse da prestação de serviços às respectivas associadas.

Era esta a situação então verificada nas relações Refer / Ferbritas, sendo ainda certo que a colaboração entre as duas empresas referente à prestação de serviços no âmbito do processo expropriativo se manteve nos termos que já vinham do antecedente, ou seja, encomendas de serviços caso a caso formuladas pela Refer, à medida que era necessária a intervenção da Ferbritas, com contratos específicos, e de valor que em todos os casos foi sempre inferior a 400 000 euros para cada contrato.

---

FERBRITAS, Empreendimentos Industriais e Comerciais, S.A. Contribuinte: 500 440 131 Registo Comercial Lisboa: 49 197  
Rua José da Costa Pedreira, 11 1750-130 Lisboa Portugal Tel: +351 21 751 17 00 Fax: +351 21 754 06 00

Capital Social: 1.500.000 €  
e-mail: info@ferbritas.pt

Os contratos referidos no relatório como celebrados por ajuste directo, são de facto trabalhos independentes, incidindo em frentes de obra com situações autónomas e específicas, com características e calendários próprios e como tal objecto de encomendas específicas à Ferbritas.

Assim, julga a Ferbritas não ser adequada a conclusão de ter havido prática restritiva da concorrência (violadora dos princípios previstos nos artigos 9º e 10º do DL 197/99 e decorrentes do nº 1 do artigo 1º do DL 223/2001), antes lhe parecendo que foi respeitada a legislação vigente no momento da celebração quer do contrato quadro quer de cada um dos contratos específicos, consubstanciada, sucessivamente, na Directiva nº 93/38/CEE e no Decreto-lei nº 223/2001.

Acresce, ainda, que alguns dos trabalhos mencionados nem foram encomendados à Ferbritas nem por ela executados, como sucedeu com os projectos referentes ao troço Azambuja/Vale de Santarém, que foram executados por VIA PONTE/ESTEREOFOTO.

**No que se refere a ponto 3.4.10, pág. 57** - nele se faz menção às expropriações, isto é, a trabalhos de coordenação e execução de processo expropriativo e seus procedimentos administrativos, bem como às indemnizações atribuídas aos expropriados e ainda ao processo da sua execução e liquidação

A menção, no 3º parágrafo, ao atraso dum perito, elemento independente, nomeado pelo Tribunal da Relação competente, na resposta a uma reclamação (processo nº 3376-B), nada tem a ver com a Ferbritas e tampouco com a REFER. De qualquer forma a parcela em questão veio a ser objecto de expropriação amigável.

Quanto ao 4º parágrafo confirma-se que, dum modo geral, não foi averbada no registo predial a DUP, uma vez que também a maior parte dos prédios se encontrava omissa naquele registo.

A propósito dos parágrafos 5º e 6º, refira-se que os prédios expropriados pela REFER são imediatamente integrados no Património do Estado (domínio público ferroviário).

Por último assinala-se que o processo de expropriação deste projecto (Variante à ER 350) iniciou-se em Novembro de 2004 com a publicação da respectiva DUP. Apesar de desenvolvidas as



FERBRITAS

Conselho de Administração

diligências necessárias não chegou, até ao momento, a consumir-se qualquer expropriação das 104 parcelas que compunham o projecto. Não foram executadas, portanto, Telas Finais.

**No que se refere ao ponto 1.2, pág. 16 – Recomendações**, apenas deixamos duas notas:

23. A Ferbritas, quando solicitada pela REFER, elabora telas finais referindo os terrenos que integraram em cada projecto o domínio público ferroviário;

24. A Ferbritas procede ao averbamento da DUP no registo predial, sempre que possível, ou seja, desde que os prédios não estejam omissos.

É o que se nos oferece.

Sem outro assunto, subscrevemo-nos com consideração,

A Presidente da Comissão Executiva

(Maria Regina Ferreira)

DGTC 19 10\*06 20111

**CONSÓRCIO PARA A GESTÃO  
DA MODERNIZAÇÃO DA LINHA DO NORTE**

Rede Ferroviária Nacional - REFER, EP  
Av.ª D. João II  
Parque das Nações  
Edifício Art's, Lote 1.18 - 2.º andar  
1998-028 Lisboa  
Tel. : 21 102 20 00  
Fax. : 21 102 44 29

Ref.ª: LTT06865

**POR PROTOCOLO**

Data: 19-10-2006

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

Atenção: Exmo. Sr. Director Geral

Assunto: **PROJECTO DE MODERNIZAÇÃO DA LINHA DO NORTE**  
— Auditoria aos Projectos Integrados da Linha do Norte  
Processo N.º 09/06-Audi - DA III.1

Exmos. Senhores,

Tendo sido notificado, nos termos do ofício em referência, para prestar as alegações que tiver por convenientes face ao conteúdo do relatório elaborado no âmbito do processo de auditoria supra identificado, vem a BRISA – Engenharia e Gestão S.A., em representação do consórcio que, conjuntamente com WS ATKINS (Portugal), Consultores e Projectistas Internacionais, Lda. e DHV FBO – Consultores S.A., integra, referir o seguinte:

- 1 - Conforme se refere no Relatório em apreço “o Projecto da modernização da Linha do Norte sofreu, desde o seu início, sucessivas alterações quanto aos seus objectivos, bem como quanto à extensão e profundidade dos trabalhos a realizar para os atingir” (conclusão 6).

Tais alterações que ficaram a dever-se exclusivamente a razões ligadas à redefinição das políticas e da organização do transporte ferroviário em Portugal causaram, naturalmente, perturbações ao nível tanto da concepção e elaboração dos projectos como da execução das correspondentes obras do empreendimento.

Destas alterações, de resto perfeitamente legítimas, cabe salientar as que, em meados de 1997, determinaram que a infra-estrutura ferroviária passasse a ser operada por entidade distinta da que detinha a sua gestão o que, tendo em conta o facto de as obras se realizarem em linhas em exploração, “(...) não contribuiu para garantir os condicionalismos da circulação de comboios necessários para a realização dos trabalhos de engenharia, uma vez que esses condicionamentos afectavam a exploração comercial da linha”, como se pode ler na conclusão 22 do Relatório.

(LTT06865.doc) (mlg )  
LTT.02



**ATKINS**

**DHV FBO**



- 2 - Algumas das alterações referidas tiveram mesmo reflexos ao nível do objecto da prestação de serviços a efectuar pelo Consórcio que, a partir de 1999/2000, deixou de efectuar a fiscalização nas obras, inicialmente a seu cargo, como pode ler-se no nº 3.4.3 do Relatório.

O contrato de prestação de serviços inicial foi, assim, objecto de diversos aditamentos que foram redefinindo o âmbito da actuação do Consórcio.

Assim, como é referido no número 3.4.2 do Relatório, “ao abrigo deste contrato, o Consórcio KAF prestou serviços de consultoria e de coordenação do empreendimento (...)”.

- 3 - As observações do Consórcio ao conteúdo do relatório em apreciação, restringir-se-ão, pois, às afirmações contidas no nº 3.4.2, deste documento, sobre a epígrafe “Coordenação geral do empreendimento”, com as quais não esteja de acordo. Observações essas que se consideram extensivas às correspondentes conclusões.
- 4 - Assim, o Consórcio não pode concordar com a afirmação de que “a coordenação da actividade dos projectistas e revisores na consolidação dos projectos de engenharia contratualmente cometida ao Consórcio KAF, não foi desenvolvida da forma mais adequada e, em especial, não teve lugar em tempo que permitisse corrigir os projectos antes do lançamento dos concursos para execução dos trabalhos”.

Semelhante afirmação carece de demonstração que o Relatório em análise não contém.

Nada se diz, no referido documento, sobre o que se entende ou deveria ser a forma adequada à coordenação da actividade dos projectistas e revisores na consolidação dos projectos de engenharia, nem onde falhou a coordenação do Consórcio. Tão pouco ficou demonstrado que o facto de alguns dos projectos concursados terem sido posteriormente (eventualmente no decorrer da execução dos trabalhos) objecto de alterações se ficou a dever à apontada falta de adequação da forma como foi realizada a coordenação da actividade dos projectistas e revisores de projectos.

- 5 - Também não se aceita a imputação constante do relatório (citado ponto 3.4.2) de que o Consórcio “(...) não realizou estudos que adequassem os critérios de adjudicação à situações específicas de cada empreitada em que seriam aplicados, traduzindo a devida avaliação dos interesses da REFER, tendo em vista a eficiência, a eficácia e, sobretudo, a economia da execução do Projecto de Modernização da Linha do Norte”.

Sobre este assunto esclarece-se que o Consórcio sempre definiu os critérios nos quais se basearam as adjudicações efectuadas no âmbito dos concursos realizados com vista à execução das obras, tendo tais critérios sido sempre enunciados nos respectivos programas de concurso depois de merecerem o acordo do dono da obra.

Por outro lado, sendo certo que ainda existem na Lei (embora poucos) casos onde vale o critério do mais baixo preço, pode dizer-se que o critério actualmente predominante é o da proposta (economicamente) mais vantajoso (v.g. nº 1 do artº 105º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março).

(LTT06865.doc) (mlg )  
LTT.02



ATKINS

DHVFBO



O legislador aderiu ao velho brocardo popular de que, muitas vezes “o barato sai caro”.

Assim, a adjudicação das empreitadas às propostas de preço mais baixo, não só constituiria violação da supra referida disposição legal como representaria um erro enorme face à complexidade, variedade e volume dos trabalhos a executar. O que é compreensível pois o critério do “preço mais baixo” só pode aplicar-se naqueles casos em que as prestações exigidas aos eventuais adjudicatários estão completamente definidas nos documento de concurso e as propostas incidem apenas sobre o preço que pretendem para as realizar.”.

Relativamente aos critérios de adjudicação importa ainda referir que o Consórcio ao definir os diversos factores de ponderação que os integraram obviamente o fez com base na relevância dos interesses do dono da obra com quem sempre os discutiu. O facto de não ter sido elaborado documento escrito sobre as razões subjacentes à escolha dos critérios e da sua ponderação não pode levar imediatamente à conclusão de que tal escolha e ponderação foram efectuadas aleatoriamente e sem fundamento, como pretende fazer-se crer no relatório em análise.

- 6 - O Consórcio não entende a afirmação, constante igualmente do nº3.4.2 do relatório, de que não terá enquadrado “(...) de forma devida, o Projecto Integrado da Linha Norte na regulação do “procurement” dos sectores especiais, em particular, não aplicando devidamente o disposto no nº 8 do artº 7º do Decreto-Lei nº 223/2001, de 14 de Agosto, com eventuais reflexos no financiamento dos trabalhos pelos fundos comunitários e não diligenciou a publicação dos anúncios periódicos indicativos e as comunicações à Comissão Europeia, nos casos em que foi dispensado procedimento, nos termos dos artigos 21º e 51º, respectivamente, do mesmo diploma”.

Na verdade, não são apontados casos concretos de aplicação inadequada do nº 8 do artigo 7º do Decreto-Lei nº 223/2001, de 14 de Agosto. Casos concretos esses que a existirem (no que se não concede) deverão ser posteriores a 15 de Janeiro de 2005, data da entrada em vigor do Decreto-Lei nº 234/2004, de 15 de Dezembro, que introduziu aquele nº 8 do artigo 7º do citado Decreto-Lei nº 223/2001.

Crê-se que se pretende aludir à empreitada para a “Construção de três passagens inferiores para peões e um caminho de acesso” titulada pelo contrato nº 01/03 Conselho de Administração-LN, no valor de € 2.921.442,92 e à empreitada para a “Construção de acessos rodoviários e passagens desniveladas para supressão de passagens de nível”, titulada pelo contrato nº 2/03 Conselho de Administração-LN, no valor de € 2.959.907,47, ambas adjudicadas antes da entrada em vigor do mencionado preceito legal.

Sempre se dirá, todavia, relativamente ao contrato nº 01/03 CA-LN, que se tratava de obras complementares das já executadas pelo mesmo empreiteiro e sem as quais não seria possível encerrar as passagens de nível, o que por sua vez implicaria limitações de velocidade na linha já modernizada. Por esta razão, tratavam-se de obras urgentes cuja execução beneficiaria do facto de o empreiteiro não ter ainda desmobilizado o estaleiro que dispunha no local. A admissibilidade legal deste ajuste directo foi objecto de análise e validação pela Direcção de Jurídico e Contencioso da REFER.

(LTT06865.doc) (mlg)  
LTT.02



ATKINS

DHVFBO



No que respeita ao contrato nº 02/031 a admissibilidade legal do ajuste directo foi também objecto de análise e validação pela Direcção de Jurídico e Contencioso da REFER, apresentando-se seguidamente a conclusão constante do parecer emitido: "Após ter sido posto termo ao contrato, poderá então proceder-se ao ajuste directo dos trabalhos ainda em falta, devendo para tanto efectuar-se consulta a pelo menos três entidades podendo ser uma delas o anterior adjudicatário."

De qualquer modo importa referir que os casos mencionados não colhiam enquadramento no nº 3 do artigo 7º do Decreto-Lei nº 223/01, então em vigor, porquanto a necessidade de execução dos trabalhos respectivos não existia aquando do lançamento do concurso para o contrato inicial pelo que os mesmos não poderão considerar-se fracções deste.

Quanto às empreitadas contratadas por concurso público, mas sem que tenha sido publicado anúncio da abertura de concurso no JOCE, são evocados os contratos nºs. 09/04 CA-PLN e 09/05 CA-PLN cujos preços são, respectivamente, de € 2.596.863,13 e de € 1.064.732,66.

Contudo, tem sido entendimento da REFER que face ao conteúdo da alínea c) do nº 1 do artigo 7º do Decreto-Lei nº 223/2001, de 9 de Agosto, o regime previsto neste diploma legal só é aplicável à REFER para contratos de empreitadas com valor igual ou superior a € 5.000.000,00.

- 7 - Aceita-se a afirmação de que "a informação relativa a cada contrato celebrado pela REFER (...) não se encontrava sistematizada e centralizada em processo único, mas antes separada em processos técnicos, que glutinavam os documentos relativos à execução, e em processos administrativos, estes apenas individualizados por cada um dos troços da via", porém não se vê que a organização de arquivo da forma descrita tenha de alguma forma prejudicado a execução dos trabalhos ou até os trabalhos da auditoria a que o relatório que ora se comenta integra.

Na verdade, o arquivo da REFER é constituído por um Arquivo Técnico e um Arquivo Administrativo.

No arquivo técnico são reunidos todos os elementos de projecto relacionados com as diversas intervenções.

O arquivo administrativo, onde se incluem os contratos de empreitadas e de aquisição de bens e serviços, está organizado por processos, ordenados de forma sequencial (numérica), sendo que a cada processo corresponde um contrato.

No arquivo administrativo são arquivados, para cada contrato, todos os documentos prévios à sua celebração (notificação de adjudicação, aprovações de minutas, cauções, seguros, etc.), o próprio contrato, e ainda toda a documentação formal produzida no âmbito do contrato (autos de consignação, autos de recepção provisória, conta final, inquérito administrativo, etc.).

Reafirma-se que no âmbito da presente auditoria do Tribunal de Contas foi possível responder a todas as solicitações do Tribunal de Contas nos reduzidos prazos estipulados para o efeito.

(LTT06865.doc) (mlg)  
LTT.02



ATKINS

DHVFBO



Acresce ainda referir que nas já numerosas auditorias realizadas ao Projecto, nomeadamente as promovidas no âmbito dos Fundos Comunitários, foi sempre possível, com recurso aos arquivos acima descritos, responder com prontidão a todas as solicitações das entidades auditoras.

Por outro lado não se vê que a organização do arquivo, nos termos descritos enquadre qualquer incumprimento contratual, procedimental, regulamentar ou legal.

- 8 - Finalmente, interessa referir que, nos termos dos contratos celebrados com a REFER cabe às Fiscalizações a elaboração das contas finais das empreitadas.
- 9 - Face ao que antecede o consórcio não concorda com as conclusões dos n.ºs. 25, 27, 28 e 29 sendo de salientar, quanto a esta última, que a elaboração dos autos de suspensão é da competência exclusiva da fiscalização (n.º 1 do artigo 187.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março).

Face ao que se deixou referido nos números antecedentes o Consórcio também não concorda com o conteúdo das conclusões 33 e 47.

No que respeita à conclusão 37 deverá ser retirada a referência ao Consórcio.

Sendo, sobre o assunto, tudo que ao Consórcio se lhe oferece dizer sobre o Relatório da Auditoria supra identificado queira, entretanto, V. Exa. receber os nossos melhores cumprimentos.

Pelo Consórcio Brisa Engenharia e Gestão, SA / WS Atkins (Portugal), Consultores e Projectistas Internacionais, Lda. / DHV FBO – Consultores, SA.

Joaquim Evaristo da Silva

Administrador da Brisa Engenharia e Gestão, S.A. (Líder do Consórcio)

DGTC 20 10\*06 20209

(LTT06865.doc) (mlg)  
LTT.02



ATKINS

DHVFBO


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

S/Referência	S/Comunicação	N/Referência	Data
		Of.805/06/IOT	18-10-2006

**Assunto: Auditoria ao «Projecto Integrado da Linha do Norte»**

Com referência ao Relatório remetido através do ofício de V. Exa. com a referência Proc. n.º 09/06 – Audit., de 27 de Setembro de 2006, junto se enviam os comentários em respeito do consagrado no princípio do contraditório.

Com os melhores cumprimentos,

A Gestora da Intervenção Operacional de  
Acessibilidades e Transportes,  
  
Maria do Carmo Vasconcelos

DTTC 20 10 06 20210

## Contraditório ao Relato de Auditoria

**Executor:** REFER

**Projecto:** «Projecto integrado da Linha do Norte» da Medida «Integração dos Corredores Estruturantes do Território na Rede Transeuropeia de Transportes» do Programa do PIDDAC «Transportes»

O Co-financiamento comunitário em curso no âmbito da Linha do Norte enquadra-se no Fundo de Coesão II, pelo que os nossos comentários irão incidir nos seguintes projectos:

- I. Modernização da Linha do Norte V: Entroncamento – Albergaria
- II. Linha do Norte VI: Remodelação do Subtroço Quintans-Ovar
- III. Linha do Norte VII: Remodelação do Subtroço Vila Franca de Xira – Vale de Santarém

1. Os contratos *infra* identificados respeitantes a estes projectos e que foram objecto de análise no âmbito da auditoria não suscitaram quaisquer reservas quanto ao regular cumprimento do disposto no Decreto-Lei n.º 223/2001.
2. Informa-se que no desenvolvimento dos trabalhos no âmbito das competências conferidas à gestão sectorial por força do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1386/2002 da Comissão, de 29 de Julho de 2002, são verificados os procedimentos de contratação pública quanto à observância das regras nacionais e comunitárias desde a fase de apresentação de candidaturas e aprovação pelos serviços da Comissão Europeia, no caso dos contratos já celebrados e até ao final da execução para os restantes contratos.
3. Acresce, ainda, que a grande maioria destes contratos foi igualmente objecto da auditoria aos procedimentos de contratação pública desenvolvida pela Direcção Geral de Desenvolvimento Regional em 2005, no âmbito do Plano de Acção acordado com a Comissão Europeia, que abrangeu os

contratos inerentes a 97% da despesa do Fundo de Coesão até 31 de Dezembro de 2004.

4. Assim, no que respeita aos contratos objecto da auditoria compreendidos nos projectos em curso anteriormente referidos, apresentam-se os seguintes esclarecimentos:

**A) Contrato 02/02 CA-LN - Subtroço 3.2 (Quintans /Ovar) – Trabalhos gerais de construção civil, via e catenária**

O contrato 02/02 – CA/LN foi analisado no âmbito da auditoria aos procedimentos de contratação pública desenvolvida pela Direcção - Geral de Desenvolvimento Regional (Plano de Acção). O contrato inicial não suscitou qualquer problema. O 1.º adicional ao contrato 02/02 - CA/LN foi considerado não elegível, encontrando-se o processo indispensável às necessárias correcções financeiras aplicadas em instrução na REFER e nesta Intervenção Operacional. Os contratos integram despesa apresentada em pedidos de pagamento no âmbito do projecto objecto de comparticipação do Fundo de Coesão II.

**B) Contrato 17/02 CA-LN – Subtroço 2.1 (Entroncamento / Albergaria) – Empreitada de trabalhos gerais de construção civil, via e catenária**

O contrato 17/02 – CA/LN foi analisado no âmbito da auditoria aos procedimentos de contratação pública desenvolvida pela Direcção - Geral de Desenvolvimento Regional (Plano de Acção). O contrato inicial não foi objecto de qualquer penalização e não foi apresentada nos pedidos de pagamento qualquer despesa relativa a contratos adicionais. O contrato inicial integra despesa apresentada em pedidos de pagamento no âmbito do projecto objecto de comparticipação do Fundo de Coesão II.

**C) Contrato 01/04 CA –LN – Subtroço 3.2 (Quintans/Ovar) Empreitada de execução dos acabamentos do Edifício da Nova Estação de Aveiro**



Os procedimentos de contratação pública relativos ao contrato 01/04 – CA/LN foram analisados e considerados elegíveis por esta Intervenção Operacional, não tendo sido verificada qualquer irregularidade nos mesmos.

**D) Contrato 19/04 CA – LN – Subtroço 2.1 (Entroncamento / Albergaria) Empreitada de obras de arte, caminhos de acesso e de ligação (fase 3)**

O contrato 19/04 – CA/LN não consta do quadro de contratação da REFER, não tendo, assim, sido apresentada até à presente data no âmbito dos pedidos de pagamento qualquer despesa inerente ao mesmo.

**E) Contrato 22/04 CA-LN – Subtroços 1.2 / 1.3 (Trecho Azambuja / Vale de Santarém) – Construção de Viaduto, passagens desniveladas**

Os procedimentos de contratação pública respeitantes ao contrato 22/04 – CA/LN foram analisados por esta Intervenção Operacional, tendo-se verificado a falta de alguns elementos já solicitados à REFER cujo envio se aguarda para tomada de decisão quanto à elegibilidade ou não do mesmo.

**F) Contrato 27/04 CA-LN – Execução de instalações de sinalização e telecomunicações, nos Subtroços 1.2/ 1.3, entre Alhandra e Vale de Santarém**

O contrato 27/04 – CA/LN não consta do quadro de contratação da REFER, não tendo, deste modo, sido apresentada até à presente data no âmbito dos pedidos de pagamento qualquer despesa inerente ao mesmo.

**G) Contrato 03/03 CA-LN – Assessoria e fiscalização – Subtroço 2.1 (Entroncamento – Albergaria dos Doze) – Trabalhos gerais de construção civil, catenária, sinalização e telecomunicações**

O contrato 03/03 – CA/LN foi analisado no âmbito da auditoria aos procedimentos de contratação pública desenvolvida pela Direcção - Geral de Desenvolvimento Regional (Plano de Acção). O contrato não foi objecto de qualquer penalização. O contrato integra despesa apresentada em pedidos de



pagamento no âmbito do projecto objecto de comparticipação do Fundo de Coesão II.

5. Por último, importa referir que a própria Comissão Europeia não considerou o «Projecto Integrado da Linha do Norte» como uma única obra, dado que foi essa mesma Entidade que aprovou as diferentes candidaturas a co-financiamento. Por sua vez, no que respeita aos projectos em apreço, co-financiados pelo Fundo de Coesão II, a referência à aplicação do disposto no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, em particular do n.º 9, não se justifica. Com efeito, não existe qualquer intenção de cindir contratos com vista a evitar a aplicação do diploma dado que foi utilizado sempre o procedimento de contratação mais solene (concurso público internacional). Cumpre ainda esclarecer que, não obstante a necessidade de atender à Jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades, esse entendimento só agora foi contemplado com a entrada em vigor da Directiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março (veja-se considerando 1).

*ell*

Conselho de Administração

Exmº Senhor  
Director Geral do Tribunal de Contas  
Avª Barbosa do Bocage, nº61  
1050-189 LISBOA

Sua referência  
Ofº Nº 12052  
Proc.nº09/06-Audit.  
DA III.1

Sua comunicação de  
26.09.2006

Data Nossa Referência  
20/10/2006 1183-A

**ASSUNTO: Auditoria ao "Projecto Integrado da Linha do Norte"**

Temos presente o ofício de V.Exa. acima referenciado sobre o assunto mencionado em epígrafe, o qual mereceu a nossa melhor atenção, cumprindo-nos referir a propósito do relato de auditoria que o acompanhava as seguintes considerações:

#### **I – Sobre as Conclusões da Auditoria**

Apenas como nota prévia será de referir que o valor de investimento acumulado até 31 de Dezembro de 2005, expresso na conclusão 13ª., não é coincidente com o que foi apresentado em resposta ao fax nº 10/06 – DAIII.1 desse Venerando Tribunal, constante dos quadros dos custos previstos e realizados dos estudos, projectos, empreitadas e prestações de serviços/fornecimentos e fiscalização.

- **Conc. 18** – Apesar de nalgumas situações de construção ou remodelação de edificações não se ter verificado a submissão a parecer prévio não vinculativo das respectivas Câmaras Municipais, o certo é que tal resultou do conhecimento e envolvimento directo das mesmas nos respectivos projectos, não tendo havido necessidade de formalização dessas situações.

- **Conc. 21** – Os contratos celebrados com os projectistas de que se junta um exemplar (doc. nº 1) contêm cláusulas de responsabilidade, que a verificarem-se os pressupostos nela previstas constituem aqueles no dever de indemnizar a REFER.

REDE FERROVIÁRIA NACIONAL REFER EP  
Estação de Sta Apolónia  
1100-105 LISBOA  
Telef: 218 816 000 Fax: 218 816 439

Sede: Estação de Sta Apolónia, LISBOA • Contribuinte nº: 503 933 813 • Registada na CRCL com nº 646

- **Conc.23** – Tendo presente o conceito estabelecido no art. 10º do Decreto-Lei nº. 59/99, de 2 de Março, constitui preocupação da REFER actuar com o cuidado e diligência necessários e indispensáveis a uma definição o mais precisa possível das características da obra e das condições técnicas da sua execução, não podendo deixar de relevar a possibilidade de se verificar uma determinada margem de erro ou de risco, em função das condicionantes imprevisíveis de diversa natureza, cuja ocorrência será sempre admissível.

- **Conc.27** – Não obstante o reconhecimento da não existência de procedimento formal anterior à abertura e ao conhecimento do teor das propostas, no que concerne à incorporação do elemento – preço base e ou prazo base – sempre se dirá que a sua consideração na valorização das propostas não violou os princípios da igualdade e da estabilidade, na medida em que não determinaram qualquer tratamento desigual das mesmas.

- **Conc.28** – Embora o relatório faça referência a propostas de mais baixo valor, sempre se dirá que o critério estabelecido nos documentos dos respectivos concursos era o da proposta economicamente mais vantajosa, atendendo aos factores em apreciação e que se encontram devidamente explicitados nos relatórios de análise das propostas.

- **Conc.31** – Tendo em atenção as percentagens referidas no relatório, poderia até parecer que a REFER teria violado o disposto no art. 45.º do Decreto-Lei nº. 59/99, de 2 de Março, com a realização de trabalhos a mais, porém tal assim não sucedeu, porquanto alguns desses trabalhos resultaram da compensação por trabalhos a menos, tal como previsto no nº. 4 do art. 31.º do mesmo diploma legal.

- **Conc.32** - A REFER está convicta que procede, caso a caso, à análise das circunstâncias de facto que permitam o enquadramento jurídico da figura dos trabalhos a mais, havendo a salientar a corroboração de entidades externas em tal entendimento quando estiveram em causa os limites previstos no citado art. 45.º do Decreto-Lei nº. 59/99.

- **Conc.33** – Perfilha-se entendimento diverso do que é enunciado no relatório, uma vez que o "Projecto Integrado da Linha do Norte", embora compreendendo a execução de diversas obras distintas, ainda que relacionadas entre si no sentido da sua integração num mesmo empreendimento global de ampla dimensão, não poderá ser qualificado como uma única obra para efeitos da aplicação das regras atinentes à definição dos procedimentos adjudicatórios, previstas no Decreto-Lei nº. 223/2001, de 9 de Agosto e daí considerar-se inaplicável o limiar fixado no nº. 3 do art. 7.º do mesmo diploma legal, visto que não se estará perante a



figura de lotes de uma única empreitada, mas sim de várias empreitadas distintas entre si.

- **Conc.34** – Não obstante a verificação do incumprimento formal por ausência de notificação da decisão sobre a reclamação por erros e omissões, pode-se assegurar que o empreiteiro não invocou a sua aprovação tácita e o valor que veio a ser aprovado e pago foi inferior ao reclamado.

- **Conc.41** – Sustenta-se que se mantém plenamente válido e eficaz o contrato celebrado em 12 de Novembro de 1999 com a FERBRITAS, não se vislumbrando que do actual quadro jurídico possa resultar a violação dos princípios gerais de contratação pública, tanto mais que se o Decreto-Lei nº. 223/2001, de 9 de Agosto, no nº. 2 do seu art. 53.º, afasta da sua aplicação os procedimentos iniciados em data anterior à da sua entrada em vigor, por maioria de razão haverá que respeitar os contratos celebrados antes dessa data.

- **Conc.42** – Não houve lugar ao fraccionamento de contratos tendo em vista a sua subtracção ao cumprimento das disposições legais aplicáveis, atendendo a que os contratos em causa têm objectos distintos, cujo cumprimento incide em locais diferentes, como resulta dos respectivos clausulados evidenciados nas cópias juntas como (docs. nºs. 2 e 3).

- **Conc.43** – Não se entende a alusão constante do relatório, porquanto como se alcança dos programas de concurso e dos relatórios de análises de propostas que se juntam como (docs. nºs. 4 a 7), a densificação dos factores e sub factores do critério de adjudicação, bem como a sua ponderação, constam iniludivelmente dos respectivos programas de concurso.

- **Conc.48** – Tendo presente o que se alegou a propósito da conclusão 33ª., reitera-se que estamos em presença de várias empreitadas distintas entre si e como tal não abrangidas pelo nº3 do art. 7.º do Decreto-Lei nº. 223/2001, de 9 de Agosto.

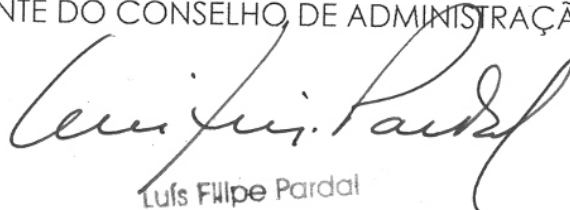
- **Conc.49** – A REFER tem conduzido a sua acção pelo cumprimento quer das normas nacionais quer das comunitárias relativas à concorrência e à adjudicação de contratos públicos, e nesse sentido têm-lhe sido concedidos e confirmados financiamentos comunitários, cuja fiscalização vem sendo efectuada pelas entidades competentes para tal, incluindo as das instâncias comunitárias, a quem directamente na oportunidade, também já foram prestados esclarecimentos sobre os procedimentos adoptados.

## II – Sobre as Recomendações

A este propósito, cumpre salientar que o Conselho de Administração irá promover as adequadas medidas, com vista à implementação das directrizes constantes das Recomendações expressas no relato da Auditoria.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO



Luís Filipe Pardal

DGTC 20 10'06 20218

**Gabinete de Estudos e Planeamento**  
MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Exmº Senhor  
Director-Geral do Tribunal de Contas

Av.ª Barbosa du Bocage, n.º61  
1069-045 Lisboa

Data	V. Ref.ª	N. Ref.ª	Data	N. Ofício
	Proc n.º09/06-Audit DA III.1		18.10.2006	<b>4236</b>

**ASSUNTO: V/ Auditoria ao “Projecto Integrado da Linha do Norte”.**

Informo V. Ex.ª que, relativamente ao referido no Relatório de Auditoria relativo ao Processo n.º09/06-Audit. DA III.1, nos termos da legislação aplicável e, em especial, no que respeita às suas conclusões e recomendações, nada há a alegar.

Com os melhores cumprimentos

O DIRECTOR

(Pedro Croft de Moura)





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

*Ar. Sr. Dr. Alvaro de  
Fialho,  
23.10.07*

23.OUT.2006\*009295

Exm.º Senhor  
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas  
Dr. Carlos Moreno

**C/CONHECIMENTO**

Exmo. Senhor  
Chefe do Gabinete de Sua Excelência a  
Secretária de Estado dos Transportes

**Assunto:** RELATO DE AUDITORIA AO "PROJECTO INTEGRADO DA LINHA DO NORTE".  
V. REF.ª PROC.º n.º 9/2006 - AUDIT.

Na sequência do processo de auditoria acima referenciado, encarrega-me S. Exa. o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações de remeter a V. Exa., em anexo, em sede de contraditório, um conjunto de observações relativas ao Relato de Auditoria *supra* referenciada.

Com os melhores cumprimentos,

O CHEFE DO GABINETE  
  
(Guilherme Dray)

*Foi entregue por lapso cometido  
ao signatário (por estar em causa uma  
obra pública). O relato desta P.º  
é o Cons.º Álvaro Cardoso ao qual  
prezante remete o presente expediente*

*23.10.06  
Alvaro*

DGTC 24 10'06 20381



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES  
Gabinete do Ministro

**Relato de Auditoria do Tribunal de Contas relativo à gestão financeira,  
acompanhamento e controlo da execução do «Projecto Integrado da  
Linha do Norte» da responsabilidade da REFER – Rede Ferroviária  
Nacional, E.P.: exercício do contraditório**

OBSERVAÇÕES <sup>1</sup>

*Aprovado.  
Remete-se ao  
Tribunal de Contas*  
  
*Mirindim  
23/02/2016*

I - Comentários relativos ao ponto “1.1 – Conclusões da auditoria”:

• Quanto à conclusão n.º 3:

A decisão do Governo em concretizar a RAV – Rede de Alta Velocidade configura o início de uma nova etapa de um longo e exigente percurso até à sua conclusão, numa primeira fase, em 2013 e 2015, respectivamente, com a entrada em serviço dos eixos prioritários Lisboa – Madrid e Lisboa – Porto. Posteriormente com a concretização das restantes ligações: Porto – Vigo, Aveiro – Salamanca e Évora – Faro – Huelva.

Os eixos prioritários constituirão, na ligação entre as duas principais áreas metropolitanas e entre estas e Madrid, um sistema de transportes moderno e eficiente, com tempos de percurso, padrões de mobilidade e de competitividade, para passageiros e mercadorias, equivalentes aos alcançados nos principais eixos económicos europeus, em que existem ofertas de serviços ferroviários de alta qualidade.

As redes ferroviárias de Alta Velocidade têm constituído um importante factor de criação de vantagem competitiva para os países, sendo igualmente um vector de diferenciação, num contexto em que a pressão para alcançar novos e melhores níveis de qualidade de serviço de transporte e de competitividade da economia é uma constante, estando por isso planeados ou em curso inúmeros projectos em diversos países europeus, nomeadamente na vizinha Espanha.

<sup>1</sup> No exercício do contraditório, tal como solicitado pelo Tribunal de Contas atender-se-ão apenas às matérias relativamente às quais a Tutela se deve pronunciar, sem prejuízo do exercício do princípio do contraditório pela REFER – Rede Ferroviária Nacional, E.P..





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES  
*Gabinete do Ministro*

No que respeita ao enquadramento ibérico e europeu, o Projecto RAV constitui um investimento estratégico e potenciador do desenvolvimento económico do País, reforçando a integração no espaço ibérico e europeu, assegurando a interoperabilidade com as redes ferroviárias europeias e a integração na Rede Transeuropeia de Transportes, no âmbito da qual é considerado um dos seus 30 Projectos Prioritários.

No que refere à mobilidade e desenvolvimento regional, os eixos prioritários (Porto – Lisboa e Lisboa – Madrid), que correspondem aos principais corredores de fluxos de pessoas e mercadorias, permitirão aproximar os principais pólos de concentração de população e de actividades económicas, consolidando o espaço económico ibérico. Por outro lado, o eixo Lisboa – Porto proporciona uma aproximação populacional e económica criando um pólo com dimensão europeia que permitirá um maior equilíbrio de forças no espaço ibérico e europeu. Viabiliza a consolidação da fachada atlântica como eixo competitivo à escala europeia.

No que respeita à vertente ambiental, o Projecto RAV promoverá a criação de um sistema de transportes eficiente que servirá a população com mais rapidez, mais qualidade e maior segurança, contribuindo para alcançar um maior equilíbrio entre modos de transporte, ao longo do eixo de maior densidade populacional do País e nas deslocações internacionais, reduzindo significativamente os custos com externalidades, nomeadamente através da redução da sinistralidade, da poluição atmosférica e das alterações climáticas.

Da mesma forma, no que respeita aos aspectos sócio-económicos e financeiros, existe uma inequívoca coerência no projecto da RAV – Rede de Alta Velocidade.

De facto, o interesse da RAV, enquanto projecto sustentável, é claramente evidenciado em vários aspectos:

- A análise custo – benefício apresenta taxas de rentabilidade económica positivas e dentro da média europeia para este tipo de projectos;
- Os impactes económicos, quer na fase de construção, quer na fase de exploração, com reflexos directos muito significativos no emprego e no PIB, tornam o investimento estrategicamente relevante para a economia nacional;
- A perspectiva de participação dos diversos *stakeholders* nacionais é um instrumento de alavanca de vários sectores da economia, indutora de modernização na indústria e nos serviços e estimuladora do espírito empreendedor de Portugal;



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES  
*Gabinete do Ministro*

- A capacidade de libertação de meios financeiros líquidos potencia o envolvimento privado no projecto, associando investimento público e privado na maximização dos benefícios sociais e económicos da RAV;
- As experiências europeias, traduzidas em várias realidades e em vários cenários de desenvolvimento, demonstram o potencial da renovação urbana na envolvente das estações, com fortes acréscimos de mobilidade e com um efeito exponencial na criação de riqueza por cada euro investido, o que pode incrementar a auto-sustentabilidade da RAV;
- As ligações Porto – Lisboa e Lisboa – Madrid irão beneficiar de apoios consideráveis por via da sua integração na Rede Transeuropeia de Transportes (TEN-T) e nos projectos de Acessibilidades e Transportes do próximo Quadro Comunitário de Apoio.

Esta convicção é, no entanto, indissociável da nova estratégia definida pelo Governo para a rede ferroviária nacional, entendida como um conjunto, progressivamente interoperável, planeado e desenvolvido de forma integrada e hierarquizada. Esta nova política sectorial esteve na base da decisão do Governo de nomear uma administração comum para a RAVE e para a REFER.

Assim, o Governo decidiu dar à RAVE e à REFER um conjunto de orientações para a concretização sustentável deste Projecto:

Primeira orientação

- A RAVE foi incumbida de desenvolver acções ao nível do desenvolvimento e concretização do empreendimento:
  - Aprofundar estudos e projectos técnicos:
    - Alternativas de traçado nas entradas em Lisboa e Porto;
    - Localização das estações de Lisboa e do Porto;
    - Articulação da RAV com a rede ferroviária convencional nas estações intermédias;
    - Introdução da componente rodoviária na Terceira Travessia do Tejo (TTT): Chelas – Barreiro.
  - Obter as aprovações ambientais dos eixos prioritários Lisboa – Porto e Lisboa – Madrid;
  - Desenvolver os estudos das ligações Porto – Vigo, Aveiro – Salamanca e Évora – Faro – Huelva;
  - Efectuar a avaliação *ex-ante* e *ex-post* da implementação do projecto;
  - Assegurar a participação dos diversos parceiros económicos;
  - Promover a divulgação pública do projecto.

Segunda orientação



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES  
*Gabinete do Ministro*

- A RAVE, no âmbito da definição do modelo de negócio, foi incumbida de desenvolver o modelo de contratação e de financiamento, garantindo:
  - O controlo dos custos e prazos, minimizando os riscos assumidos pelo Sector Público, através de uma correcta adequação à realidade Portuguesa e à conjuntura económica;
  - A minimização do recurso a capitais públicos, assegurando a sua correcta utilização na maximização dos benefícios sócio-económicos do sistema;
  - A maximização do “*Value for Money*” global da RAV;
  - A maximização da integração nacional, preparando informação detalhada aos diversos *stakeholders*;
  - A aplicação dos *cash flows* gerados na estrutura do financiamento da RAV;
  - A obtenção de financiamentos comunitários;
  - A participação privada nas áreas mais adequadas.

Complementarmente, é necessário que estas orientações sejam enquadradas num quadro de uma política de mobilidade sustentável para os transportes, no qual a rede ferroviária nacional, como um todo, desempenha um papel estruturante para assegurar a mobilidade de pessoas e mercadorias, promovendo a coesão social e territorial e a dinamização da economia nacional, aumentando a competitividade do tecido económico e empresarial nacional, criando condições para atrair empresas estrangeiras e para aumentar os fluxos turísticos nacionais e internacionais.

□ Terceira orientação

- O Governo determinou à Administração da RAVE/REFER o seguinte conjunto de acções:
  - Desenvolver o Plano da Futura Rede Ferroviária Nacional, em articulação com os outros sistemas de transporte;
  - Elaborar o Plano de Migração da Bitola da rede convencional que assegure as necessárias condições de interoperabilidade da rede ferroviária nacional com as redes ibérica e europeia;
  - Reequacionar os investimentos da modernização da Linha do Norte, limitando os investimentos à salvaguarda das questões de segurança e à garantia das necessidades futuras da oferta de serviços de passageiros (os interurbanos necessários, os regionais e os suburbanos) e mercadorias. Não pode subsistir uma visão descoordenada das duas componentes da futura rede ferroviária nacional. A rede de alta velocidade e a rede convencional fazem parte de um mesmo sistema ferroviário, tendo funções e mercados distintos mas complementares, assumindo a RAV um carácter estruturante;
  - Garantir a articulação com o Sistema Logístico Nacional, bem como com os sistemas portuário, aeroportuário e rodoviário, contribuindo para o acréscimo significativo do volume e valor global



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

das mercadorias a transportar pelo caminho-de-ferro, potenciando o posicionamento geoestratégico privilegiado de Portugal para se assumir como porta de entrada no espaço europeu para os produtos das rotas transcontinentais do Atlântico.

□ Quarta orientação

- A RAVE deverá desenvolver todas as actividades de forma a:
  - Assegurar o início da construção dos eixos prioritários Porto – Lisboa e Lisboa – Madrid em 2008;
  - Garantir o início da exploração dos eixos prioritários Lisboa – Madrid em 2013 e Lisboa – Porto em 2015.

Para cumprimento destas metas temporais, foi estabelecido um cronograma orientador das principais acções a desenvolver para a concretização da RAV:

- ❖ No âmbito da primeira orientação, relativa ao desenvolvimento e concretização do empreendimento:
  - Concluir em 2006 o aprofundamento dos estudos sobre os eixos prioritários Lisboa – Porto e Lisboa Madrid;
  - Desenvolver o processo de Avaliação de Impacte Ambiental tendo em vista a obtenção da Declaração de Impacte Ambiental em 2007;
  - Concluir em 2007 o desenvolvimento dos estudos das ligações Porto – Vigo, Aveiro – Salamanca e Évora – Faro – Huelva.
- ❖ No âmbito da segunda orientação, relativa ao modelo de negócio:
  - Concluir em 2007 a definição do modelo de contratação e de financiamento das infraestruturas e da exploração;
  - Preparar até 2007 os processos de candidatura para a obtenção de fundos da União Europeia.
- ❖ No âmbito da terceira orientação relativa à articulação com o restante sistema de transportes:
  - Concluir em 2006 o Plano da Futura Rede Ferroviária Nacional e o Plano de Migração da Bitola;
  - Concluir em 2006 a reavaliação dos investimentos na modernização da Linha do Norte.

Na conclusão do conjunto das acções *supra* enunciadas, o Governo transmitiu à RAVE e à REFER que deverão ter presentes a prossecução do objectivo de início das expropriações e construção dos eixos



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES  
*Gabinete do Ministro*

prioritários Lisboa – Porto e Lisboa – Madrid, em 2008, bem como a sua entrada em serviço nos anos de 2015 e 2013, respectivamente.

No âmbito das orientações globais do Governo relativamente aos grandes empreendimentos nacionais, foi decidido criar uma Comissão de Acompanhamento do Projecto RAV, com funções de enquadramento estratégico e de monitorização.

Esta Comissão foi criada pelo Despacho Conjunto n.º 294/2006, de 8 de Março, publicado no Diário da República, II Série, n.º 62, de 28 de Março de 2006, do Ministro de Estado e das Finanças, do Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional e do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e é constituída por representantes dos atrás referidos ministérios.

Em suma, foi preciso adequar o Projecto em apreciação às orientações transmitidas pela Tutela Sectorial. Orientações estas que vão ao encontro daquelas que são, algumas, das recomendações do Tribunal de Contas formuladas no âmbito do Relato de Auditoria que agora se contradita.

Mais, a Tutela Sectorial apresentará, no próximo de 28 de Outubro, aquando das Comemorações dos 150 anos dos Caminhos-de-Ferro, as Orientações Estratégicas para o Sector Ferroviário, onde são claras as directrizes, as quais visam alcançar a eficiência, a eficácia, a regular concorrência e a legalidade, no estreito respeito pelo interesse público.

• **Quanto à conclusão n.º 6:**

Sob a égide do mesmo Projecto foram sendo fixados diferentes sub-projectos, daí as variações indicadas pelo Venerando Tribunal de Contas, quanto aos objectivos, extensão e profundidade dos trabalhos a realizar.

**6. Quanto à conclusão n.º 7:**

O lançamento das diferentes empreitadas teve sempre na sua origem avaliações económico-financeiras. Contudo, reconhecendo que as mesmas nem sempre tiveram o alcance desejado, as orientações transmitidas pela Tutela Sectorial à REFER, quanto a este Projecto, em especial, e em geral quanto à sua actuação, exigem a total ponderação da vertente económico-financeira em todas as suas variantes, por forma a permitir um juízo rigoroso das avaliações e, conseqüentes, decisões a tomar.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES  
*Gabinete do Ministro*

- **Quanto às conclusões n.ºs 11 e 12:**

Como o próprio Relato do Venerando Tribunal de Contas reconhece, no PIDDAC de 2005 foram fixadas metas e, em concreto, a da melhoria do tempo de percurso foi alcançada.

- **Quanto à conclusão n.º 16:**

A REFER tem o processo administrativo relativo ao Projecto em análise segmentado entre: arquivo administrativo (que inclui a documentação contratual – contratos, autos de recepção provisória e definitiva) e arquivo técnico. Quanto ao arquivo técnico o mesmo só é centralizado na REFER quando as respectivas empreitadas a que diz respeito terminam, sem prejuízo do necessário acompanhamento central. Não obstante, a REFER encontra-se a tratar do seu acervo histórico e documental, e já foram transmitidas orientações internas no sentido de organizar um arquivo documental por processos individualizados por contrato – cfr. Recomendação n.º 11 formulada pelo Venerando Tribunal de Contas.

- **Quanto à conclusão n.º 18:**

Sem prejuízo das considerações jurídicas quanto à aplicabilidade do n.º 2 do art. 7.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, importa frisar que, como aliás reconhece o Venerando Tribunal de Contas, a REFER envolve, sempre, os Municípios na sua actuação, nomeadamente, através do envio de projectos, da realização de reuniões e, por vezes, até da celebração de protocolos. Pelo que, embora o parecer prévio não vinculativo não seja formalmente solicitado e formalmente concedido, na prática, a actuação é concertada e esse parecer, se bem que informal, existe. A título de exemplo, veja-se a actuação da REFER no âmbito da supressão das passagens de nível na Linha do Norte, em que foram, directamente, envolvidos os Municípios.

- **Quanto às conclusões n.ºs 20, 23, 30 e 38:**

Na verdade, sem prejuízo de poderem existir indefinições de projecto nas empreitadas postas a concurso pela REFER, sem dúvida, que não poderemos deixar de atender à necessidade de adequação dos diferentes projectos a condições geológicas, geotécnicas e hidrológicas encontradas no local de execução da empreitada, repercutindo-se, necessariamente, no projecto, devidamente estabilizado, para efeito de lançamento de procedimento de contratação, em cumprimento do estatuído no art. 10.º do



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES  
*Gabinete do Ministro*

Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, que aprovou o Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas (REOP).

- **Quanto à conclusão n.º 21:**

Foram transmitidas orientações à REFER no sentido de promover a responsabilização das entidades com quem contrata, independentemente, da sua natureza. Logo, também, foram dadas instruções quanto à necessidade de responsabilização dos projectistas por erros e/ou omissões de projecto.

- **Quanto às conclusões n.ºs 22 e 38:**

A articulação entre a CP e a REFER é, inclusivamente, um pressuposto subjacente à fixação das Orientações Estratégicas para o Sector Ferroviário. Com efeito, os investimentos na modernização, para além da lógica de interesse público, que sempre norteia a actuação da Tutela Sectorial, visam um incremento da utilização do transporte ferroviário, e, assim, a lógica de actuação destas duas empresas não poderá existir sem articulação, articulação esta garantida, também, pela Tutela, no âmbito da fixação de orientações para o sector.

- **Quanto às conclusões n.ºs 24 e 45:**

O XVII Governo Constitucional deu instruções a todas as empresas públicas no sentido de ser feito um acompanhamento rigoroso e transparente de todos os empreendimentos e contratos em curso.

- **Quanto às conclusões n.ºs 25 e 28:**

A escolha dos critérios subjacentes à adjudicação deriva da experiência e conhecimentos adquiridos pela REFER no exercício das suas funções e não se cinge ao preço, pois nem sempre o mais baixo preço significa estarmos perante a empreitada mais barata, pelo que factores e sub-factores relacionados com a qualidade das propostas revelam-se da maior importância.

- **Quanto às conclusões n.ºs 27 e 43:**

Com efeito, a operacionalização dos factores de apreciação das propostas pelas Comissões ocorre em data anterior à análise das propostas, salvaguardando-se, assim, os princípios da transparência, da



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES  
*Gabinete do Ministro*

igualdade e da estabilidade, sem prejuízo de o Conselho de Administração da REFER já ter dado instruções, no sentido de tal ponderação constar de acta, disponível para consulta dos concorrentes.

- **Quanto às conclusões n.ºs 32 e 33:**

Foram transmitidas orientações às diferentes entidades tuteladas pelo MOPTC e, em concreto, à REFER para nortear a escolha dos procedimentos de contratação por uma análise técnica e jurídica muito rigorosa, em escrupuloso cumprimento pelos princípios da legalidade, da transparência, da igualdade e da concorrência.

- **Quanto às conclusões n.ºs 34 e 35:**

O Conselho de Administração da REFER deu instruções precisas aos seus serviços para não haver quaisquer decisões da empresa tomadas por deferimento ou indeferimento tácito, havendo sempre pronúncia expressa.

- **Quanto à conclusão n.º 37:**

O atraso na elaboração da conta final prendeu-se com a análise de uma questão que importava resolver antes da elaboração da mesma, o pedido de indemnização do empreiteiro.

- **Quanto às conclusões n.ºs 39 e 40:**

A REFER procedeu à correcção das situações geradoras de duplicação de pagamentos, não existindo já qualquer situação de duplicação de pagamentos.

- **Quanto às conclusões n.ºs 46 e 47:**

O Conselho de Administração da REFER transmitiu, já, instruções aos seus serviços, no sentido de: serem publicados, sempre, os anúncios periódicos indicativos em relação aos contratos de fornecimento, de empreitada e de prestação de serviços, nos termos do art. 51.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto; e, serem feitas as comunicações à Comissão Europeia, mediante o envio de anúncio, nos termos previstos no art. 21.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, relativamente aos contratos dispensados dos procedimentos previstos no art. 17.º, com fundamento em alínea do art. 18.º do mesmo diploma.





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES  
*Gabinete do Ministro*

- **Quanto à conclusão n.º 49:**

A REFER tem pautado a sua acção pelo cumprimento quer das regras nacionais quer das comunitárias relativas à concorrência e à adjudicação de contratos públicos, e nesse sentido têm-lhe sido concedidos e confirmados financiamentos comunitários, cuja fiscalização vem sendo efectuada pelas entidades competentes para tal, incluindo as das instâncias comunitárias, a quem directamente na oportunidade, também já foram prestados esclarecimentos sobre os procedimentos adoptados, não tendo sido retirados quaisquer financiamentos concedidos.

II - **Comentários relativos ao ponto “1.2 – Recomendações”:**

- **Quanto aos pontos n.ºs 1 e 2:**

À REFER, e às restantes entidades tuteladas, pelo MOPTC, foram dadas orientações/instruções claras quanto ao rigor da sua actuação, tendo sido fixados objectivos, medidos através de diferentes indicadores: de desempenho económico-financeiro, relativos a investimentos, relativos ao mercado e clientes e, por fim, relativos aos recursos humanos.

Nomeadamente, no âmbito das Orientações Estratégicas para o Sector Ferroviário, a divulgar no dia 28 de Outubro de 2006, serão acolhidas as recomendações do Venerando Tribunal de Contas, no que à eficiência e à eficácia da gestão/administração diz respeito.

- **Quanto ao ponto n.º 3:**

Com o devido respeito, consideramos que a recomendação desta conclusão não se aplica à actuação da Tutela Sectorial na sua relação com uma empresa pública – cfr. arts 12.º e 13.º dos Estatutos da REFER, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 104/97, de 29 de Abril.

- **Quanto ao ponto n.º 4:**

Quanto a esta Recomendação, a Tutela Sectorial já deu instruções quanto à necessária articulação entre a actuação da CP e da REFER, bem como do outro operador existente ou outros que venham a



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES  
*Gabinete do Ministro*

existir no quadro da liberalização do sector ferroviário definido pela UE, constituindo esta articulação um pressuposto das Orientações Estratégicas atrás mencionadas.

- **Quanto aos pontos n.ºs 5 e 6:**

O Conselho de Administração da REFER já transmitiu instruções quanto à necessidade de lançar procedimentos cujo projecto, programa e caderno de encargos estejam com o grau de estabilidade e desenvolvimento exigido, nos termos do REOP. Sem prejuízo, porém, de pudermos existir situações relacionadas com a realidade local, insusceptível de conhecimento anterior ao lançamento do procedimento, que impliquem, por conseguinte, alterações ao inicialmente contratado.

- **Quanto aos pontos n.ºs 7 e 26:**

Os contratos celebrados pela REFER com os prestadores de serviços já têm cláusulas que respeitam à imputação de responsabilidades, porém, importa accionar as mesmas, o que passará a suceder, invariavelmente, de acordo com as orientações transmitidas quer pela tutela, no que à gestão e administração diz respeito, quer, internamente, pelo próprio Conselho de Administração.

- **Quanto aos pontos n.ºs 8 a 12, 14, 17 e 19 a 21:**

O Conselho de Administração da REFER já transmitiu aos seus serviços instruções destinadas ao rigoroso cumprimento do regime previsto no REOP, Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho e Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, nomeadamente quanto às publicações periódicas de anúncios, comunicações à Comissão Europeia, elaboração de autos de suspensão das empreitadas, celebração de contratos adicionais, organização do acervo documental, decisão expressa e atempada das questões colocadas pelas outras partes contratantes, escolhas dos critérios de adjudicação e factores e sub-factores de ponderação, actuação das Comissões de Análise e Júris.

Na verdade, estas instruções encontram-se, já, a ser implementadas na empresa, indo ao encontro das Recomendações do Venerando Tribunal de Contas, do espírito de gestão da empresa e das orientações transmitidas pela Tutela Sectorial.

- **Quanto ao ponto n.º 13:**



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES  
*Gabinete do Ministro*

De futuro, sempre que aplicável o disposto no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, será formalmente solicitado o parecer prévio não vinculativo às, respectivas, Câmaras Municipais.

- **Quanto aos pontos n.ºs 14 a 16 e 18 a 22:**

Também, quanto à contratação foram dadas instruções pelo Conselho de Administração para o escrupuloso respeito pelos normativos aplicáveis, determinando que a escolha do procedimento é antecedida de justificação técnica e jurídica.

- **Quanto aos pontos n.ºs 23 a 24:**

Quanto às expropriações, também, o Conselho de Administração da REFER deu instruções para a regularização patrimonial (com os averbamentos legalmente exigidos) das parcelas adquiridas e respectiva inventariação e cadastro.

- **Quanto ao pontos n.º 25:**

A REFER já promoveu o necessário ao reembolso das quantias indevidamente pagas.

Lisboa, 20 de Outubro de 2006