

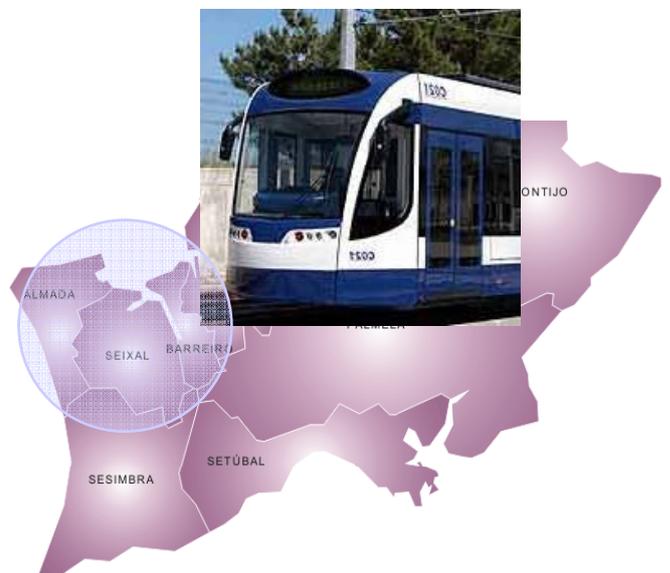


Tribunal de Contas

Auditoria ao Metro Sul do Tejo



- Sumário Executivo
- Corpo do Relatório
- Anexos



Relatório nº 46/06 - 2ª Secção



PROCESSO N.º 06/06 – AUDIT

RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 46/2006 – 2ª SECÇÃO

AUDITORIA AO METRO SUL DO TEJO

Dezembro 2006

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

Para mais informações sobre o Tribunal de Contas contacte:

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

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



ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO

I

SUMÁRIO EXECUTIVO

Introdução, Conclusões e Recomendações

II

CORPO DO RELATÓRIO

III

RECOMENDAÇÃO FINAL, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

IV

ANEXOS



FICHA TÉCNICA

Equipa de Auditoria

Coordenação

António Garcia (Auditor Chefe)

Equipa

Ana Dias

Consultoria Externa

José Trindade (*Área de Engenharia Civil*)

Coordenação Geral

Gabriela Ramos (Auditora Coordenadora)

Tratamento de texto, concepção e arranjo gráfico

Ana Salina



COMPOSIÇÃO DA 2ª SECÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS QUE APROVOU O RELATÓRIO

Relator:

Conselheiro Dr. Carlos Moreno

Adjuntos:

Conselheiro Dr. Manuel Henrique de Freitas Pereira

Conselheiro Dr. José Alves Cardoso



ÍNDICE

I	SUMÁRIO EXECUTIVO.....	5
1	INTRODUÇÃO.....	5
1.1.	Natureza e âmbito da acção.....	5
1.2.	Objectivos da Auditoria.....	5
1.3.	Metodologias Utilizadas.....	5
1.4.	Colaboração de perito externo ao TC.....	6
1.5.	Exercício do contraditório.....	6
2	CONCLUSÕES.....	6
2.1.	Identificação do projecto e caracterização do modelo de concessão.....	6
2.2.	Identificação e análise das causas que conduziram ao arrastamento do processo de execução física das infra-estruturas do MST.....	10
2.3.	Ponto de situação da execução física da concessão.....	12
2.4.	Identificação das implicações financeiras do projecto para o Estado.....	13
2.5.	Coordenação e verificação do contrato de concessão e fiscalização da obra.....	15
3	RECOMENDAÇÕES.....	15
II	CORPO DE RELATÓRIO.....	17
4	IDENTIFICAÇÃO DO PROJECTO E CARACTERIZAÇÃO DO MODELO DE CONCESSÃO.....	17
4.1.	Antecedentes do projecto.....	17
4.2.	As partes intervenientes na concessão.....	18
4.3.	Cronologia normativa da concessão MST.....	21
4.4.	Objectivos e caracterização genérica do projecto.....	23
4.5.	As responsabilidades financeiras do Estado concedente.....	30
4.6.	Factos que deram origem ao processo de renegociação e suas implicações financeiras para o Estado.....	31
5	IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DAS CAUSAS QUE CONDUZIRAM AO ARRASTAMENTO DO PROCESSO DE EXECUÇÃO FÍSICA DAS INFRA-ESTRUTURAS DO MST.....	33
5.1.	O Gabinete do MST.....	33
5.2.	CONCESSIONÁRIA.....	35
5.3.	Os protocolos.....	35
5.4.	A Câmara Municipal de Almada.....	36
5.5.	As alterações de natureza política – a sucessão de governos.....	39
5.6.	As Comissões.....	40
5.7.	Síntese das causas do arrastamento do processo de execução física das infra-estruturas MST.....	41

6 IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DA RAZOABILIDADE DOS TRABALHOS DE ALTERAÇÃO AO PROJECTO.....	41
7 ANÁLISE DAS IMPLICAÇÕES FINANCEIRAS DO PROJECTO PARA O ESTADO - SOBRECUSTOS	45
8 ETAPAS DE EXECUÇÃO DO PROJECTO PREVISTAS INICIALMENTE – PONTO DE SITUAÇÃO DA EXECUÇÃO FÍSICA DA CONCESSÃO	51
8.1. Desenvolvimento do projecto	51
8.2. Ponto de situação da execução física	52
8.3. Material circulante	54
8.4. Evolução da obra no primeiro trimestre de 2006	54
9 ESTRUTURA DE COORDENAÇÃO E VERIFICAÇÃO DO CONTRATO DE CONCESSÃO E FISCALIZAÇÃO DA OBRA	55
III RECOMENDAÇÃO FINAL, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS.....	59
10 RECOMENDAÇÃO FINAL.....	59
11 DESTINATÁRIOS.....	59
12 PUBLICIDADE.....	59
13 EMOLUMENTOS	60
IV ANEXOS	61



SIGLAS

MTS	Metro Transportes do Sul, S.A.
CCRLVT	Comissão de Coordenação Regional de Lisboa e Vale do Tejo
CMA	Câmara Municipal de Almada
CMB	Câmara Municipal de Barreiro
CMM	Câmara Municipal de Moita
CMS	Câmara Municipal do Seixal
CPA	Código do Procedimento Administrativo
DBOFT	<i>Design, Build, Operate, Finance and Transfer</i>
DGT	Direcção-Geral do Tesouro
DGTT	Direcção-Geral de Transportes Terrestres
DIA	Declaração de Impacto Ambiental
DRAOT	Direcção-Regional de Ambiente e Ordenamento do Território
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
ETAF	Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais
GMST	Gabinete do Metro Sul do Tejo
IDICT	Instituto de Desenvolvimento e Inspeção das Condições de Trabalho
IEP	Instituto das Estradas de Portugal
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
ILD	Infra-Estrutura de Longa Duração
INTF	Instituto Nacional do Transporte Ferroviário
IPC	Índice de Preços do Consumidor
IPPA	Instituto Português do Património Arquitectónico
MEF	Ministério do Estado e das Finanças
MF	Ministério das Finanças
MOPTC	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
MST	Metro Sul do Tejo
PMO	Parque de Material e Oficinas
PPP	Parceria Público-Privada
PREC	Projecto de Requalificação do Espaço Canal
REFER	Rede Ferroviária Nacional, E.P.
SE	Secretário de Estado
SET	Secretaria de Estado dos Transportes
SIGAQS	Sistema Integrado de Gestão do Ambiente, Qualidade e Segurança
TC	Tribunal de Contas





I Sumário Executivo

1 INTRODUÇÃO

1.1. Natureza e âmbito da acção

Esta acção encontra-se prevista no Plano de Fiscalização de 2006, no âmbito do Sector Público Empresarial, com a natureza de uma auditoria operacional, direccionada para a análise do processo da execução física e financeira das infra-estruturas de longa duração do Metro Sul do Tejo e, bem assim, das causas que têm conduzido ao sistemático atraso das obras.

1.2. Objectivos da Auditoria

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

- Identificação do projecto e caracterização do modelo de concessão;
- Identificação das principais etapas de execução do projecto previstas inicialmente;
- Identificação e análise das causas que conduziram ao arrastamento do processo de execução física das infra-estruturas do MST;
- Identificação e análise da razoabilidade dos trabalhos de alteração propostos;
- Ponto de situação da execução física do projecto;
- Análise das implicações financeiras do projecto para o Estado;
- Análise da estrutura de coordenação e verificação do contrato de concessão e fiscalização da obra.

1.3. Metodologias Utilizadas

A auditoria foi realizada com base no Manual de Auditoria do Tribunal de Contas, tendo adoptado também os procedimentos e metodologias de controlo seguidas pela INTOSAI.

A auditoria, para além dos trabalhos de campo, da elaboração de questionários e da análise e comprovação das respectivas respostas, estendeu-se, ainda, ao exame e apreciação dos seguintes elementos:

- Análise do contrato de concessão celebrado entre o Estado Concedente e a concessionária MST;
- Relatório de execução de 2005 – MST;
- Ponto de situação reportado a 31 de Dezembro de 2005, apresentado pelo MST;
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 66/2002 de 3 de Abril;
- Relatório do GMST sobre a Situação do Empreendimento em 31 de Março de 2006;
- Múltiplos DL, RCM e Despachos Ministeriais relativos ao MST;
- Protocolo para a Cooperação Técnica e Financeira celebrado entre o Estado Concedente e os Municípios de Almada e do Seixal, para a Concretização da 1ª Fase do MST;
- Contrato de Concessão - Anexo 23 – Protocolo para o Desenvolvimento do Metropolitano Ligeiro do Sul do Tejo;
- Deliberação da CMA, de 10 de Março de 2004.

1.4. Colaboração de perito externo ao TC

O desenvolvimento desta acção contou com a colaboração de um perito em engenharia civil, contratado, para o efeito, no exterior, tendo o Tribunal garantido a sua independência técnica, embora funcionalmente subordinado ao auditor Responsável pela presente auditoria. Previamente à contratação deste perito, o Eng. José Trindade, o Tribunal certificou-se igualmente da ausência de qualquer conflito de interesses com a entidade auditada.

1.5. Exercício do contraditório

Para exercício do direito ao contraditório, o juiz relator remeteu, oportunamente, uma versão preliminar do presente texto, aos Ministros das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, ao Gabinete do Metro ao Sul do Tejo e à Presidente da Câmara Municipal de Almada.

Todos os destinatários do relatório preliminar responderam, tendo as respectivas alegações sido tidas em conta, sempre que pertinentes, na fixação deste texto final do Tribunal.

Ademais, o TC decidiu publicar, em anexo a este Relatório e dar-lhes idêntica publicidade, a versão integral das respostas recebidas das entidades atrás referidas.

Foi, assim, dado, pelo Tribunal, cabal e exaustivo cumprimento ao princípio do contraditório, como é uso em auditoria pública e vem prescrito na lei orgânica do TC.

2 CONCLUSÕES

2.1. Identificação do projecto e caracterização do modelo de concessão

2.1.1. Introdução

O projecto do MST começou a ser equacionado há cerca de 20 anos, altura em que foi dado início ao estudo de viabilidade técnica e económica para a construção de um metropolitano de superfície, como complemento do sistema ferroviário da margem sul. Este estudo ficou concluído em 1994, tendo o ano de 1995 ficado marcado pela celebração de um protocolo entre o Governo e os municípios envolvidos (Almada, Seixal, Barreiro e Moita), para o desenvolvimento da obra.

Em 1999, foi lançado um concurso público internacional para a elaboração do **projecto de construção, de fornecimento de equipamentos e material circulante, de financiamento, de operação e de manutenção do MST – Metro Sul do Tejo.**

Em Julho de 2002 foram entregues as propostas e, no ano seguinte, ocorreu a revisão destas, com a primeira alteração: introdução do Plano de Requalificação Urbana do Município de Almada.

Ainda em 2002, foi adjudicada a concessão ao MST – Metro Transportes do Sul¹, consórcio vencedor, pelo período de 30 anos, ou seja, até 2032.

¹ Com os seguintes accionistas: ENGIL – Sociedade de Construção Civil, S.A.; JOAQUIM JERÓNIMO, Lda.; MECI – Montagens Eléctricas Cívicas e Industriais, S.A.; MOTA & Cia, S.A.; SIEMENS, AG; SIEMENS, S.A.; SOPOL – Sociedade Geral de Construções e Obras Públicas, S.A.; TEIXEIRA DUARTE, Engenharia e Construções, S.A..



O início das obras deu-se em 11 de Dezembro do mesmo ano, sendo de salientar que a obra foi considerada estruturante para a margem sul, sendo, actualmente, um dos maiores investimentos públicos em curso, já que o custo inicial era de 320 milhões de euros, suportando o Estado **265 milhões de euros e a concessionária o remanescente, ou seja, 55 milhões de euros.**

As obras deveriam ter sido executadas em 36 meses, a fim de serem cumpridos os prazos programados, com a **data prevista para a entrada em exploração a 11 de Dezembro de 2005, facto que, em Outubro de 2006, ainda não se verificou devido ao “congelamento” destas, originado por diversos factores como se irá ver.**

Sem prazo ainda definido para o início da exploração, aponta-se, agora, como a data provável para o efeito o mês de Março de 2008.

Importa referir que, com este projecto, se visa, numa 1ª. fase, instalar, nos concelhos de Almada e Seixal, uma rede de metropolitano ligeiro, atractiva e moderna. Incluídas estão, também, a construção das infra-estruturas de longa duração e, ainda, o fornecimento de material circulante, equipamentos de comando e controle de tráfego, bem como os respectivos testes e ensaios.

O modelo proposto pela Siemens para o MST é o *Combino*, o chamado “eléctrico rápido”, cujas unidades já se encontram em Portugal, onde já também foram efectuados os respectivos testes.

Nos termos do contrato celebrado entre o Estado e a Concessionária MTS, estão incluídos os trabalhos de requalificação urbana do espaço canal e zonas adjacentes.

Na data da assinatura do contrato de concessão, ou seja, em 30 de Julho de 2002, foi, em concomitância, celebrado um segundo

Protocolo² para a Cooperação Técnica e Financeira entre o Estado Concedente, representado pela Ministra do Estado e das Finanças e o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação e os Municípios de Almada e Seixal, representados pelos respectivos Presidentes das Câmaras, para a concretização da 1ª fase do MST.

2.1.2. A triplicação da participação financeira do Estado

Este Protocolo teve por objecto a compatibilização dos projectos com a execução das obras relativas aos arranjos dos espaços exteriores do MST, fiscalização dessa obra, construção das Infra-Estruturas de Longa Duração, disponibilização dos terrenos de domínio público e de domínio privado municipais, concessão dos direitos de utilização do espaço público necessários à execução dos trabalhos, participações financeiras decorrentes da execução dos arranjos de espaços exteriores e aquisição de bens imóveis necessários à mesma.

Por outro lado, tal como no designado protocolo inicial, que foi integrado e constitui o anexo 23 ao contrato de concessão, o segundo protocolo inclui a participação financeira do Estado, no que respeita a arranjos e espaços exteriores.

Porém, com um notório **agravamento do dispêndio para o Estado**, já que:

- ✓ Enquanto no protocolo inicial **o Estado pagava 1.9 milhões de contos (na 1ª fase), ou seja 9.4 milhões de euros, através de fundos comunitários³** e à margem do contido na proposta do concorrente vencedor;

² Note-se que antes deste protocolo já tinha sido celebrado, em 1 de Julho de 1999, um Protocolo para o Desenvolvimento do Metropolitano Ligeiro do Sul do Tejo, designado por Protocolo Inicial, que foi aglutinado pelo contrato de concessão, e constituiu o seu anexo 23.

³ Tendo-se apurado em trabalho de campo, que esta quantia já se encontrava aprovada.

- ✓ No segundo protocolo, o montante que passou a ser participado pelo Estado cresceu para 26.065.259 milhões de euros, ou seja três vezes mais (300 %)!

Este Protocolo, celebrado em concomitância com o contrato de concessão, veio onerar, *a posteriori* e substancialmente, a participação financeira do Estado, no que respeita à execução de arranjos de espaços exteriores, já que, no Protocolo Inicial a percentagem suportada pelo Estado era de 7,5%, e, no segundo Protocolo, passou para 15,492%. Acresce que no Protocolo Inicial tais montantes eram, na íntegra, suportados por fundos comunitários que, apesar de já se encontrarem aprovados, acabaram por não ser utilizados.

Um outro aspecto que veio contribuir, também, para o agravamento do custo da concessão para o Estado foi a integração do PREC – Projecto de Requalificação do Espaço Canal -, projecto da autoria dos Municípios, no objecto da concessão, e isso já na fase de negociação das propostas e não, como seria normal, no início do processo.

Em conclusão, o sempre exigível acautelamento, pelo Estado, dos seus interesses financeiros, que são, afinal, os dos contribuintes, foi, como descrito, descurado.

Com efeito, um crescimento inusitado do 1.º para o 2.º protocolo, de 300% na participação do Estado revela ausência de critérios de racionalidade e economia, quando não de desperdício de dinheiros públicos, que são um bem raro.

2.1.3. *As partes intervenientes no projecto Metro Sul do Tejo*

Os dois principais intervenientes nesta concessão são o Estado Português, como Estado Concedente, com a responsabilidade de aprovar e fiscalizar todos os projectos, e a concessionária – Metro Transportes do Sul, com a obrigação de elaborar e executar os projectos.

Aos Municípios envolvidos compete emitir pareceres sobre os projectos e licenciar todos os aspectos relacionados com a sinalização das obras.

Em representação do Estado Concedente, o Governo decidiu criar uma equipa de missão, o Gabinete do Metro Sul do Tejo - GMST, constituído por um encarregado de missão e mais quatro elementos⁴, incumbidos de proceder, em nome do Estado Português, “à coordenação e verificação do cumprimento dos objectivos definidos no contrato de concessão da rede de metropolitano ligeiro da margem sul do Tejo, até à entrada em funcionamento da 1ª fase da rede”, altura em que passaria o Instituto Nacional do Transporte Ferroviário - INTF - a assumir plenamente o acompanhamento e fiscalização da concessão.

Note-se que o INTF, como entidade reguladora do sector do transporte ferroviário, é a entidade a quem competiria monitorizar esta concessão.

2.1.4. *Traçado do MST*

O traçado do MST é composto por três fases, encontrando-se a 1ª fase, em Outubro de 2006, ainda em construção.

⁴ Designados respectivamente pelo Ministro das Finanças, pelo Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação, pelo Município de Almada e pelo Município do Seixal.



Esta fase terá uma extensão de 13,5 Km, com via dupla, e fará a ligação dos concelhos de Almada e Seixal. Está subdividida em três linhas: Linha 1- que faz a ligação entre Cacilhas e Corroios; Linha 2 – que liga o Pragal a Corroios; e a Linha 3, com início em Cacilhas e que irá fazer a ligação até à Universidade situada na Caparica.

Posteriormente, na segunda fase, a linha 1 será estendida até ao Fogueteiro e, já na terceira fase, irá ser construída a ligação entre Fogueteiro, Seixal e Barreiro. No total a rede ascenderá a 28 km de extensão, com a previsão anual, para a 1ª fase, de um fluxo de cerca de 28 milhões de passageiros.

2.1.5. *As responsabilidades financeiras do Estado Concedente*

O contrato de concessão em questão representa um modelo de parceria público privada “**não auto-sustentável**” do ponto de vista financeiro, já que a sua exequibilidade depende, na íntegra, de uma **garantia do Estado**, que o leva a **assumir as despesas do projecto e a compensar financeiramente a concessionária em caso de défices de tráfego. Isto nos anos em que este se situar abaixo do limite mínimo da banda de tráfego de referência.**

Assim sendo, constata-se que o risco nuclear desta concessão, o da “procura”, é assumido, nos termos do contrato, pelo Estado, ao contrário do que mandam as boas práticas em PPP.

Sublinhe-se, a este propósito, o novo posicionamento do Eurostat, que através da sua decisão 18/2004, de 11 de Fevereiro, veio estabelecer novas regras para a contabilização “*off balance*” dos encargos do Estado com Parcerias Público Privadas.

Quer isto significar que a concessionária deveria assumir o risco de construção,

acrescido de, pelo menos, um dos dois seguintes riscos, ou seja, o da “disponibilidade” ou o da “procura”, para que a dívida pudesse ser considerada fora do balanço do Estado, isto é, sem repercussão na dívida pública, o que, manifestamente, não é o caso desta concessão.

Este contrato **não configura, pois, uma verdadeira concessão, em PPP, pela eliminação, para com a concessionária, do risco ligado à exploração do serviço, bem como, pelos elevados riscos que impõe ao Estado, o que poderá conduzir a uma derrapagem significativa do valor inicial da comparticipação contratualizada para as infra-estruturas de longa duração.**

Sublinhe-se, que as responsabilidades financeiras do Estado Concedente se estendem a dois aspectos diferenciados, a saber:

- **Encargos assumidos com o custo do conjunto das Infra-Estruturas de Longa Duração do MST e, ainda, o conjunto de actividades acessórias à respectiva concretização**, tais como a realização de projectos, a aquisição de terrenos, a implementação de estruturas, a construção de fundações de estruturas, as interfaces, as estruturas das paragens, o fornecimento de materiais e equipamentos e tudo o mais conveniente para que seja correctamente iniciada a fase de exploração, excepto a bilhética e material circulante, **no montante total de 265 milhões de Euros⁵**;
- **Encargos provenientes da matriz de riscos assumida pelo Estado no âmbito deste contrato de concessão.** Com efeito, contratualmente resultam para o Concedente situações de risco, cuja verificação pode levar ao pagamento à Concessionária de montantes com diversa amplitude e imprevisíveis.

⁵ Montante final e não revisível, nem actualizável, salvo o disposto no Anexo 24.

2.2. Identificação e análise das causas que conduziram ao arrastamento do processo de execução física das infra-estruturas do MST

2.2.1. *A renegociação do contrato de concessão e as causas do seu arrastamento*

Em Outubro de 2006, o **contrato de concessão do MST estava, ainda, a ser renegociado**, relativamente a um conjunto de matérias, susceptíveis de introduzir não só alterações ao contrato inicial, bem como de conduzir ao agravamento das implicações financeiras para o Estado. Trata-se, designadamente, dos **prazos de realização das Infra-Estruturas de Longa Duração e das alterações aos trabalhos, inicialmente previstos**. Mais concretamente, está em causa o seguinte:

- ✓ Alteração do muro por solicitação da Universidade situada na Caparica;
- ✓ Definição do traçado e arranjos exteriores para o Interface de Cacilhas, matérias não completamente especificadas no contrato de concessão;
- ✓ Alteração de traçado na Rua Conceição Sameiro Antunes, solicitado pela CMA - Câmara Municipal de Almada;
- ✓ Alteração de traçado na zona do Triângulo da Ramalha, por solicitação da CMA, após a contestação dum grupo de moradores;
- ✓ Adopção do Plano de Mobilidade para Almada – Acessibilidades XXI, por solicitação da CMA.
- ✓ Atraso imputável à Concessionária, em resultado das dificuldades encontradas no terreno, não previstas;
- ✓ Atraso para o troço no centro de Almada, por indisponibilidade de terrenos, sem recuperação possível;

Para além destas alterações, acresce o facto de a Câmara Municipal de Almada não ter ainda **disponibilizado os terrenos necessários para a execução da obra, situação originada pela sua Deliberação de 10 de Março de 2004**.

O que acaba de se referir conduz a um conjunto de sobrecustos, a saber:

- **Sobrecustos resultantes de alterações aos trabalhos da realização das ILDs;**
- **Sobrecustos resultantes de alterações aos prazos da realização das ILDs;**
- **Sobrecustos resultantes do atraso na entrada em exploração do MST.**

Verifica-se, pois, que o Estado, Administração Central, aceitou negociar um conjunto de alterações ao estabelecido no contrato de concessão, por reivindicação dos Municípios envolvidos, porém com **relevantes sobrecustos para o primeiro**.

Note-se que poderão também ocorrer **encargos futuros com compensações financeiras a pagar à concessionária**, pelo Estado Administração Central, originados por eventuais **défices de tráfego, já que o Estado Concedente assumiu, nesta concessão, o risco de tráfego**, como se disse já, contrariando as boas práticas em PPP.

Finalmente, para além das situações descritas, que originaram **uma nítida derrapagem dos prazos da obra e, consequentemente, dos custos destas, acresce ainda o facto do endividamento da concessionária que se encontra em situação de falência**.

Para além das consequências que acabaram de se referir, esta situação impôs, ainda, para cerca de 2,8 milhões de passageiros previstos, um atraso, para já, de perto de 2,5 anos na disponibilização de um serviço público essencial.



2.2.2. As alterações políticas

A sucessiva vigência dos XV, XVI e XVII Governos Constitucionais, atravessou o desenvolvimento do processo do MST, tendo-se constatado que, em curto prazo, não menos de 8 Ministros, 3 Secretários de Estado e 3 encarregados de Missão para o GMST se envolveram neste projecto.

O quadro seguinte retrata a situação descrita.

XV GOVERNO CONSTITUCIONAL – 06 de Abril de 2002 a 17 de Julho de 2004		
Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação	Ministro de Estado e das Finanças	Secretário de Estado dos Transportes
Luís Valente de Oliveira (06/04/02 - 05/04/03)	Manuela Ferreira Leite (06/04/02 - 17/07/04)	Francisco S. Ferreira (08/04/02 - 05/04/03)
Carmona Rodrigues (05/04/03 - 17/07/04)		Francisco S. Ferreira (08/04/03 - 17/07/04)
XVI GOVERNO CONSTITUCIONAL – 17 de Julho DE 2004 A 12 DE Março de 2005		
Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações	Ministro das Finanças e da Administração Pública	Secretário de Estado dos Transportes e Comunicações
António Mexia (17/07/04 - 12/03/05)	Bagão Félix (17/07/04 - 12/03/05)	Jorge Borrego (21.07.04 - 12.03.05)
XVII GOVERNO CONSTITUCIONAL – 12 de Março de 2005		
Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações	Ministro de Estado e das Finanças	Secretário de Estado dos Transportes
Mário Lino (12/03/05 ...)	Luís Campos e Cunha (12/03/05 – 21/07/05)	Ana Paula Vitorino (14/03/05...)
	Teixeira dos Santos (21/07/05...)	

2.2.3. As comissões

Por outro lado, em sede de parcerias público-privadas - PPP, sempre que ocorre um processo de renegociação de contrato, o quadro legal em vigor impõe a nomeação de uma comissão de acompanhamento para o efeito, facto que ocorreu em 9 de Dezembro de 2004.

Todavia, uma vez que se verificou uma preocupante passividade e inércia desta comissão, foi necessário proceder à nomeação de uma segunda, em 8 de Março de 2006, para dinamizar os trabalhos da primeira, encontrando-se esta ainda a analisar este processo, em Outubro de 2006.

2.2.4. Causas do impasse no processo de renegociação

Daqui resulta que as principais causas que conduziram ao impasse do processo de renegociação, são as seguintes:

- Alterações de natureza política com as nomeações do XV, XVI e XVII Governos Constitucionais das quais resultou que tiveram intervenção sucessiva no projecto, com as inevitáveis ineficiências daqui resultantes:
 - 8 Ministros;
 - 3 Secretários de Estado;
 - 3 Encarregados de Missão.
- Consagração do quadro legal das PPP, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, que levou à obrigatoriedade de nomear uma comissão de acompanhamento do processo, em representação do Estado concedente.
- Multiplicidade de estruturas intervenientes:
 - Duas comissões de Acompanhamento para negociar as condições da PPP do MST;
 - Gabinete do Metro Sul do Tejo;
 - Município de Almada;
 - Concessionária.
- Passividade e inércia no desenvolvimento dos trabalhos da Comissão nomeada em 9 de Dezembro de 2004;
- Cedências da Administração Central, sem avaliar as respectivas consequências financeiras e exigências da Administração Local;

- **Inexistência de uma estrutura ao nível da tutela com rápido poder decisório em matéria de concessões.**

Todos estes ingredientes acabaram por impedir a concretização deste projecto, reivindicado há quase 20 anos pelos Municípios envolvidos, acarretando inevitáveis atrasos da obra e o não cumprimento dos prazos programados para a entrada em exploração.

O quadro seguinte ilustra os prazos inicialmente previstos, sendo de destacar que o início da exploração deveria ter ocorrido em Dezembro de 2005.

ETAPAS	DATA
Abertura do concurso	16/09/1999
Assinatura do contrato de concessão	22/07/02
Avaliação de impacto ambiental	Último trimestre de 2002
Declaração de impacto ambiental	11/12/02
Aquisição de terrenos	Dezembro 2002 a Fevereiro de 2004
Período de construção	Março de 2003 a Junho de 2005
Testes dos Combino	Novembro de 2005
Início da exploração	Dezembro de 2005

Existe, assim, em Outubro de 2006, um conjunto de matérias susceptível de introduzir alterações ao contrato inicial, com o **agravamento notável das implicações financeiras** para o Estado. Trata-se dos **prazos de realização das ILD e das alterações aos trabalhos inicialmente previstos.**

O impacto financeiro das alterações em análise conduzirão a um agravamento das compensações financeiras a pagar pelo Estado à concessionária, já que existem **sobrecustos provenientes do atraso na entrada em exploração do MST e das alterações aos prazos de realização das ILD.** Facto que levou formalmente a concessionária a apresentar um pedido de reequilíbrio financeiro do contrato, em Fevereiro de 2006.

Para além destas matérias que se encontram actualmente a ser analisadas pela comissão de acompanhamento, acresce, ainda, no âmbito do processo de renegociação, a análise de um outro acordo entre o Estado, a Concessionária e os Municípios envolvidos, tendo em vista a viabilização da construção e exploração de parques de estacionamento, complementares ao projecto, ou seja, um segundo protocolo.

A este propósito, o MOPTC em sede de contraditório, refere “*que não está prevista, nesta fase, a celebração de qualquer Protocolo ou, ainda, qualquer envolvimento financeiro do Estado nesta matéria*”.

2.3. Ponto de situação da execução física da concessão

Apesar de o estado físico da obra atingir, em meados de 2006, 70% de execução, já que estavam concluídos cerca de 9 Km dos 13,5 Km que constituem a 1ª fase, um dos entraves para o prosseguimento das obras prendia-se com a **indisponibilidade de terrenos por parte do Município de Almada.**

Vejamos:

- No Troço 1 (Cacilhas/ Vértice N do triângulo da Ramalha) – Mantinha-se a indisponibilidade dos terrenos, nos 5 lotes que o constituem, pelo que a percentagem de progresso continuava em 0%. **A data prevista para a conclusão deste Troço havia, então, passado para o 1º trimestre de 2008.**
- No Troço 2 (Vértice N do triângulo da Ramalha) – Verificou-se situação semelhante à do Troço 1, ou seja, mantinha-se a indisponibilidade dos terrenos em 2 lotes. Faltava ainda a construção da subestação da Av. Bento Gonçalves, também por indisponibilidade de terreno.
Previa-se, então, que estes trabalhos pudessem estar concluídos durante o 1º trimestre de 2008, à semelhança, aliás, do previsto para o Troço 1.



- **No Troço 3 (Eixo da Rua Alberto Araújo/ Corroios)** – Os trabalhos de construção civil e actividades electromecânicas encontravam-se concluídos, com excepção da Rua Conceição Sameiro Antunes, pelo que a percentagem de progresso se traduz em 87%.

Previa-se que os trabalhos entre Corroios e Cova da Piedade ficassem concluídos durante o 1º trimestre de 2007 e que o metropolitano entrasse imediatamente em exploração.

- **No Troço 4 (Vértice S do Triângulo da Ramalha/ Pragal)** – Com excepção da construção do viaduto sobre a A2, os trabalhos estavam suspensos há mais de um ano.

Os trabalhos encontravam-se concluídos apenas em 55%. Previa-se que os trabalhos no Troço, que permitirão a ligação até ao Pragal, ficassem concluídos durante o 2º trimestre de 2007; porém, desde que fossem disponibilizados os respectivos terrenos, o que, como vimos, é um facto altamente aleatório.

- **No Troço 5 (Pragal/ Universidade situada na Caparica)** – Nos Lotes 22 e 23 os trabalhos estavam praticamente concluídos. No lote 24 sucedia que a Universidade situada na Caparica tinha dificultado muito a cedência de terrenos e exigia contrapartidas, tais como um muro de suporte no local da rede de vedação actual e nova entrada a Norte. Faltava construir a estação da Universidade.

Assim, neste troço, os trabalhos atingiam 70% de execução. Previa-se, então, que os trabalhos estivessem concluídos durante o 3º trimestre de 2007, a fim de permitir, num primeiro momento, a exploração da ligação entre Corroios - Cova da Piedade, no fim do 3º trimestre de 2007.

- **No Troço 6 (Corroios excepto no encontro com o alinhamento recto EN10/ PMO)** – as obras encontravam-se praticamente concluídas - 94%.

Em suma, o atraso global do empreendimento é de cerca de 2 anos e três meses, se considerarmos como certa a data final da obra, prevista para o 1º trimestre de 2008.

Este atraso acarretou consequências graves nos custos de prolongamento de estaleiro e revisão de preços contratuais e, ainda, no que concerne à compensação a pagar à concessionária pelo atraso na entrada em exploração do sistema.

Tudo ponderado, constata-se, um claro agravamento dos custos para o Estado, derivado da entrada em funcionamento do MST com mais de 3 anos de atraso em relação à data inicialmente prevista.

O que se considera inaceitável do ponto de vista da boa gestão financeira, do devido acautelamento dos interesses financeiros do Estado, bem como da satisfação tempestiva de uma necessidade colectiva que, inicialmente, abrangia cerca de 2,8 milhões de cidadãos.

2.4. Identificação das implicações financeiras do projecto para o Estado

Em meados de 2006 encontravam-se a ser analisadas um conjunto de reclamações (*claims*) solicitadas pela concessionária, que se traduziam nas seguintes situações:

- Compensação pelo atraso na entrada em exploração;
- Indemnizações relativas à construção das Infra-Estruturas de Longa Duração:
 1. Trabalhos adicionais;
 2. Estrutura mínima;
 3. Prolongamento de estaleiros;
 4. Revisão de preços contratuais;
 5. Custos indirectos não facturados.

Relativamente a estas reclamações feitas pela concessionária, a comissão de acompanhamento efectuou já uma **primeira análise global, que sendo provisória, não reflecte ainda qualquer princípio de acordo com aquela, mas tão só uma primeira estimativa total das suas solicitações.**

O quadro seguinte dá conta desta situação, naquela altura:

(milhares de euros)

PROPOSTA DA CONCESSIONÁRIA				
Item		Valor/mês	N.º Meses	Total
1	Compensação à Concessionária pelo atraso na entrada em exploração	928	27	25.056
1.1	Etapa 0 – Sem operação	NA	NA	NA
1.2	Etapa 1 – Operação Corroios-Centro Sul	NA	NA	NA
1.3	Etapa 2 – Operação Corroios-Universidade	NA	NA	NA
2	Indemnizações relativas à construção das ILDs			
a.	Trabalhos Adicionais	NA	NA	8.824
b.	Estrutura operacional mínima	-	-	1.051
b.1	ACE	154	3,5	540
b.2	SIEMENS	136	3,5	476
b.3	Operadora	10	3,5	35
c.	Estaleiro Principal e Estaleiros de Frente	-	-	12.640
c.1	Estaleiro Principal (CC) – 80%	376	3	1.128
c.2	Estaleiro Principal (CC) – 100%	470	21	9.870
c.3	Estaleiros de Frente	23	24	552
c.4	Remobilização do Estaleiro Central	NA	NA	786
c.5	Remobilização dos Estaleiros da Frente	NA	NA	314
c.6	Desmobilização do Estaleiro Central	NA	NA	206
d.	Revisão de preços contratuais	NA	NA	9.633
e.	Custo indirectos não facturados	-	-	10.377
e.1	ACE	NA	NA	4.711
e.2	Siemens	NA	NA	5.666
Total da Proposta da Concessionária				67.590

Fonte: Comissão de acompanhamento.

Constata-se, assim, que o montante global dos pedidos efectuados pela concessionária totaliza quase 68 milhões de euros.

Porém, destes e naquela data de meados de 2006, somente se encontravam em condições de ser aceites⁶ pelo Gabinete Metro Sul do Tejo, cerca de 1 134 089,00 €⁷ respeitantes a

trabalhos adicionais, na Rua Conceição Sameiro Antunes, no Triângulo da Ramalha, e em trabalhos arqueológicos.

No que respeita às restantes verbas, que, aliás, representam a maior fatia, verificava-se que estas se encontravam ainda a ser objecto de negociação com a comissão de acompanhamento; não sendo ainda previsíveis os montantes a despende pelo Estado, parece evidente existir uma grande pressão financeira sobre aquele e a necessidade de bem negociar; tudo como resultado de atrasos não justificáveis nas obras do MST

⁶ Mas que não reflectem ainda nenhum princípio de acordo com a concessionária.

⁷ Esta quantia corresponde a 990 855,00 € de projecto de execução das variantes da rua Sameiro Antunes e Triângulo da Ramalha, e, 143 234, 00 € de levantamentos arqueológicos na zona da Universidade, cujos encargos são da responsabilidade do Estado Concedente, conforme previsto contratualmente.



2.5. Coordenação e verificação do contrato de concessão e fiscalização da obra

Verificou-se que, por parte do Estado concedente, a **fiscalização da obra de construção** do projecto da rede do Metro Sul do Tejo estava a cargo do **GMST**.

Por seu turno, a **concessionária** celebrou um contrato com o **consultor Manuel Moura Consultores, Lda., para o fornecimento dos seguintes serviços:**

- ❑ Coordenação / **fiscalização dos trabalhos** a realizar por empreiteiros e fornecedores, representando os interesses da Concessionária;
- ❑ Concepção, implementação e controlo das condições contratuais relativas ao SIGAQS⁸, tal como definido no Contrato de Concessão;
- ❑ Concepção, implementação e gestão de um sistema de informação integrado que agilize os procedimentos e o fluxo de informação e documentos, de forma a possibilitar a elaboração de relatórios de situação permanentemente actualizados e com a periodicidade necessária ao cumprimento de todas as obrigações contratuais.

Ora, sucede que, nesta matéria, compete ao GMST auditar a fiscalização da obra, actividade que deve dar origem à elaboração mensal de relatórios de progresso da concessionária em obra, bem como os correspondentes pontos de situação.

O que, porém, se constatou foi que, para os principais erros e incongruências detectadas, tais como a análise de desvios e de atrasos verificados em obra, não possuía aquele gabinete poderes para levar a concessionária a adoptar outra performance.

Esta **situação revela-se incompreensível**, já que o contrato de concessão entre o Estado e a sociedade MST – Metro, Transporte do Sul, S.A. prevê que o INTF apenas assumirá plenamente o acompanhamento e fiscalização, após a entrada em exploração da 1ª. fase, **data em que o GMST cessará a sua actividade. Ora, este Gabinete acabou por não ter qualquer intervenção. Omissão esta que é grave e revela desleixo da parte pública no controlo da concessão.**

Com efeito, na medida em que as funções do INTF, na concessão MST, por ora, se limitaram a reuniões com a concessionária e que o GMST foi inoperante, acabou, como se viu, por ter sido a própria concessionária a desempenhar as funções efectivas de fiscalização e controlo da concessão.

3 RECOMENDAÇÕES

À luz do constante do presente Relatório e ouvidos os auditados, o Tribunal formula as seguintes Recomendações:

- ☞ O Estado deverá, previamente ao lançamento de uma parceria público privada, obter os licenciamentos e as autorizações indispensáveis, por parte das autarquias e outras entidades, de modo a não condicionar o bom desenvolvimento do projecto.

⁸ Trata-se do Sistema Integrado de Gestão do Ambiente, Qualidade e Segurança.

-
- ☞ O Estado deverá definir, oportuna e claramente, todas as valências do projecto que pretende lançar, evitando a indefinição de prestações contratuais, que possam contribuir para a geração de processos de reequilíbrio financeiro onerosos para o erário público

 - ☞ O Estado deverá evitar, na medida do possível, a concepção de modelos de PPP, que impliquem uma efectiva transferência do risco da procura para o Parceiro Público, como se verifica actualmente na concessão MST

 - ☞ O Estado deverá reforçar os meios técnicos e humanos, bem como a autonomia de gestão das entidades públicas que assumem responsabilidades pela monitorização e controlo de grandes projectos públicos.

 - ☞ O Estado deverá avaliar o trabalho realizado pelas comissões de acompanhamento ou negociação que nomeia, tendo em vista aferir do grau de eficiência e eficácia destas no âmbito dos respectivos processos.



II Corpo de Relatório

4 IDENTIFICAÇÃO DO PROJECTO E CARACTERIZAÇÃO DO MODELO DE CONCESSÃO

4.1. Antecedentes do projecto

Este projecto teve o seu primeiro impulso em **1985**, quando se equacionou a construção de um metropolitano ligeiro de superfície, no **Plano Integrado de Desenvolvimento da Península de Setúbal**.

Porém, só em **Abril de 1995** (após decorridos dez anos), foi **elaborado um estudo de viabilidade técnica e económica** para a construção de um metropolitano de superfície/eléctrico moderno, para a margem Sul do Tejo, **como complemento do sistema ferroviário existente naquela zona**. Nesta sequência, e ainda naquele ano, foi celebrado um **Protocolo entre o Governo e os Municípios envolvidos (Almada, Seixal, Barreiro e Moita)**, para o desenvolvimento do Metropolitano do Sul do Tejo (MST).

No ano seguinte, **1996, foi adjudicado o anteprojecto pela Câmara de Almada (em representação dos municípios e do Governo), ao Consórcio SEMALY / PRET / PROFABRIL / TRANSITEC**.

Em Abril de 1997, foi concluído o anteprojecto, tendo sido entregue ao Governo e às Câmaras.

Constam ainda, como importantes peças do planeamento deste projecto, os seguintes pareceres e estudos:

- Parecer da comissão de acompanhamento sobre o relatório final do anteprojecto do MST, de 22 de Abril de 1997;
- Parecer n.º 6058/97 do Conselho Superior de Obras Públicas e Transportes, de Dezembro de 1997; e
- Estudos complementares resultantes do parecer do Conselho Superior de Obras Públicas e Transportes.

Em 1999, foi lançado um concurso público internacional para a elaboração do projecto de construção, de fornecimento de equipamentos e de material circulante, bem como de financiamento, de operação e de manutenção do MST – Metro Sul do Tejo.

Em 2002 foi adjudicada a concessão deste projecto ao MTS – Metro Transportes do Sul, tendo o respectivo contrato sido celebrado em Julho daquele ano.

Este projecto do MST visa proporcionar uma **interligação modal** com a rede estruturante de transportes de ligação a Lisboa, bem como permitir uma maior e mais rápida mobilidade interna nos municípios abrangidos.

O objectivo deste projecto, no primeiro ano de exploração, é o seguinte:

- ✓ No 1º ano de exploração a utilização do sistema por cerca de 2,8 milhões de pessoas, com um fluxo diário máximo da ordem dos 90.000 passageiros.

Com o empreendimento pretende-se também conseguir:

- ✓ Uma repartição modal mais favorável ao transporte colectivo, em detrimento do transporte individual, designadamente nas deslocações entre a margem sul e a margem norte do rio Tejo;
- ✓ Maior regularidade na frequência de passagem de veículos;
- ✓ Aumento de conforto dos passageiros e ganhos de tempo;
- ✓ Melhor integração de todos os Sistemas de Transporte existentes;
- ✓ Melhoria ao nível de conforto exterior, com acesso mais fácil às composições, menor ruído, melhor integração urbana, etc.

4.2. As partes intervenientes na concessão

Concedente:

O Concedente foi o **Estado Português, representado, na celebração do contrato, pela Ministra de Estado e das Finanças e pelo Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação**, aos quais coube ainda representar o Estado Português nos actos a cargo do Concedente, em plena execução do contrato de concessão, com a faculdade de delegação, excepto quando o contrato de concessão, bem como as bases de concessão expressamente atribuísem algum desses actos a outra entidade, caso em que se consideraria o Concedente representado por essa mesma entidade.

Concessionária

Trata-se da Sociedade Concessionária MTS – Metro, Transportes do Sul, SA., constituída em Abril de 2002, com os seguintes **accionistas**:

- ENGIL – Sociedade de Construção Civil, S.A.;
- JOAQUIM JERÓNIMO, Lda.;
- MECI – Montagens Eléctricas Civas e Industriais, S.A.;
- MOTA & Cia, S.A.;
- SIEMENS, AG;
- SIEMENS, S.A.;
- SOPOL – Sociedade Geral de Construções e Obras Públicas, S.A.;
- TEIXEIRA DUARTE, Engenharia e Construções, S.A.;

Nos termos da Concessão, **foi estabelecido um conjunto de acordos de fornecimento de serviços com diversas entidades:**

- ✓ A Concessionária, com o Consultor, M. Moura Consultores, Lda;
- ✓ O Empreiteiro (ACE) com o Consórcio Projectista (Consulgal, SA; Ferconsult, SA; e Mottconsult, S.A.) e com o Revisor do Projecto (Sener, S.A.);
- ✓ O Consórcio Siemens, projectista e fornecedor do equipamento electromecânico e do material circulante, com o seu Revisor do Projecto (Semaly, Lda) e com o fornecedor de montagens (Meci, SA).

O Gabinete do Metro Sul do Tejo:

Decidiu o Governo constituir, em representação do Estado Concedente, uma **equipa de missão, designada por Gabinete do Metro Sul do Tejo - GMST, o qual iria proceder, em nome do Estado Português, “à coordenação e verificação do cumprimento dos objectivos definidos no contrato de concessão da rede de metropolitano ligeiro da margem sul do Tejo, até à entrada em funcionamento da 1ª fase da rede”** - Resolução do Conselho de Ministros n.º 66/2002, de 30 de Abril.



Ao GMST foram nomeadamente dado como objectivos:

- ✓ Promover as diligências e procedimentos necessários para garantir a cobertura financeira das componentes do projecto, cuja responsabilidade é assumida pelo Estado;
- ✓ Verificar o cumprimento dos prazos de execução da obra da 1ª fase da rede do Metro do Sul do Tejo;
- ✓ Coordenar a actividade da entidade responsável pela fiscalização do contrato de concessão no que respeita à execução da obra, a que se refere o n.º 7 do despacho conjunto n.º 373-A/99, de 30 de Abril;
- ✓ Promover a cooperação entre a Concessionária da rede do MST e os municípios de Almada e Seixal, e as entidades públicas ou concessionárias de serviços públicos, visando a realização das obras e dos trabalhos relativos à execução da 1ª fase da rede;
- ✓ Verificar o cumprimento do contrato de concessão relativamente ao financiamento de equipamento e de material circulante;
- ✓ Fiscalizar as actividades da Concessionária necessárias para a realização das obrigações contratuais do Estado de comparticipação no custo de concretização das infra-estruturas de longa duração respeitantes à 1ª fase da rede.

Constituição do GMST

A equipa de missão é **constituída por um encarregado de missão**, a quem compete a coordenação geral da equipa, e por **quatro personalidades designadas pelo MOPTH, MF, CMA e CMS**.

Foi também previsto, na citada Resolução do Conselho de Ministros, **a criação de uma comissão consultiva, presidida pelo encarregado de missão**, com a seguinte composição:

- Um representante da CCRLVT;
- Um representante do INTF;
- Um representante do DGTT;

- Um representante do IEP;
- Um representante do DGT;
- Um representante da IGF;
- Um representante da Auditoria Ambiental do MOPTH;
- Um representante da DRAOT – Lisboa e Vale do Tejo;
- Um representante a designar por cada um dos municípios de Almada, Barreiro, Moita e Seixal;
- Um representante da Junta Metropolitana de Lisboa.

Verificou-se, contudo, que esta Comissão Consultiva acabou por nunca ter sido constituída.

Recursos

Para prossecução da sua missão, o GMST procedeu à requisição e destacamento de funcionários públicos ou de empresas públicas.

Por outro lado, podia também proceder à aquisição de serviços de consultadoria nas áreas financeira, jurídica, de engenharia e de transportes.

Posteriormente, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 54/2004, de 1 de Abril, definiu que as despesas necessárias à prossecução da missão cometida ao GMST, em cumprimento dos objectivos fixadas para este Gabinete, seriam suportadas pela REFER, EP., de acordo com as solicitações daquele, por conta das verbas para o efeito transferidas para o respectivo orçamento.

E, de facto, a REFER, EP., tem vindo a suportar as despesas de funcionamento do GMST, concedendo o adequado apoio logístico ao seu funcionamento.

De acordo com o estabelecido contratualmente, a equipa de missão cessará a sua actividade no momento de início de exploração da 1ª fase da rede do MST, **altura que o INTF deverá assumir plenamente o acompanhamento e fiscalização da concessão.**

Até agora, as funções do INTF, nesta concessão, limitaram-se a **reuniões com a concessionária**, já que o Tribunal constatou que tem sido apenas a concessionária a desempenhar as funções de *fiscalização e controlo da concessão*.

Consultor, M. Moura Consultores, Lda.

As responsabilidades do Consultor da Concessionária são as seguintes:

- ✓ Coordenação e fiscalização dos trabalhos a realizar por empreiteiros e fornecedores, representando os interesses da Concessionária;
- ✓ Concepção, implementação e controlo das condições contratuais relativas ao Sistema Integrado de Gestão do Ambiente, Qualidade e Segurança (SIGAQS);
- ✓ Concepção, implementação e gestão de um sistema de informação integrado que agilize os procedimentos e o fluxo de informação e documentos, de forma a possibilitar a elaboração de relatórios de situação permanentemente actualizados e com a periodicidade necessária ao cumprimento de todas as obrigações contratuais;
- ✓ Assessoria à Concessionária na área financeira, assegurando todas as ligações com entidades financiadoras, nomeadamente zelando pelo bom e atempado cumprimento das obrigações resultantes do Contrato de Concessão e do Contrato de Financiamento;
- ✓ Gestão administrativa e contabilística da Concessionária.

Os Municípios de Almada, Seixal, Barreiro e Moita

Foi ainda celebrado entre o Estado Concedente, representado pelos Ministros das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Habitação, e os municípios de Almada, Seixal, Barreiro e Moita, um **Protocolo para o desenvolvimento do MST**⁹ – Anexo 23 ao

Contrato de Concessão – bem como um **Protocolo para a Cooperação Técnica e Financeira**¹⁰, entre o Estado Concedente e os Municípios de Almada e Seixal, para a concretização da 1ª Fase do MST.

O Gestor do Sistema Integrado de Gestão do Ambiente, Qualidade e Segurança - SIGAQS

No Decreto-Lei n.º 167-A/2002, de 22 de Julho, foram aprovadas as bases de concessão do projecto. No Capítulo XI do anexo I deste diploma estabelece-se que, no prazo máximo de dois meses após a assinatura do contrato de concessão, a Concessionária obriga-se a apresentar ao Concedente o respectivo SIGAQS e o correspondente cronograma de implementação.

A concepção global do SIGAQS assenta, nesta fase de concretização, **na existência de um Gestor de SIGAQS, figura prevista no Contrato de Concessão, cúpula do sistema, que elabora o Manual do SIGAQS da Concessionária** e coordena / articula, as contribuições dos diversos intervenientes contratualmente previstos – SIGAQS, descentralizados a nível dos principais intervenientes – o “Empreiteiro”, Metroligeiro – Construção de Infra-Estrutura, ACE e o “Fornecedor”, Consórcio Siemens, os quais asseguram o desenvolvimento dos próprios procedimentos operacionais, planos e registos, que são articulados a nível da Concessionária.

Do mesmo anexo I resulta também que a Concessionária se obriga a apresentar, mensalmente, **um relatório circunstanciado sobre a implementação do SIGAQS**, para cada uma das frentes de trabalho, com vista a avaliar o desempenho e progresso do SIGAQS.

O Manual do SIGAQS foi apresentado, pela Concessionária, em 30/06/03, tendo como objectivos fundamentais:

⁹ Doravante designado por Protocolo Inicial, e celebrado em 1 de Julho de 1999.

¹⁰ Celebrado em 30 de Julho de 2002.



- ✓ Apresentar as actividades da Concessionária do MST, designadamente o serviço que irá prestar, os meios envolvidos e a sua organização;
- ✓ Apresentar o SIGAQS da Concessionária, as suas linhas de orientação, âmbito, principais processos e a forma como dará resposta aos requisitos das Normas de referência (ISO 9001:2000 – Qualidade, ISO 14001:1999 – Ambiente e NP4397:2001 – Segurança).
- ✓ Apresentar o enquadramento proporcionado por diversos documentos e textos legais, que necessariamente têm de ser considerados para o seu conteúdo:
 - Contrato de Concessão;
 - EIA – Estudo de Impacte Ambiental, de Agosto de 2002, e parecer da Comissão de Avaliação;
 - DIA – Declaração de Impacte Ambiental, de 02-12-11;
 - Legislação vasta e diversificada sobre Ambiente;
 - Legislação vasta e diversificada sobre Higiene e Segurança no Trabalho.

Entre os documentos referenciados nos Manuais, destacam-se **o Plano de Segurança e Saúde, o Plano de Gestão Ambiental, o Programa de Gestão de Resíduos e o Projecto de Estaleiros.**

O “Empreiteiro” contratou a empresa Ambisegur para desenvolver o seu SIGAQS, com procedimentos operacionais, planos e registos.

O “Fornecedor” dispõe de certificado ambiental e de certificados dos seus sistemas de gestão da qualidade, segundo as respectivas NP, encontrando-se em condições de satisfazer as correspondentes exigências.

Os principais sub-contratados – consórcio projectista de construção das ILD, revisores dos projectos de construção civil e de equipamento / material circulante e fornecedor de montagem de equipamento – dispõem de certificados e / ou procedimentos específicos para garantia da qualidade dos seus trabalhos.

A articulação deste conjunto é assegurada pelo fiscal de obra, gestor do SIGAQS da Concessionária, e pelos gestores do SIGAQS do “Empreiteiro” e do “Fornecedor”.

Os recursos humanos do SIGAQS da Concessionária são assegurados pelo Consultor, M. Moura Consultores, SA, sendo o Gestor do SIGAQS assessorado por especialistas das áreas do Ambiente, Qualidade e Segurança, assegurando ligação funcional com o Coordenador de Segurança da Concessionária.¹¹

As políticas de ambiente e qualidade e segurança dedicam especial atenção às recomendações do “Estudo do Impacte Ambiental (EIA) do Projecto do MST”, de Agosto de 2002, e da Declaração de Impacte Ambiental (DIA), de Dezembro de 2002.

Os Grupos de Trabalho e as Comissões Integradas de Ambiente e Qualidade e Segurança realizam reuniões com uma frequência mínima semestral, nas quais se procede a uma análise sistemática dos SIGAQS, com base nas informações disponíveis: Relatórios mensais de progresso do SIGAQS da Concessionária e Relatórios de Auditorias realizadas.¹²

O GMST realiza, mensalmente, uma auditoria ao ambiente em “outsourcing” e todas as não conformidades detectadas são transmitidas à Concessionária, para a tomada de medidas correctivas.

4.3. Cronologia normativa da concessão MST

O quadro seguinte ilustra os actos normativos que foram produzidos ao longo da concessão, bem como a sequência cronológica do processo de renegociação de que, adiante, se dará conta:

¹¹ Em cumprimento do disposto no Decreto-Lei n.º 273/2003, de 29 de Outubro.

¹² Não conformidades detectadas pela Equipa de Missão e Concessionária, estado de implementação de medidas correctivas e seguimento de acções resultantes de revisões anteriores.

Despacho Conjunto n.º 373-A/99, de 30 de Abril	Determina a realização de um concurso público internacional para a concessão de serviço público (DBOFT) do MST. Constituiu a comissão responsável pelo desenvolvimento do processo até à adjudicação da concessão e à elaboração da minuta do contrato e das bases de concessão, a celebrar com o concorrente vencedor.
Decreto-Lei n.º 337/99, de 24 de Agosto	Regula o regime geral da concessão da rede de metropolitano ligeiro da margem sul do Tejo.
Despacho Conjunto n.º 795-A/99, de 16 de Setembro	Aprova o programa de concurso e o caderno de encargos, relativos ao concurso público internacional da rede de metropolitano ligeiro da margem sul do Tejo.
Declaração de Rectificação n.º 15-B/99, de 30 de Setembro	Rectifica o Decreto-Lei n.º 337/99.
Despacho n.º 12479-A/2000, de 17 de Junho	Nomeia a comissão de abertura das propostas a concurso da rede de metropolitano ligeiro da margem sul do Tejo.
Decreto-Lei n.º 253/2001, de 22 de Setembro	Prorroga o prazo previsto no n.º 1 do art.º 2 do Decreto-Lei n.º 337/99.
Resolução do Conselho de Ministros n.º 66/2002, de 3 de Abril	Constitui uma equipa de missão, a funcionar junto da REFER, e na dependência dos Ministros do Equipamento Social e das Finanças que procederá à coordenação e verificação do cumprimento dos objectivos definidos no contrato de concessão do MST até à entrada em funcionamento da 1ª fase da rede.
Despacho Conjunto n.º 309/2002, de 19 de Abril	Adjudica a concessão de projecto, construção, fornecimento de equipamento e material circulante, do financiamento da exploração, de manutenção e da conservação da totalidade da rede do MST ao MTS – Metro Transportes do Sul.
Decreto-Lei n.º 167-A/2002, de 22 de Julho	Aprova as bases de concessão da rede do MST.
Resolução do Conselho de Ministros n.º 102-A/2002, de 22 de Julho	Aprova a minuta do contrato da concessão, a celebrar entre o Estado Português e a MTS.
Resolução do Conselho de Ministros n.º 117/2002, de 2 de Outubro	Altera a Resolução do Conselho de Ministros n.º 66/2002.
Resolução n.º 76/2002, de 5 de Novembro	Nomeia o Eng. Gama Prazeres para o cargo de encarregado de missão do Gabinete do MST.
Despacho Conjunto n.º 236/2003, de 7 de Março	Determina o pagamento de senhas de presença aos membros da equipa de missão, com excepção do coordenador.
Despacho n.º 7493/2003, de 17 de Abril	Acumulação de funções do Eng. Gama Prazeres.
Despacho n.º 20467/2003, de 24 de Outubro	Cessação de funções do Eng. Gama Prazeres, com efeitos a partir de 14 de Outubro.
Resolução n.º 73/2003, de 5 de Novembro	Nomeação de novo encarregado de missão do Gabinete do MST – Dr. Espírito Santo Marques.
Resolução do Conselho de Ministros n.º 54/2004, de 24 de Abril	Altera a Resolução do Conselho de Ministros n.º 66/2002.
Despacho Conjunto n.º 99/2005, de 31 de Janeiro	Constitui a Comissão de Acompanhamento da alteração das condições da parceria público-privada do MST, de acordo com o previsto no n.º 3 do art.º 8º e do n.º 2 do art.º 14º do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril.
Despacho Conjunto n.º 139/2005, de 17 de Fevereiro de 2005	Nomeia o Eng. Oliveira Martins para planear e coordenar, em representação do Estado, a negociação das condições da PPP do MTS.
Despacho n.º 5430/2005, de 14 de Março	Determina que os honorários a pagar ao Eng.º Oliveira Martins serão suportados pelo INTF.
Despacho Conjunto n.º 268/2006, de 20 de Março	Constituição da Comissão de Acompanhamento.
Resolução n.º 23/2006, de 24 de Abril	Nomeação de novo encarregado de missão do Gabinete do MST – Eng.º Marco Aurélio Martins



4.4. Objectivos e caracterização genérica do projecto

O contrato de concessão

O contrato de concessão foi celebrado entre o Concedente – Estado Português – e a MTS, em **22 de Julho de 2002**.

Este Contrato compreende a concessão de projecto, construção, fornecimento de equipamentos e material circulante, financiamento, exploração, manutenção e conservação da totalidade da rede de metropolitano ligeiro da margem sul do Tejo.

Foram integrados, no Contrato de Concessão, a construção das ILD, trabalhos de requalificação urbana de zonas adjacentes ao espaço canal, sendo os projectos da responsabilidade dos Municípios – PREC.

Este contrato é constituído por **25** Anexos que a seguir se enumeram:

Anexo 1	Acordo Parassocial
Anexo 2	Acordo de Subscrição e de Realização de Capital
Anexo 3	Composição do Concorrente
Anexo 4	Bandas de Tráfego de Referência
Anexo 5	Cenário de Referência
Anexo 6	Contrato de Financiamento
Anexo 7	Contrato de Fornecimento de Equipamentos
Anexo 8	Contrato de Exploração, Conservação e Manutenção
Anexo 9	Contrato de Projecto e de Construção
Anexo 10	Estatutos da Concessionária
Anexo 11	Plano de Trabalhos e Cronograma Financeiro
Anexo 12	Solução de Referência
Anexo 13	Anteprojecto
Anexo 14	Bens e Direitos Afectos à Concessão
Anexo 15	Regulamento de Comparticipações do Estado

Anexo 16	Tarifário
Anexo 17	Garantias Bancárias
Anexo 18	Programa de Seguros
Anexo 19	Contrato de Fornecimento de Equipamento de Bihética
Anexo 20	Horários
Anexo 21	Condições de Intervenção das Entidades Financiadoras
Anexo 22	Contrato de Fornecimento de Material Circulante
Anexo 23	Protocolo para o desenvolvimento do MST
Anexo 24	Comparticipação do Estado nas ILD
Anexo 25	Acordos Directos

Realçam-se, nestes anexos, os seguintes contratos que fazem **parte integrante da concessão**, os quais elencam as principais responsabilidades das várias entidades intervenientes:

- ✓ **Contrato de financiamento** – A responsabilidade de cada um dos Bancos perante a Concessionária não é solidária, mas limitada a valores e percentagens definidos, nos termos do Anexo 6 ao Contrato de Concessão.
- ✓ **Contrato de fornecimento de equipamento para as infra estruturas de longa duração da 1ª fase do MST** – Ao “Fornecedor” compete entregar à Concessionária todos os documentos especificados ou referidos no Contrato e disponibilizar todo o pessoal e equipamento requerido para projectar, executar, fornecer e instalar o fornecimento objecto do Contrato, nos termos definidos no Anexo 7 do Contrato de Concessão;
- ✓ **Contrato de exploração, conservação e manutenção do sistema MST** – À “Operadora” compete fornecer a prestação de serviços de exploração, manutenção e conservação da totalidade da rede, que constitui o objecto da Concessão, nos termos definidos no Anexo 8 do Contrato de Concessão;

- ✓ **Contrato de projecto e construção das ILd's da 1ª fase do MST** – Ao “Empreiteiro” (ACE) compete assegurar os trabalhos de projecto e de construção civil e os respectivos fornecimentos e serviços, relativos ao projecto e construção civil das infra-estruturas de longa duração (ILD) da 1ª fase do MST, com as exclusões e nos termos definidos no Anexo 9 do Contrato de Concessão;
- ✓ **Contrato de fornecimento de equipamento de bilhética** – A “Operadora” obriga-se a prestar à Concessionária os serviços de fornecimento e montagem de equipamentos de bilhética, de acordo com as especificações constantes da Proposta e nos termos definidos no Caderno de Encargos - Anexo 19 do Contrato de Concessão;
- ✓ **Contrato de fornecimento de material circulante e de equipamento para o parque de material e oficinas da 1ª fase do MST** – Ao “Fornecedor” compete assegurar os fornecimentos do material circulante e do equipamento para o parque de material e oficinas da 1ª fase do MST, com as exclusões e nos termos definidos no Anexo 22 do Contrato de Concessão. Obriga-se, ainda, a entregar à Concessionária todos os documentos especificados ou referidos no Contrato e a disponibilizar todo o pessoal e equipamento necessário para projectar, executar, fornecer e instalar o fornecimento objecto do Contrato.

Os Protocolos

O Protocolo para o Desenvolvimento do Metropolitano Ligeiro do Sul do Tejo – Anexo 23- Protocolo Inicial

De igual modo, e tal como já foi referido anteriormente, **no dia 1 de Julho de 1999**, foi celebrado um **Protocolo designado por inicial** entre o Ministro das Finanças e o Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, e os Presidentes das Câmaras Municipais de **Almada, do Barreiro, da Moita, e do Seixal**, o qual constitui o **Anexo 23** ao Contrato de Concessão.

Neste Protocolo foi definido o modelo para promover a realização quer do concurso público internacional para a concretização do sistema de MST, quer de várias prestações inerentes, bem como a fiscalização e futura gestão da concessão, clarificando os princípios e bases de repartição de responsabilidades entre o Governo e as Câmaras Municipais.

Na clausula 13ª - **Compromissos dos Municípios** –, dispõe-se que: “ *Para a concretização do objecto do presente Protocolo, os Municípios de Almada, Barreiro, Moita e Seixal, comprometem-se a:*

a. garantir a reserva e preservação da faixa identificada no anteprojecto da rede do MST, não aprovando, nem decidindo e, ou, licenciando qualquer intervenção ou processo susceptível de dificultar, agravar ou onerar a sua posterior libertação para o empreendimento;

b. concretizar as medidas de ordenamento e de gestão da circulação e estacionamento que venham a ser identificadas como as necessárias para garantir os padrões de qualidade de serviço na operação do MST, nomeadamente em termos de velocidade comercial, de regularidade e de complementaridade com outros meios de transporte;

c. disponibilizar, em tempo útil e a título gratuito, as parcelas de terreno pertencentes ao domínio público ou privado municipal e conceder os direitos de utilização do espaço publico, que no seu conjunto se revelem necessários à implementação da rede de transportes do MST;

d. viabilizar o aproveitamento de áreas a criar nas principais estações e dar prioridade e assumir as obras de âmbito municipal que possam potenciar a viabilidade do projecto;

e. viabilizar a estratégia de execução das obras que venha a ser definida para o MST através.

e.1....



e.2 da concretização das soluções de reordenamento viário, e dos espaços públicos que tutelam, necessárias para libertar com oportunidade o espaço canal e as zonas de trabalho de construção da infra-estrutura do MST, de acordo com o planeamento elaborado pelo consórcio vencedor;

e.3 o apoio à coordenação dos trabalhos e intervenções dos concessionários de serviços de subsolo;
f. ... “

Na clausula 14ª - **Compromissos conjuntos dos signatários** – estabelece-se entre outros pontos que:

1. ...

2. Os riscos e investimentos relacionados com expropriações ou afectações de terrenos a utilizar pelo MST serão repartidos da seguinte forma:

a. exclusivamente suportados pelo Município em que se situem, quando sejam terrenos que integrem o domínio público ou privado municipal, à data de assinatura do presente protocolo;

b. exclusivamente suportados pelo Estado, quando sejam terrenos que integrem o domínio público não municipal, à data de assinatura do presente protocolo;

c. suportados pelo Estado ou através do concessionário, quando sejam terrenos privados, excepto quando se verificarem licenciamentos ou alterações do regime de utilização em datas posteriores à data de assinatura do presente protocolo, que resultem numa valorização dos referidos terrenos, sendo nestes casos os custos suportados integralmente pelo Município em que tais terrenos se inserem.

3. Tendo em conta a necessidade de proceder à reformulação e reposição das praças atravessadas pela rede do MST, quer por imposições da velocidade quer pelos padrões de qualidade que estes espaços devem atingir e, ainda, a necessidade de perfeita inserção da rede e das suas estações, no tecido urbano consolidado:

a. os Municípios signatários comprometem-se a encomendar e fornecer os projectos de arranjos de praças e espaços exteriores a serem atravessados pela rede do MST, devendo esses projectos conformar-se ou possibilitar a articulação com o anteprojecto já realizado;

b. os Municípios signatários comprometem-se a assegurar a conclusão e disponibilização dos projectos referidos antes de iniciada a fase de construção do empreendimento;

c. os custos de execução dos projectos referidos, que não possam considerar-se comportados no preço de construção contido na proposta do concorrente vencedor, serão apoiados pelo Governo através de Fundos Comunitários, no montante máximo correspondente a 7,5% dos valores de investimento em infra estruturas do MST, ou seja, até ao limite global de:

- 1.9 milhões de contos¹³ na 1ª fase;
- 0.6 milhões de contos na 2ª fase;
- 0.9 milhões de contos na 3ª fase;

e o restante pelos Municípios.

d ...

(sublinhado nosso).

Face ao exposto, verificou-se que:

¹³ Corresponde a cerca de 9.4 milhões de euros.

1. Os Municípios comprometem-se a disponibilizar, em tempo útil e a título gratuito, as parcelas de terreno pertencentes ao domínio público ou privado municipal e conceder os direitos de utilização do espaço público, que no seu conjunto se revelem necessários à implementação da rede de transportes do MST.

2. Os Municípios comprometem-se a viabilizar a estratégia de execução das obras que venha a ser definida para o MST, através da concretização das soluções de reordenamento viário, e dos espaços públicos que tutelam, necessárias para libertar com oportunidade o espaço canal e as zonas de trabalho de construção da infra-estrutura do MST, de acordo com o planeamento elaborado pelo consórcio vencedor.

3. Os riscos e investimentos relacionados com expropriações ou afectações de terrenos a utilizar pelo MST serão exclusivamente suportados pelo Município em que se situem, quando sejam terrenos que integrem o domínio público ou privado municipal, à data de assinatura do presente protocolo.

4. Os Municípios comprometem-se a encomendar e fornecer os projectos de arranjos de praças e espaços exteriores a serem atravessados pela rede do MST, devendo esses projectos conformar-se ou possibilitar a articulação com o anteprojecto já realizado. Os Municípios signatários comprometem-se a assegurar a conclusão e disponibilização dos projectos referidos antes de iniciada a fase de construção do empreendimento.

O Protocolo para a Cooperação Técnica e Financeira entre o Estado/Concedente e os Municípios de Almada e Seixal para a concretização da 1ª fase do MST

Para além do Protocolo Inicial, **foi celebrado, em 30 de Julho de 2002 e na mesma data da assinatura do contrato de concessão, o Protocolo para a Cooperação Técnica e Financeira¹⁴ entre o Estado Concedente,**

representado pela Ministra do Estado e das Finanças e o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação e os Municípios de Almada e Seixal, representados pelos respectivos Presidentes das Câmaras.

Este Protocolo teve por objecto a compatibilização dos projectos com a execução das obras relativas aos arranjos dos espaços exteriores do MST, fiscalização dessa obra e construção das ILD, bem como disponibilização dos terrenos de domínio público e domínio privado municipais, concessão dos direitos de utilização do espaço público necessários à execução dos trabalhos, participações financeiras decorrentes da execução dos arranjos de espaços exteriores e aquisição de bens imóveis necessários.

Conforme dispõe a cláusula primeira, **constitui objecto do presente protocolo “ a estatuição dos compromissos do Estado e dos Municípios de Almada e Seixal para a concretização da 1ª fase do MST, em execução do Protocolo Inicial, com vista à perfeita identificação dos direitos e deveres do concedente e concessionária emergentes do contrato de concessão do MST, e no que respeita:**

a. *À compatibilização dos projectos e execução das obras relativas aos arranjos de espaços exteriores do MST e fiscalização destas obras, bem como das obras de concretização das ILD;*

b. *À disponibilização dos terrenos do domínio público e privado municipais e a concessão dos direitos de utilização do espaço público necessários à execução quer da plataforma de via, paragens e interfaces, quer dos arranjos de espaços exteriores do MST;*

c. *À participação financeira para execução dos arranjos exteriores e aquisição de bens imóveis necessários à mesma.”*

Na cláusula segunda estabelece-se que: “ *Para a realização do objecto referido nas alíneas a) e b) da cláusula primeira são estabelecidas as seguintes obrigações dos Municípios de Almada e Seixal:*

¹⁴ Para a concretização da 1ª fase do MST.



- a. Os Municípios de Almada e Seixal deverão emitir parecer, que será apresentado à Equipa de Missão, sobre a conformidade do projecto de execução da concretização das ILD a realizar pela concessionária, na parte relativa aos arranjos exteriores, no prazo máximo de dez dias úteis após a entrega deste projecto pela Equipa de Missão.
- b. Os Municípios de Almada e Seixal deverão participar na fiscalização dos trabalhos de construção durante a fase de concretização das ILD, designadamente nas reuniões de obra, consoante as solicitações da Equipa de Missão;
- c. Os Municípios de Almada e Seixal deverão acompanhar e fiscalizar, através de meios próprios, a execução das obras de arranjos dos espaços exteriores, ordenando a intervenção directa dos serviços municipais e municipalizados sempre que tal se mostre necessário e dando conhecimento à Equipa de Missão de todas as situações constatadas no exercício desta fiscalização, articulando também essa fiscalização dos trabalhos de construção durante a fase de concretização das ILD;
- d. Os Municípios de Almada e Seixal deverão adoptar com a concessionária os meios de coordenação dos trabalhos que afectem as concessões de fornecimentos com instalações e infra-estruturas no subsolo;
- e. Os Municípios de Almada e Seixal deverão disponibilizar à concessionária gratuitamente, livres de ónus e encargos e desocupados, os terrenos do seu domínio público e privado municipais necessários para a execução da plataforma de via, paragens e interfaces, e dos arranjos dos espaços exteriores, nos termos seguintes:
- ei Os bens imóveis necessários à implantação da plataforma da via e paragens serão objecto de cessão do direito de uso pelo prazo da concessão e das suas eventuais prorrogações, através de auto de cessão a realizar pelos Municípios respectivos nas datas previstas no plano de trabalhos do Anteprojecto, desde que a concessionária entregue ao município em causa as plantas parcelares relativas aos bens a constar do auto de cessão com pelo menos trinta dias de antecedência;
eii ...”
- Na cláusula terceira dispõe-se que “ O Estado e os Municípios de Almada e Seixal comprometem-se:
- a. A negociar com a concessionária a forma e condições de aquisição de terrenos, da construção e da exploração de parques de estacionamento, para além dos que sejam da livre iniciativa da concessionária e da sua inteira responsabilidade, com respeito pelos critérios constantes do contrato de concessão;
- b. Logo que concluídos os estudos mandados elaborar por Despacho de 19 de Julho de 2001 do Senhor Secretário de Estado Adjunto e dos Transportes, promover as diligências necessárias e suficientes à execução das alterações impostas ao traçado, arranjos dos espaços exteriores, paragens e interfaces do MST, negociando com a concessionária para esse efeito.”
- Na cláusula quinta estabelece-se que “ Os Municípios de Almada e Seixal declaram, pelo presente protocolo, que se constituem responsáveis perante o Estado em caso de incumprimento das suas obrigações

constantes do presente protocolo e do Protocolo Inicial, na exacta medida que esse incumprimento acarrete, nos termos do contrato de concessão, o dever do Estado indemnizar ou reparar ou reequilibrar financeiramente a posição da concessionária.
“
(sublinhado nosso).

Face ao acima exposto, constatou-se que:

1. Os Municípios de Almada e Seixal deverão emitir parecer, que será apresentado à Equipa de Missão, sobre a conformidade do projecto de execução da concretização das ILDs a realizar pela concessionária, na parte relativa aos arranjos exteriores, no prazo máximo de dez dias úteis após a entrega deste projecto pela Equipa de Missão.

2. Os Municípios de Almada e Seixal deverão acompanhar e fiscalizar, através de meios próprios, a execução das obras de arranjos dos espaços exteriores, ordenando a intervenção directa dos serviços municipais e municipalizados sempre que tal se mostre necessário e dando conhecimento à Equipa de Missão de todas as situações constatadas no exercício desta fiscalização, articulando também essa fiscalização dos trabalhos de construção durante a fase de concretização das ILDs.

3. **Os Municípios de Almada e Seixal deverão disponibilizar à concessionária, gratuitamente, livres de ónus e encargos e desocupados, os terrenos do seu domínio público e privado municipais** necessários para a execução da plataforma de via, paragens e interfaces, e dos arranjos dos espaços exteriores.

4. **A disponibilização dos imóveis em apreço ficou apenas dependente da entrega, por parte da Concessionária, das plantas parcelares relativas aos bens a constar do auto de cessão, com pelo menos trinta dias de antecedência.**

4. O Estado e os Municípios de Almada e Seixal comprometem-se a negociar com a concessionária a forma e condições de aquisição de terrenos, da construção e da exploração de parques de estacionamento, para além dos que sejam da livre iniciativa da concessionária e da sua inteira responsabilidade, com respeito pelos critérios constantes do contrato de concessão.

5. **Os Municípios de Almada e Seixal declaram que se constituem responsáveis perante o Estado em caso de incumprimento das suas obrigações constantes do presente Protocolo e do Protocolo Inicial, na exacta medida que esse incumprimento acarrete, nos termos do contrato de concessão, o dever do Estado indemnizar ou reparar ou reequilibrar financeiramente a posição da concessionária.**

O Objecto da Concessão

Esta concessão configura **um modelo do tipo DBOFT¹⁵, ou seja, é um contrato que tem por objecto a realização, a cargo da Concessionária, do projecto, construção, fornecimento de equipamento e de material circulante, financiamento, exploração, manutenção e conservação do MST.**

Tal pressupõe que a exploração deste serviço deverá correr substancialmente, e não apenas formalmente, **por conta e risco da concessionária.**

No que concerne às ILD, relativas a arranjos exteriores, de acordo com o previsto no Anteprojecto, o objecto da concessão inclui apenas o projecto e a construção dos mesmos.

O MST compreende três fases:

- a) **1ª Fase** (constituída por 3 linhas com 13,5 km (via dupla):
 - Corroios – Cacilhas;
 - Cacilhas – Pragal – Universidade;
 - Corroios – Pragal;
 - 1ª. Fase do PMO.

¹⁵ Design, Build, Operate, Finance and Transfer.



b) 2ª. Fase:

- Corroios – Fogueteiro;
- 2º. Fase do PMO.

c) 3ª. Fase:

- Fogueteiro – Seixal;
- Seixal – Barreiro.

A concessão compreende, ainda, a **título acessório, a exploração de publicidade, das áreas comerciais e dos parques de estacionamento nas instalações do MST ou em locais adjacentes.**

Note-se que a *“forma e condições de aquisição de terrenos, da construção e da exploração de parques de estacionamento, para além dos que sejam da livre iniciativa da Concessionária e da sua inteira responsabilidade, são objecto de negociação e acordo entre a Concessionária e o Concedente e ou os Municípios do local da situação dos imóveis, devendo o modelo tarifário dos parques que vier a ser acordado contemplar a articulação com o modelo tarifário do MST”*- cláusula 11.5.

O Prazo da Concessão

O Prazo da concessão é de 30 anos a contar da data da assinatura do Contrato de Concessão.

Este prazo pode ser prorrogado por aplicação do disposto na cláusula 30ª e das cláusulas 68ª e 69ª, isto é, caso ocorra alguma das modalidades de reequilíbrio financeiro que dê lugar a prorrogação de prazo e, ainda, como pressuposto para a construção das 2.ª e da 3.ª fases do metropolitano.

Neste caso, a concessionária tem que demonstrar, previamente ao desenvolvimento das 2º e 3º fases do MST, mediante um estudo económico-financeiro, que a observância de determinados volumes de tráfego viabiliza a concretização e exploração daquelas fases.

Por acordo entre a Concessionária e o Concedente, poderá também ocorrer prorrogação de prazo.

Findo o prazo da concessão, os bens afectos reverterem para o Concedente, livres de quaisquer ónus ou encargos, salvo algumas excepções previstas no contrato.

Realização das ILD

A construção das ILD da 1ª fase do MST, incluindo testes e ensaios, deverá estar totalmente concluída **até 34 meses após a data de assinatura do Contrato de Concessão**. A Concessionária obriga-se a que a data de entrada em serviço do MST ocorra antes do último dia do 36º mês a contar da data de assinatura do Contrato de Concessão.

No prazo de dois meses após a data de assinatura do Contrato de Concessão, a Concessionária deverá apresentar ao Concedente o respectivo SIGAQS, a estabelecer, manter e implementar durante e realização das ILD.

A Concessionária deverá apresentar, também, antes do início de qualquer actividade relevante, os planos de gestão do ambiente, da qualidade no trabalho, de segurança e saúde na obra, plano de inspecção e ensaio e prevenção referentes a essa actividade.

Fiscalização e exploração da concessão

Compete ao MF e ao MOPHT a fiscalização de todas as actividades da Concessionária, em tudo o que respeita ao cumprimento do Contrato de Concessão, em todas as suas vertentes.

Concluída com êxito a fase de demonstração, a Concessionária solicitará ao Concedente a recepção do MST e a emissão da licença de exploração perante a entidade competente - INTF.

A recepção do MST deverá ser homologada pelo Ministro das Finanças e pelo Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação. A licença de exploração só será emitida após a homologação do Auto de Recepção pelos Ministros atrás mencionados, sem prejuízo do cumprimento pela Concessionária de outras formalidades inerentes à outorga da mesma.

4.5. As responsabilidades financeiras do Estado concedente

As responsabilidades financeiras do Estado Concedente, neste contrato de concessão, assentam em dois aspectos distintos:

- **Encargos assumidos com o custo do conjunto das Infra-Estruturas de Longa Duração do MST e, ainda, o conjunto de actividades acessórias à respectiva concretização**, tais como: a realização de projectos, a aquisição de terrenos, a implementação de estruturas, a construção de fundações de estruturas, de edifícios, de plataformas das vias do parque de material e oficinas e respectivas vias de acesso, obras de desvio e reposição de serviços, os esgotos, as drenagens, as instalações e obras provisórias, as obras de arte, as interfaces, as estruturas das paragens, o fornecimento de materiais e equipamentos e tudo o mais conveniente para que seja correctamente iniciada a fase de exploração, excepto a bilhética e material circulante. **Tudo no montante total de 265 milhões de Euros¹⁶**;
- **Encargos provenientes da matriz de riscos assumida pelo Estado Concedente no âmbito deste contrato de concessão**. Com efeito, contratualmente resultam para o Concedente a assunção de situações de risco, cuja verificação pode levar ao pagamento à Concessionária de montantes com diversa amplitude.

A este propósito é fundamental sublinhar que o **risco nuclear desta concessão, em termos de implicações financeiras – o risco da procura / tráfego – é essencialmente assumido pelo Estado**, já que:

- ✓ Nos anos em que o tráfego de passageiros se situar **abaixo do limite mínimo da banda de tráfego de referência, o concedente compensa a concessionária** nos termos da fórmula prevista na cláusula 14.2 do contrato de concessão;
- ✓ Se se constatar que, durante os primeiros três anos civis completos decorridos após a entrada em serviço do MST, **o volume de tráfego não atingiu, em cada um desses anos, o limite mínimo da banda inferior de tráfego, a Concessionária terá o direito de exigir que, excepcionalmente, seja resgatada a Concessão, daí resultando elevadas consequências financeiras para o Estado.**

Este contrato de concessão representa, assim, um modelo de parceria público privada “**não auto-sustentável**” do ponto de vista financeiro, já que a sua exequibilidade depende, na íntegra, de uma **garantia do Estado**, que o leva a **assumir as despesas do projecto em caso de quebra da procura**.

Note-se, também, que o contrato em causa **não configura uma verdadeira concessão, pela ausência do elemento de risco ligado à exploração do serviço, como de igual modo, impõe elevados riscos para o Estado, pois as suas consequências financeiras poderão conduzir a uma derrapagem significativa do valor inicial da comparticipação contratualizada para as ILD.**

Acresce que, é entendimento do Eurostat, no que respeita ao tratamento contabilístico dos encargos com PPP, que a dívida deste projecto só pode ser considerada “*Off Balance Sheet*”, ou seja fora do balanço do Estado, sem qualquer repercussão na dívida pública, se a concessionária, para além de assumir o risco de construção, assumir, também, o risco de tráfego associado à exploração do serviço, o que na realidade não se verifica.

¹⁶ Montante final e não revisível, nem actualizável, salvo o disposto no Anexo 24.



4.6. Factos que deram origem ao processo de renegociação e suas implicações financeiras para o Estado

O contrato celebrado com a MST encontra-se em fase de renegociação.

Com efeito, em Dezembro de 2004, foi constituída uma **comissão de acompanhamento**¹⁷, com o **objectivo de renegociar a concessão com o MST**, já que esta se encontrava numa **situação de impasse**, originada pelo **Município de Almada**.

Este município decidiu inviabilizar a cedência de terrenos municipais para a construção do MST, exigindo contrapartidas, conforme resulta do teor da sua deliberação de 10 de Março de 2004.

Com efeito, a CMA adoptou uma deliberação, a condicionar o desenvolvimento da construção das infra-estruturas do MTS, de acordo com o programa de trabalhos previsto, e, consequentemente, a impedir a entrada em exploração do sistema nos prazos programados, já que decidiu não disponibilizar os terrenos públicos e privados do Município necessários à execução, de entre outros, paragens, interfaces e arranjos exteriores, enquanto não fossem satisfeitas determinadas condições.

As **vicissitudes** que levam àquela tomada de decisão e que têm **provocado atrasos substanciais na obra**, constam do quadro seguinte.

Vicissitudes
Proposta apresentada ao Governo pelos Municípios envolvidos, de criação de uma entidade com representantes da Administração Central e Local. Pretendiam assumir a qualidade de dono da obra.
Governo rejeitou a proposta apresentada, e assume a qualidade de dono da obra.
Assinatura do protocolo com os municípios para a disponibilização de terrenos e arranjos de espaços e praças exteriores.
Assinatura do contrato de concessão
Criação da equipa de missão: Gabinete MTS
Falta de forma adequada de organização da concessionária, que executa a obra <i>“de forma anárquica e ao arrepio do contrato de concessão e das imposições expressas na DIA”</i> ¹⁸ .

Ora, os argumentos invocados pela CMA, como vicissitudes de atraso da obra, mais não são do que a descrição factual dos acontecimentos.

Salienta ainda aquele município a falta de decisão do concedente sobre a localização do “Terminal de Cacilhas”, matéria que não consta especificamente do contrato de concessão.

Com base no exposto, **deliberou a CMA os condicionalismos necessários para disponibilizar os terrenos para a execução do projecto:**

- ✓ Cumprimento do processo construtivo segundo o modelo constante do contrato de concessão do MST, consistindo num sistema evolutivo designado por “trem construtivo”, baseado num faseamento global e rigoroso da obra, a apresentar pela concessionária, e assegurado através de intervenção lote a lote e troço a troço, enquanto condição fundamental para minimizar o impacto da obra no meio urbano;

¹⁷ Através do Despacho Conjunto n.º 99/2005.

¹⁸ Fonte: Deliberação da CMA de 10 de Março de 2004, publicitada através do Edital n.º 17/VIII/2004, de 11 de Março.

- ✓ Cumprimento rigoroso das normas de segurança de obra, prevista na lei geral, no SIDAQS da concessionária e na DIA;
- ✓ Atribuição de condições técnicas e logísticas ao gabinete MST, para que possa fiscalizar e dirigir o projecto em representação do Estado concedente;
- ✓ Decisão sobre a localização do terminal de Cacilhas, **matéria que não se encontra especificada no contrato de concessão;**
- ✓ Fixação do novo traçado do “**Triângulo da Ramalha**”;
- ✓ Fixação do novo traçado da rua **Conceição Sameiro Antunes;**
- ✓ **Construção de parques de estacionamento;**
- ✓ Indemnizações aos comerciantes pelos prejuízos causados pela obra;
- ✓ Adaptações do projecto às medidas preconizadas no Plano de Mobilidade Acessibilidades XXI.

Verificou-se que as questões referidas anteriormente foram analisadas em reuniões com os membros do Governo da tutela (XV e XVII Governos Constitucionais) e representantes da autarquia, sem que até à data desta auditoria (Julho de 2006) tenha surgido uma plataforma de entendimento.

De resto, esta é a principal causa do atraso das obras invocada pela CMA: **os consecutivos Governos que ainda nada decidiram.**

Sobre estas matérias, o GMST enviou, no dia 18 de Março de 2004, uma **Nota Informativa à Secretaria de Estado dos Transportes** com a análise, comentários e esclarecimentos do próprio Gabinete.

Em resumo, a **Nota Informativa** esclarece o seguinte:

1. a) Processo Construtivo

A designação “trem construtivo” surge na proposta da MTS, e refere-se ao processo construtivo do espaço canal com 5 fases:

1ª fase – Movimentos de terra para o espaço canal;

2ª fase – Betão de fundação;

3ª fase – Via férrea;

4ª fase – Betonagem da via;

5ª fase – Revestimento final.

Contrariamente ao mencionado na Deliberação, as actividades antecedentes do “trem construtivo” não fazem parte do faseamento daquele método, constituindo condições necessárias à sua implementação.

Só durante o mês de Março de 2004 se deu início ao método do “trem construtivo” com movimento de terras no troço 3. Até essa data foram desenvolvidos trabalhos nos serviços afectados: desvios de ocupações no subsolo e arruamentos para permitir o início do “trem construtivo”. Estas intervenções causaram impacto no meio urbano (desvio de trânsito e de pessoas) devido à complexidade dos serviços existentes na zona do Laranjeiro: PT, TV Cabo, rede de drenagem pluvial e doméstica, rede de abastecimento de água, EDP – rede de baixa e média tensão e SLAT.

1. b) Segurança, SIGAQS, DIA

No que se refere ao cumprimento rigoroso das normas de segurança da obra, do SIGAQS e da Declaração de Impacte Ambiental, há a salientar:

- Segurança da obra

De acordo com a legislação em vigor, cabe ao Dono da Obra, ou seja, à Concessionária MST, a coordenação da segurança em obra. Para o efeito, constituiu uma equipa própria.

A obra tem tido o acompanhamento do GMST e do IDICT, esta última, a entidade competente do Estado que, na altura supervisionava as condições de segurança em obra, tendo até promovido o levantamento de autos. Todas estas situações fizeram parte dos relatórios mensais de progresso que foram encaminhados para a CMA.



- SIGAQS

Toda a actividade do Sistema Integrado de Gestão do Ambiente, Qualidade e Segurança é relatada no relatório mensal enviado à CMA, o qual não foi objecto de qualquer comentário da Autarquia.

- DIA

A Concessionária formou uma equipa para seguimento das recomendações da Declaração de Impacto Ambiental, a qual tem actuado com algumas deficiências.

A actuação do GMST na auditoria destes sistemas foi até então debilitada, por ter sido privada dos recursos iniciais e não lhe ser possível a contratação de equipas de auditores em “outsourcing”.

Em síntese, actualmente existe um conjunto de matérias, susceptível de introduzir alterações ao contrato inicial, bem como de agravar as implicações financeiras para o Estado: **prazos de realização das ILD, e alterações aos trabalhos, estabelecidos pelo Estado Concedente.**

Tais matérias podem-se enumerar do seguinte modo:

- ✓ Alteração do muro por solicitação da Universidade;
- ✓ Definição do traçado e arranjos exteriores para o Interface de Cacilhas, matérias não completamente especificadas no contrato de concessão;
- ✓ Alteração de traçado na Rua Conceição Sameiro Antunes, solicitado pela CMA;
- ✓ Alteração de traçado na zona do Triângulo da Ramalha, por solicitação da CMA, após a contestação dum grupo de moradores;
- ✓ Adopção, do Plano de Mobilidade para Almada – Acessibilidades XXI, por solicitação da CMA.

O impacto financeiro das alterações em análise conduzirá a um agravamento das compensações financeiras a pagar pelo Estado à concessionária, já que existem **sobrecustos provenientes do atraso na entrada em exploração do MST, bem como provenientes das alterações aos prazos de realização das ILD. Facto que levou formalmente a concessionária a apresentar um pedido de reequilíbrio financeiro da concessão, em Fevereiro de 2006.**

Para além destas matérias que se encontram actualmente a ser analisadas pela comissão de acompanhamento constituída para o efeito, acresce ainda, no âmbito do processo de renegociação, a análise de um acordo entre o Estado, Concessionária e Municípios envolvidos, tendo em vista a viabilização da construção e exploração de parques de estacionamento, complementares ao projecto, ou seja o segundo protocolo.

Com efeito, este protocolo veio definir o PREC¹⁹ e, ainda, a execução dos arranjos de espaços exteriores do MST, para além de onerar consideravelmente a comparticipação financeira do Estado, como se irá ver.

5 IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DAS CAUSAS QUE CONDUZIRAM AO ARRASTAMENTO DO PROCESSO DE EXECUÇÃO FÍSICA DAS INFRA-ESTRUTURAS DO MST

5.1. O Gabinete do MST

Conforme já se expôs, em **Abril de 2002**, foi constituída uma equipa de missão, denominada Gabinete do Metro Sul do Tejo, constituída por um encarregado de missão a quem compete a

¹⁹ Que ficou consagrado *a posteriori*, quando ocorreu a revisão das propostas.

coordenação geral da equipa e, entre outros, por representantes dos municípios de Almada e do Seixal, bem como por elementos designados pelo MF e MOPHT.

O objectivo nuclear que presidiu à criação do Gabinete do MST, **pautou-se pela necessidade de existir uma entidade com tarefas centralizadas e especializadas, na coordenação e verificação do cumprimento dos objectivos a definir no contrato a assinar, até à entrada em funcionamento da 1.ª fase da obra.**

Constatou-se, contudo, que este Gabinete **não teve qualquer intervenção digna de nota.**

Os Recursos da Equipa de Missão

Nos termos das Resoluções do Conselho de Ministros n.º 66/2002 e n.º 117/2002, foi incumbida a REFER, EP de prestar apoio logístico e processar as despesas de funcionamento, nomeadamente consultorias de apoio à prossecução da missão cometida ao Gabinete, nos domínios jurídico, financeiro, de engenharia e de transportes.

Até Outubro de 2003, a REFER foi concedendo os apoios necessários, embora com algumas ineficiências, ao abrigo de um Protocolo entre o GMST e a REFER.

Em Outubro de 2003, a REFER denunciou unilateralmente o Protocolo, alegando posteriormente “ *a indefinição na letra das resoluções, que na sua óptica, não confortava a tomada de decisões de aprovação de despesas do Gabinete*”, tendo suscitado o esclarecimento das Resoluções.

Este processo foi despachado pelo Secretário de Estado dos Transportes, **em 11 de Março de 2004,** tendo sido estabelecidas as orientações que resolveram a situação e permitiram ao GMST contratar os serviços indispensáveis.

A posição do GMST

Entende o GMST que as razões que **contribuíram para o atraso da execução deste projecto, com consequentes encargos para o Estado, são as que seguidamente se discriminam:**

- ✓ Não disponibilização de terrenos pela Câmara Municipal de Almada, situação originada pela deliberação daquela Autarquia;
- ✓ Atraso imputável à Concessionária, em resultado das dificuldades encontradas no terreno, face ao previsto, mas recuperável;
- ✓ Atraso para o troço no centro de Almada, por indisponibilidade de terrenos, sem recuperação possível;
- ✓ Aceitação da parte do Estado em analisar e ponderar um conjunto de alterações ao preconizado previamente no contrato de concessão por reivindicação do município de Almada, e, por outro lado, a falta de integração do PREC no início do projecto, já que este só surge em sede de negociação das propostas.

Encarregados de missão

Desde a data da sua constituição, o Gabinete MST já teve três encarregados de missão conforme resulta do quadro seguinte:

Resolução n.º 76/2002, de 5 de Novembro	Nomeia o Eng. Gama Prazeres para o cargo de encarregado de missão do Gabinete do MST.
Resolução n.º 73/2003, de 5 de Novembro	Nomeação de novo encarregado de missão do Gabinete do MST – Dr. Espírito Santo Marques.
Resolução n.º 23/2006, de 24 de Abril	Nomeação de novo encarregado de missão do Gabinete do MST – Eng.º Marco Aurélio Martins

Note-se que este Gabinete foi constituído em 3 de Abril de 2002, o contrato de concessão foi assinado em Julho daquele ano, **mas apenas em Novembro, foi nomeado o seu primeiro encarregado de missão, ou seja 7 meses depois.**



5.2. CONCESSIONÁRIA

A posição da concessionária

No entendimento da concessionária, várias causas contribuíram para a actual situação em que se encontra o desenvolvimento das infra-estruturas do MST.

Porém, sublinham-se, como de maior pertinência, as seguintes:

- Constantes alterações políticas;
- Supremacia do poder local: Deliberação da CMA, com um leque de exigências que veio a provocar o bloqueio da construção das infra-estruturas;
- Falta de uma estrutura coerente que represente a tutela, que disponha de independência e autonomia, para tomar decisões nos processos de PPP's, à semelhança da que possui a concessionária, já que há um proliferar de comissões, com uma atitude passiva.

Com fundamento na paragem das obras a concessionária em Fevereiro de 2006 apresentou um pedido de reequilíbrio económico-financeiro da concessão.

5.3. Os protocolos

O protocolo inicial – Anexo 23 ao contrato de concessão –

Nos termos do já exposto supra, foi celebrado um Protocolo – Protocolo para o Desenvolvimento do Metropolitano Ligeiro do Sul do Tejo.

Este Protocolo foi celebrado entre o Estado e os municípios de Almada, Seixal, Barreiro e Moita. A cláusula 13ª contém os compromissos dos municípios para a concretização do desenvolvimento do MST.

Com efeito, tal normativo refere que os municípios “ *comprometem-se a disponibilizar, em tempo útil e a título gratuito, as parcelas de terreno pertencentes ao domínio público ou privado municipal e conceder os direitos de utilização do espaço público, que no seu conjunto se revelem necessários à implementação da rede de transportes do MST*”.

O protocolo para a cooperação técnica e financeira entre o Estado concedente e os municípios de Almada e do Seixal para a concretização da 1ª fase do MST

Posteriormente foi celebrado em 30 de Julho de 2002, ou seja em concomitância com o contrato de concessão, um segundo protocolo, e em execução do Protocolo Inicial entre o Estado e os municípios de Almada e Seixal, no qual estes reafirmam o compromisso de disponibilizar os terrenos necessários para a execução do projecto.

Porém, tal compromisso está agregado a uma condição: **a entrega pela concessionária das plantas parcelares ao Município em causa (Almada), com trinta dias de antecedência** à verificação da necessidade.

Apreciação

Os Protocolos celebrados são verdadeiros contratos administrativos já que integram um verdadeiro “acordo de vontades” pelo qual é constituída, modificada ou extinta uma relação jurídica de direito administrativo” – art.º 9, n.º 1 do ETAF, e art.ºs 178º e 179º n.º 1 do CPA..

Este acordo de vontades, estabelecido entre o Estado – tutela, e os municípios envolvidos, está vocacionado para a realização de compromissos de interesse público, integrados no conjunto das atribuições das pessoas colectivas envolvidas.

Ora, constatou-se, que o protocolo inicial versa sobre a disponibilização de bens para a execução do projecto, matéria que não ficou devidamente identificada no contrato de concessão. Ou seja, este protocolo estatui as condições de disponibilização dos bens pelos municípios²⁰, **ficando posteriormente (no 2º protocolo) tal compromisso apenas condicionado pela entrega das plantas parcelares, pela concessionária.**

Por outro, tal como no protocolo inicial, o segundo protocolo, tem como objecto a comparticipação financeira do Estado, no que respeita a arranjos e espaços exteriores. Porém, com um óbvio agravamento das comparticipações financeiras do Estado, já que:

- No protocolo inicial **o Estado, pagava 1.9 milhões contos (na 1ª fase), ou seja 9.4 milhões de euros, através de fundos comunitários²¹**, e à margem do contido na proposta do concorrente vencedor;
- No segundo protocolo **o agravamento é notório, já que o montante participado pelo Estado ascende a 26.065.259 milhões de euros, ou seja três vezes mais.**

Com efeito, este Protocolo, celebrado na mesma data do contrato de concessão, veio onerar *a posteriori*, substancialmente, a comparticipação financeira do Estado, no que respeita à execução de espaços exteriores, já que no Protocolo Inicial – Anexo 23 ao contrato de concessão –, a percentagem suportada pelo Estado situava-se em 7,5% e, no segundo protocolo, passou para 15,492%. Acresce, ainda, que, no protocolo inicial, **tais montantes eram na íntegra suportados por fundos comunitários** que apesar de já se encontrarem aprovados não foram utilizados.

²⁰ Clausula 13ª.

²¹ Tendo-se apurado em trabalho de campo, que esta quantia já se encontrava aprovada.

Face ao exposto, constatou-se o seguinte:

- ✚ O segundo protocolo foi celebrado **em concomitância com o contrato de concessão;**
- ✚ Na cláusula 1ª é referido que tal Protocolo é celebrado ***em execução do Protocolo Inicial;***
- ✚ O 2º Protocolo inclui, entre outras matérias, **compromissos financeiros que oneraram o Estado relativamente ao circunscrito no contrato de concessão celebrado;**
- ✚ Por outro lado, a disponibilização dos terrenos para a execução dos projectos pelo município, apenas tem como condição a entrega pela concessionária das plantas parcelares, com 30 dias de antecedência ao pretendido;
- ✚ Ora, apurou-se em sede de auditoria que tais plantas foram entregues na data prevista.

5.4. A Câmara Municipal de Almada

A deliberação da Câmara Municipal de Almada

A Deliberação da Assembleia Municipal de Almada de fazer depender a disponibilização dos terrenos do domínio público e privado da CMA, da satisfação de um conjunto de condições diferente das contratualmente consagradas, é susceptível de criar uma situação de incumprimento do contrato por parte do Estado Concedente.

Com efeito, a cláusula segunda do Protocolo para a Cooperação Técnica e Financeira entre o Estado Concedente e os Municípios de Almada e Seixal, estabelece que *os Municípios devem disponibilizar, livres de ónus e encargos e desocupados, os terrenos do seu domínio público e privado necessários à execução da plataforma da via, paragens, interfaces e dos arranjos dos espaços exteriores.*



Estes terrenos devem ser libertos nas datas previstas no Plano de Trabalhos do Anteprojecto, mediante a entrega, pela Concessionária ao Município, com pelo menos 30 dias de antecedência das respectivas plantas parcelares.

Os Municípios constituíram-se responsáveis perante o Estado, em caso de incumprimento das suas obrigações, na medida em que esse incumprimento acarrete a obrigação do Estado indemnizar, reparar ou reequilibrar financeiramente a posição da Concessionária²². Quanto às outras condições impostas pela CMA constatou-se ainda o seguinte:

❖ Interface de Cacilhas

Não é compreensível, como se pretende na Deliberação Municipal, condicionar todo o restante projecto de execução do Troço 1, à solução que vier a ser definida para o Interface de Cacilhas que interfere apenas no lote 1.

A hipotética localização do Interface na Doca 13, promovida pela Margueira, SA, estava já na altura posta em causa, atendendo à necessidade de assegurar uma solução adequada em tempo compatível com o início da execução das obras no lote 1, em Agosto de 2004.

❖ Plano de Mobilidade Acessibilidades XXI

Na sequência da solicitação da CMA, foram analisadas as consequências da compatibilização daquele projecto camarário com o projecto do Metro Sul do Tejo.

Estimaram-se as alterações na área de influência do PREC no montante de 2.637.000 Euros, a ser eventualmente confirmado no projecto de execução. Este assunto foi colocado à consideração da Secretaria de Estado dos Transportes – SET²³.

❖ Parques de Estacionamento

No seguimento do estabelecido no Protocolo para a Cooperação Técnica e Financeira entre o Estado Concedente e os Municípios de Almada e Seixal, para a concretização da 1ª fase do MST, com acolhimento nas cláusulas 11.4 e 11.5 do Contrato de Concessão, por solicitação da CMA, foi convidada a Concessionária a apresentar proposta para a construção e exploração de oito parques de estacionamento no Concelho de Almada.

A Concessionária, após esclarecimentos e reformulações, apresentou uma proposta base e uma alternativa para a construção e exploração dos referidos parques (8 na base, 7 na alternativa).

Os valores globais apresentados para cada solução, incluindo investimentos e valor negativo de exploração, ascendem a 60 milhões de euros na solução base e 32 milhões na proposta alternativa.

Para passagem a uma fase de negociação, a CMA pretende definir a forma e condições de comparticipação do Estado Concedente²⁴.

❖ Triângulo da Ramalha

O Anteprojecto colocado a concurso previa um traçado para o MST passando pela Rua do Clube Recreativo, solução que foi consagrada na proposta da Concessionária.

Durante a fase de negociação, para adjudicação após a análise do impacto urbano com a integração no contrato do PREC, o traçado foi transferido para a Rua Cidade de Ostrava, circunscrevendo um bloco de edifícios da Rua Lopes de Mendonça, no interior do triângulo formado pelas três linhas do MST.

Esta alteração deu origem a um novo estudo de impacto ambiental.

²²

Cláusula quinta do segundo do Protocolo.
²³ Por ofício datado de Outubro de 2003.

²⁴ Neste sentido, foi prestada informação à SET, através de ofício datado de 9 de Março de 2004.

No Verão de 2003, em plena execução do contrato, tiveram eco público as reclamações dos moradores da Rua Lopes de Mendonça.

Em acordo com a CMA, foi solicitado à Concessionária que estudasse uma alternativa que, dentro do âmbito do contrato, melhorasse os constrangimentos do traçado, favorecendo as pretensões dos moradores.

O estudo efectuado recuperou a solução do anteprojecto inicial, melhorando-a nos aspectos de integração urbanística.

Esta alternativa foi apresentada aos moradores, mas não os satisfaz integralmente, tendo os mesmos apresentado outras hipóteses que foram imediatamente contestadas pela Concessionária, por motivos operacionais.

A CMA acolheu favoravelmente a hipótese estudada pela Concessionária.

A Concessionária apresentou estimativa de sobrecustos para a alteração, que ascendia a valores da ordem de 1,4 milhões de Euros.

❖ **Novo traçado da Conceição Sameiro Antunes**

Na sequência da apresentação pela Concessionária, do projecto de execução para a zona da Rua Conceição Sameiro Antunes, de acordo com a solução contratual (anteprojecto e PREC), em resultado da avaliação técnica efectuada com os técnicos da CMA e em consonância com a Concessionária, concluiu-se que a solução apresentada, embora exequível, conduzia à introdução de uma barreira arquitectónica muito expressiva (muros com 1,80 m de altura).

Na sequência desta análise técnica foi possível consensualizar outro traçado que permitia eliminar estes constrangimentos arquitectónicos, com possíveis benefícios para a exploração, embora saindo fora da área de influência do PREC.

O GMST considerou que a solução encontrada era efectivamente melhor do que a solução proposta pela Concessionária dentro dos limites do PREC, permitindo evitar a referida barreira arquitectónica e potencializando uma melhor integração urbanística.

Para o caso desta solução vir a ser consagrada, a Concessionária estimou sobrecustos da ordem dos 620.000 Euros, a confirmar na fase do projecto de execução.

❖ **Impactos negativos nas actividades económicas**

Conforme previsto na DIA, na fase de construção, devem ser criadas condições para acesso pedonal aos estabelecimentos comerciais.

Esta matéria, que teve seguimento diário pelos técnicos do GMST, tem de um modo geral sido conseguida, tendo-se garantido o acesso aos estabelecimentos comerciais, bem como às suas cargas e descargas.

Não estão previstos, em qualquer peça do contrato, mecanismos de compensação ou de indemnização dos prejuízos causados pela obra, como também não estão contemplados eventuais benefícios resultantes da implementação do MST.

Apreciação:

1. Verificou-se que o Município de Almada impôs, unilateralmente, novas condições para disponibilizar os terrenos pertencentes ao domínio público ou privado municipal.
2. A não disponibilização dos ditos terrenos, nas datas previstas no Plano de Trabalhos do Anteprojecto, é susceptível de configurar um incumprimento dos Protocolos, acarretando o dever do Estado Concedente de indemnizar ou reequilibrar financeiramente a Concessionária.



3. Não estão previstos, em qualquer peça do contrato, mecanismos de compensação ou de indemnização dos prejuízos causados pela obra nas actividades económicas, como também não estão contemplados eventuais benefícios resultantes da implementação do MST.
4. As alterações aos traçados do Triângulo da Ramalha e da Rua Sameiro Conceição Antunes estão fora da área de influência do PREC.
5. Na altura própria, em Março de 2004, o GMST enviou um ofício à tutela sobre a construção e exploração dos parques de estacionamento, para que esta definisse a forma e condições de comparticipação do Estado Concedente, o que nunca aconteceu até à nomeação da nova Comissão de Acompanhamento, em Março de 2006.

Note-se que os parques de estacionamento não constituem motivo para o Estado Concedente indemnizar ou reequilibrar financeiramente a Concessionária.
6. A situação do Interface de Cacilhas foi separada do Troço 1, em sede do concurso e contrato, por estarem em curso estudos para definição de um Interface noutra local. Esta indefinição, aparentemente injustificável, criou trabalhos de alteração, com as consequentes indemnizações ou reequilíbrios financeiros à Concessionária.
7. **A equipa de missão, no período de Outubro de 2003 a Março de 2004, esteve sem possibilidade de obter os apoios e de contratar os serviços necessários para exercer, com eficiência, as suas funções.** Tal situação resultou do facto da REFER, EP, ter denunciado, unilateralmente, o Protocolo que tinha celebrado com o GMST.

A tutela só, seis meses após, desbloqueou a situação, o que revela demasiada passividade.

5.5. As alterações de natureza política – a sucessão de governos

O desenvolvimento da concessão MST coincidiu com a sucessiva **vigência dos XV ao XVII Governos Constitucionais.**

Como já se explanou, o contrato foi assinado em 22 de Julho de 2002, tendo figurado como representantes do Estado concedente, na assinatura do contrato, os então Ministros de Estado e das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Habitação.

Com o XVI Governo, novos Ministros, e novos Secretários de Estado são empossados nas pastas ligadas ao MST.

Seguidamente e na vigência do XVII Governo Constitucional, os titulares das pastas, bem como das Secretarias de Estado, voltaram a mudar pelo que, como se poderá ver pelo quadro que se segue, as sucessivas alternâncias governamentais potenciaram a falta de decisão num processo cuja negociação se arrastava desde 2004.

XV GOVERNO CONSTITUCIONAL – 06 de Abril de 2002 a 17 de Julho de 2004 –		
Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação	Ministro de Estado e das Finanças	Secretário de Estado dos Transportes
Luís Valente de Oliveira (06/04/02 - 05/04/03)	Manuela Ferreira Leite (06/04/02 - 17/07/04)	Francisco S. Ferreira (08/04/02 - 05/04/03)
Carmona Rodrigues (05/04/03 - 17/07/04)		Francisco S. Ferreira (08/04/03 - 17/07/04)
XVI GOVERNO CONSTITUCIONAL – 17 De Julho de 2004 a 12 de Março de 2005 –		
Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações	Ministro das Finanças e da Administração Pública	Secretário de Estado dos Transportes e Comunicações
António Mexia (17/07/04 - 12/03/05)	Bagão Félix (17/07/04 - 12/03/05)	Jorge Borrego (21.07.04 - 12.03.05)

XVII GOVERNO CONSTITUCIONAL – 12 de Março de 2005 –		
Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações	Ministro de Estado e das Finanças	Secretário de Estado dos Transportes
Mário Lino (12/03/05 ...)	Luís Campos e Cunha (12/03/05 – 21/07/05)	Ana Paula Vitorino (14/03/05...)
	Teixeira dos Santos (21/07/05...)	

Ressalta deste quadro que um total de **8 Ministros** e de **3 SE** tiveram a tutela de um processo, com uma vida ainda curta.

5.6. As Comissões

1ª COMISSÃO

No decurso deste processo, e dadas as vicissitudes que lhe são inerentes, **pediu a concessionária o reequilíbrio financeiro da concessão, com o fundamento na paragem das obras.**

Em 9 de Dezembro de 2004, foi nomeada uma Comissão de Acompanhamento da alteração das condições da parceria público-privada do MST, já que, entretanto, tinha sido publicado o regime jurídico das PPP's²⁵, que impunha a obrigatoriedade de constituição de uma comissão, em caso de renegociação dos contratos.

No processo de renegociação, **foi, igualmente, introduzida a negociação de um segundo protocolo celebrado entre o Estado e os municípios, cujo objecto versa sobre a disponibilidade dos terrenos e a viabilização da construção e exploração de parques de estacionamento complementares ao projecto, pedidos pelo município de Almada.**

2ª COMISSÃO

Posteriormente, **em 8 de Março de 2006, foi nomeada uma nova Comissão de Acompanhamento, a fim de dinamizar os trabalhos cometidos à anterior Comissão, no**

âmbito desta concessão o que, no mínimo, revela **inércia da primeira comissão** no desenvolvimento de todo este processo.

Face ao exposto, constatou-se que:

A 1ª Comissão de Acompanhamento foi nomeada no dia 9 de Dezembro de 2004. **Durante 15 meses esta Comissão não conseguiu obter solução para qualquer dos problemas pendentes, tendo, no dia 10 de Março de 2006, sido nomeada uma 2ª Comissão de Acompanhamento.**

Durante 2 anos, desde a data da Deliberação da Assembleia Municipal de Almada, de 10 de Março de 2004, até à nomeação da 2ª Comissão de Acompanhamento, a tutela não conseguiu chegar a um acordo com a CMA, com as consequentes implicações financeiras para o Estado.

Estas traduzem-se, nomeadamente, em sobrecustos de prolongamento de estaleiros, revisões de preços contratuais, compensação à Concessionária pelo atraso na entrada em exploração e “estrutura mínima” no estaleiro pela suspensão dos trabalhos.

A 2ª Comissão de Acompanhamento teve a 1ª reunião com a Concessionária logo no dia 10 de Março de 2006, a fim de iniciar a negociação sobre as compensações/indemnizações solicitadas pela Concessionária.

Na Acta n.º 2 de acompanhamento da concessão Metro Sul do Tejo, de 20 de Março de 2006, ficou exarado que “a Comissão de Acompanhamento e a Concessionária acordaram num prazo de cerca de 90 dias para a conclusão do processo negocial.”

Faz-se notar que, à data do presente relatório, este prazo já foi ultrapassado em mais de quatro meses.

²⁵ Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril.



5.7. Síntese das causas do arrastamento do processo de execução física das infra-estruturas MST

Do que precede, se infere que as principais causas que conduziram ao acentuado impasse deste processo, concentram-se nas que se seguem:

- ✓ **Alterações políticas**, ou seja, sucessivas nomeações do XV, XVI e XVII Governos Constitucionais das quais resultou que:
 - 8 Ministros;
 - 3 Secretários de Estado;
 - 3 Encarregados de Missão do GMST

tivessem em, curto espaço de tempo, responsabilidades fundamentais no desenvolvimento do MST.

- ✓ Consagração do quadro legal das PPP, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, que levou à obrigatoriedade de nomear uma comissão de acompanhamento do processo, em representação do Estado Concedente.

- ✓ **Multiplicidade de estruturas intervenientes:**
 - Duas comissões de Acompanhamento para negociar as condições da PPP do MST;
 - Gabinete do Metro Sul do Tejo;
 - Município de Almada;
 - Concessionária;
 - Consultor, M. Moura Consultores, Lda;
 - Tutela.

- ✓ Lentidão e passividade no desenvolvimento dos trabalhos da Comissão nomeada em 9 de Dezembro de 2004;
- ✓ Força do poder local face à Administração Central;
- ✓ **Inexistência de uma estrutura com rápido poder decisório em matéria de concessões no âmbito das PPP's.**

6 IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DA RAZOABILIDADE DOS TRABALHOS DE ALTERAÇÃO AO PROJECTO

Como já se viu, do teor da Deliberação da Assembleia Municipal de Almada, tomada em 10 de Março de 2004, ressalta a identificação de um conjunto de condições que levaram à indisponibilidade dos terrenos pelo Município.

Nesta **Deliberação exigiu-se que o Governo adoptasse:**

- A integração das medidas previstas no Plano de Mobilidade - Acessibilidades XXI, na zona de influência do Metro Sul do Tejo (MST);
- A alteração de traçado na Rua Conceição Sameiro Antunes;
- A alteração de traçado na zona do Triângulo da Ramalha, em consequência da contestação de um grupo de moradores;
- A construção dos parques de estacionamento associados ao MST, criando condições para o seu funcionamento simultâneo e integrado;
- O estabelecimento da localização e definição do traçado e arranjos exteriores do Interface de Cacilhas.

Todas estas questões têm acabado por ser resolvidas, **com excepção da garantia de construção dos parques de estacionamento.**

Em complemento, registre-se que, por solicitação da Universidade Nova, prevê-se **construir o muro da Universidade no local da actual rede de vedação e uma nova entrada a norte.**

Constatou-se, ainda, a alteração da localização das subestações, a qual não foi especificada no Contrato de Concessão.

Acessibilidades XXI

A Câmara Municipal de Almada encomendou à empresa Transitec o Plano de Mobilidade – Acessibilidades XXI, o qual foi enviado à Concessionária para estudo das suas eventuais implicações.

Esta apresentou ao GMST um estudo comparativo entre o previsto contratualmente e o em análise, quer em termos de projecto, quer em termos de obra e custos.

Ficou acordado com a CMA, que o GMST colabora a nível do projecto, actuando como intermediário, coordenando e prestando assistência técnica à CMA, que disponibilizaria um milhão de euros para a obra.

Rua Conceição Sameiro Antunes

Na sequência da apresentação pela Concessionária do projecto de execução para a zona da Rua Conceição Sameiro Antunes²⁶, concluiu-se que a solução apresentada, embora exequível, conduzia à introdução de uma barreira arquitectónica muito expressiva (muros com 1,80 m de altura).

Posteriormente, foi possível chegar a acordo sobre outro traçado, que permitia eliminar aquelas barreiras, com possíveis benefícios para a exploração, embora saindo fora da área do PREC. O GMST considerou que a solução encontrada era melhor do que a solução proposta pela Concessionária, aperfeiçoando a sua integração urbanística.

No capítulo dos projectos, o valor deverá ser ajustado aos trabalhos a realizar, uma vez que a Concessionária já havia elaborado o projecto de execução de acordo com a versão contratual.

No que se refere à obra propriamente dita, houve **aumento de aterros para o novo espaço canal**. A área de arranjos exteriores **densificou-se consideravelmente devido ao**

²⁶ De acordo com a solução contratual (anteprojecto e PREC), em resultado da avaliação técnica efectuada com os técnicos da CMA.

aumento da largura do PREC na zona em estudo. Tal facto levou ao aumento da área de pavimentação, porque a Rua Conceição Sameiro Antunes passou de 2 faixas para 4 faixas, acrescendo alterações em muros e na iluminação pública.

Triângulo da Ramalha

O anteprojecto previa um traçado para o MST passando pela Rua do Clube Recreativo. Com a integração do Contrato de Concessão do projecto de requalificação do espaço canal – PREC (projecto dos Municípios) –, **o traçado foi transferido para a Rua Cidade de Ostrava, circunscrevendo um bloco de edifícios de habitação da Rua Lopes de Mendonça, no interior do triângulo formado pelas três linhas do MST**.

No Verão de 2003, os moradores daquela rua apresentaram uma reclamação à CMA, pelo que o GMST, em consonância com a CMA, solicitou à Concessionária que estudasse uma alternativa que, dentro do âmbito do Contrato, respondesse favoravelmente às pretensões destes.

Os trabalhos de alteração têm reflexos, designadamente, no desvio de trânsito, nas terraplanagens, nos arranjos exteriores, na pavimentação, na via, na não execução de um muro de suporte e na electromecânica.

Parques de Estacionamento

No seguimento do Protocolo celebrado entre o Estado e os Municípios²⁷, por solicitação da Câmara Municipal de Almada, foi convidada a Concessionária a apresentar uma proposta para a construção e exploração de 8 parques de estacionamento, para os residentes do concelho de Almada.

A cláusula 11.4 do contrato de concessão estabelece que a Concessão compreende, a título acessório, a exploração dos parques de estacionamento nas instalações do MST ou em locais adjacentes.

²⁷ Com referência nas clausulas 11.4 e 11.5 do Contrato de Concessão



A cláusula 11.5 dispõe que “A forma e condições de aquisição de terrenos, da construção e dos parques de estacionamento (...), são objecto de negociação e acordo entre a Concessionária e o Concedente e ou os Municípios do local da situação dos imóveis (...)”.

No entanto, a parte final da cláusula 11.5 dispõe que “em nenhum caso podem ser estabelecidas no respectivo acordo quaisquer condições que suscitem a aplicação da cláusula 30”, a qual delimita os casos em que a Concessionária tem direito à reposição do reequilíbrio financeiro da Concessão.

A Concessionária, após várias reformulações, apresentou uma proposta para 7 parques de estacionamento para residentes.

O valor proposto pela Concessionária para a concepção/construção de 7 parques de estacionamento, com um total de 2370 lugares e área de construção de 54.090m², foi de 31.651.450 €

A situação dos parques de estacionamento não será tratada pela Comissão de Acompanhamento, mas sim directamente entre a CMA e o Governo.

Interface de Cacilhas

Em sede de concurso e de contrato, o Interface de Cacilhas ficou separado do Troço 1 (Cacilhas/ Vértice N do Triângulo) e constituiu o Lote 1 (Cacilhas/ Rotunda). Os projectos de requalificação do espaço canal (PREC), ou seja, os arranjos exteriores contíguos à plataforma da via não foram definidos para este Lote 1.

No anteprojecto, sujeito a concurso, estabeleceu-se um traçado que aproximava o metro da estação fluvial, na sua localização actual.

Segundo o GMST, esta indefinição resultou de, à data do Contrato de Concessão, estarem em curso estudos para definição de um novo Interface, estudos estes que resultaram inconclusivos.

Posteriormente, foi considerada a possibilidade de uma nova plataforma intermodal, na zona da Doca 13, promovida pela Margueira, SA. No entanto, esta hipótese foi considerada inviável, atendendo à necessidade de assegurar uma solução adequada em tempo compatível com o início da execução das obras no lote 1, em Agosto de 2004.

A Equipa de Missão, em articulação com a Secretaria de Estado dos Transportes, decidiu o desenvolvimento da solução de traçado contratual, promovendo o estudo dos arranjos de espaços exteriores.

Embora a Concessionária tenha apresentado reclamação por trabalhos nas rubricas “Via e Electromecânica”, porque considerava como contratual uma solução que não é a do Anteprojecto, o GMST alertou para os “Pressupostos Base para a Reformulação das Propostas de Maio de 2001”, o que é o documento válido para ser considerado pelos concorrentes.

Confirmou-se a não inclusão em contrato dos arranjos exteriores na ligação entre a Estação de Cacilhas e a envolvente, devendo ser considerados no projecto de construção civil, serviços afectados, arranjos exteriores e terraplanagens.

Muros de suporte

A Concessionária reclamou o pagamento do reforço de muros e uma série de muros de suporte não previstos contratualmente.

O reforço do muro existente na Av. 23 de Julho resulta da falta de estabilidade do mesmo, quando sujeito a acções sísmicas.

Já a construção do muro da Universidade resulta de alterações no terreno, posteriores à data de celebração do Contrato de Concessão. Há, no entanto, trabalhos a menos, respeitantes a muros, previstos no anteprojecto.

O GMST considera que os muros são necessários para cumprir o PREC, logo contratuais, com excepção do referenciado para o Troço 5, onde a alteração topográfica realizada pela Universidade situada na Caparica obriga à construção dos muros.

Nos termos do Contrato de Concessão, a Concessionária assumiu, nas cláusulas 28.1. e 28.2. a), “integral responsabilidade por todos os riscos inerentes à Concessão durante o prazo da sua duração ou de eventuais prorrogações...”, designadamente os riscos decorrentes de “atrasos, trabalhos a mais e defeitos de projecto ou de execução de obras”.

Os trabalhos de construção do muro da Universidade são elegíveis porque resultam de alterações do terreno, posteriores ao Contrato de Concessão.

Subestações

No Contrato de Concessão não foi devidamente especificada a localização das Subestações. No entanto, nas respostas do MST ao ofício n.º 35/ 2001 – CCMST, na alínea c), a MTS afirma que irá estudar soluções arquitectónicas adequadas, a fim de minimizar o impacto visual das subestações de tracção à superfície em meio urbano.

O GMST declara que a alteração da localização de algumas Subestações foi determinada pelas Câmaras Municipais de Almada e do Seixal. No entanto, constitui obrigação contratual da Concessionária obter os licenciamentos e autorizações regulamentares, com vista à concretização dos trabalhos previstos no projecto de execução, por forma a possibilitar a realização das ILD nos termos, prazos e condições previstas no Contrato de Concessão (cláusula 31.1.).

A alínea a) da cláusula 30.1 do Contrato de Concessão dispõe que alterações impostas pela CMA e não pelo Concedente não se enquadram na “Modificação imposta pelo Concedente das obrigações da Concessionária ou das condições de realização da Concessão que tenha como resultado directo um aumento significativo das despesas ou uma perda significativa de receitas da Concessionária”.

O GMST aceita exclusivamente trabalhos a mais na área do projecto de electromecânica.

Face ao exposto, verificou-se que:

1. No ofício n.º 1044/2004, de 16 de Março, o GMST enviou, ao Chefe do Gabinete do Secretário de Estado de Transportes, a notificação da CMA da referida Deliberação da Assembleia Municipal de Almada, de 10 de Março de 2004.

2. Sobre o teor da Deliberação da Assembleia Municipal produziu o GMST uma nota informativa, com análise, comentários e esclarecimentos que foram também remetidos ao Chefe do Gabinete do Secretário de Estado de Transportes.²⁸

3. Em 3 de Setembro de 2004, o GMST comunicou²⁹ ao Chefe do Gabinete do Secretário de Estado de Transportes o ponto de situação do empreendimento.

4. Neste ofício, **o GMST relata que tem conhecimento que decorreram conversações institucionais entre o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e o seu “staff” e a Presidente da Câmara Municipal de Almada, no sentido de se encontrar uma plataforma de entendimento susceptível de desbloquear a situação criada.**

²⁸ Através do ofício n.º 1056/2004, de 18 de Março

²⁹ Através do ofício n.º 1832/2004.



Referencia, também, que teria sido proposto à Autarquia a subscrição de um novo Protocolo com o compromisso possível do Estado sobre as matérias em análise, tendo a CMA proposto uma reformulação que mereceu os comentários expressos pelos consultores jurídicos do GMST, enviados ao Chefe do Gabinete do Secretário de Estado de Transportes³⁰

5. O GMST aguarda, desde 3 de Setembro de 2004, pelo resultado do acordo entre o Estado Concedente e a CMA que permita a normalização da prossecução dos trabalhos nos Troços 1, 2 e 4, que correspondem à intervenção no centro de Almada, desde a Rotunda do Centro Sul até Cacilhas, de acordo com o programado.

Nesta altura, ou seja, em Setembro de 2004, já os atrasos eram estimados em 5 meses, embora se admitisse que poderiam ainda ser total ou parcialmente recuperados.

6. Ainda naquele ofício, foi alertado o Chefe do Gabinete do Secretário de Estado de Transportes de que “ **A resolução das questões pendentes é por conseguinte urgente e indispensável**”.

7 ANÁLISE DAS IMPLICAÇÕES FINANCEIRAS DO PROJECTO PARA O ESTADO - SOBRECUSTOS

Sobrecusto já aprovado

Conforme estabelecido na cláusula 14.2 alínea a) do Contrato de Concessão, **os valores das Infra-estruturas de Longa Duração (ILD) participadas pelo Estado ascendem a 265.068.235 Euros.**

O único sobrecusto já considerado, no valor de 3.615.594 Euros, corresponde à actualização prevista no “Acordo” relativo ao Contrato de Concessão, cláusula 4.2, e decorre do atraso na emissão da Declaração de Impacte Ambiental (DIA) que teve implicações na data de início da concessão.

Este sobrecusto corresponde a cerca de 1,364% do valor da participação do Estado.

Não existe, nesta data, ou seja, em Setembro de 2006, qualquer outro valor acordado relativo ao sobrecusto da concessão da responsabilidade do Concedente.

Conforme cláusula 30.1 alínea a) do Contrato de Concessão, há lugar à reposição do reequilíbrio financeiro da Concessão, por “ *modificação imposta pelo Concedente das obrigações da Concessionária ou das condições de realização da concessão que tenha como resultado directo um aumento significativo de despesas ou uma perda significativa de receitas da Concessionária*”.

A reposição do reequilíbrio financeiro pode ter lugar³¹, consoante opção do Concedente, através de uma ou mais das seguintes modalidades:

- Alteração do tarifário;
- Atribuição de participação ou compensação directa pelo Concedente;
- Prorrogação do prazo da Concessão;
- Qualquer outra forma que seja acordada pelas Partes.

Identificaram-se os seguintes trabalhos de alteração:

- Alteração de traçado na Rua Conceição Sameiro Antunes, solicitado pela Câmara Municipal de Almada;

³⁰ Através do ofício n.º 1819/2004, de 30 de Agosto.

³¹ Nos termos da cláusula 30.7 do Contrato de Concessão.

- Alteração de traçado na zona do denominado Triângulo da Ramalha, por solicitação da Câmara Municipal de Almada, em consequência da contestação de um grupo de moradores;
- Adopção do Plano de Mobilidade para Almada³², por solicitação da Câmara Municipal de Almada, na zona de influência do MST;
- Alteração do muro, por solicitação da Universidade Nova;
- Definição final do traçado e arranjos exteriores para o Interface de Cacilhas, que não ficou completamente especificado no Contrato de Concessão.

Em complemento destes trabalhos de alteração, tem havido agravamento de custos por indisponibilidade de terrenos, em parte da obra a executar.

A deliberação da Assembleia Municipal de Almada de fazer depender a disponibilização dos terrenos do património público e privado da CMA, da satisfação de um conjunto de condições diferentes das consagradas nos Protocolos celebrados entre as CMA/ CMS e o Estado, **traduziu um dos factos que têm levado ao actual ponto de situação do empreendimento, ou seja, ao atraso na conclusão das obras de cerca de mais de dois anos.**

Com efeito, a Cláusula Segunda do Protocolo para a Cooperação Técnica e Financeira entre o Estado e os Municípios estabelece que os Municípios devem disponibilizar, livres de ónus e encargos e desocupados, os terrenos no seu domínio público e privado necessários à execução da plataforma da via, paragens e arranjos dos espaços exteriores.

Nas datas previstas no Plano de Trabalhos do Anteprojecto, os terrenos deveriam ter sido libertados pela CMA desde que a Concessionária tivesse entregue as respectivas plantas parcelares, com pelo menos 30 dias de antecedência, facto que aconteceu.

Em Agosto deste ano, os Troços 1 e 2 ainda não tinham sido iniciados, bem como os Lotes 18 e 20 do Troço 4.

O Lote 9 do Troço 3 teve início só em Março de 2006.

Relativamente ao Troço 5, aguarda-se a conclusão dos trabalhos de arqueologia para finalizar os trabalhos do Lote 24.

1ª Comissão de Acompanhamento

No âmbito da competência desta Comissão **integra-se também a negociação de um acordo entre o Estado, Municípios e a Concessionária, para viabilizar a construção e exploração de parques de estacionamento, solicitados pelos Municípios. Contudo, a cláusula de reequilíbrio financeiro da Concessão (cláusula 11.5) dispõe que não poderá ser aplicada, para este caso específico, no eventual acordo a que se chegar.**

Entre 9 de Dezembro de 2004 e 10 de Março de 2006, a Comissão de Acompanhamento não procedeu a quaisquer negociações.

2ª Comissão de Acompanhamento

A 2ª Comissão de Acompanhamento foi nomeada em Março de 2006, tendo tido a primeira reunião de trabalhos com a Concessionária logo no próprio dia 10 de Março (acta n.º 1).

Encontram-se pendentes de análise e decisão pela 2ª Comissão de Acompanhamento, nomeada em Março de 2006, diversas matérias que poderão configurar alterações ao contrato determinadas pelo Concedente e que poderão ter um impacto financeiro significativo no envolvimento financeiro do Estado nesta concessão.

³² Acessibilidades XXI.



Ponto de situação actual

Actualmente, ou seja, em Julho de 2006, encontram-se em negociação as seguintes compensações/indemnizações, solicitadas pela Concessionária³³:

1. Compensação à Concessionária pelo atraso na entrada em exploração;
2. Indemnizações relativas à construção das Infra-estruturas de Longa Duração (ILDs):
 - a. Trabalhos adicionais;
 - b. Estrutura mínima;
 - c. Prolongamento de estaleiros;
 - d. Revisão de preços contratuais;
 - e. Custos indirectos não facturados.

A Comissão de Acompanhamento e o GMST *“procederam a um conjunto de estimativas que reflectem, tanto quanto nos é possível prever, os valores subjacentes aos pedidos da Concessionária, não existindo ainda de momento qualquer montante acordado entre a Comissão de Acompanhamento e a Concessionária.”*, segundo informação prestada ao Tribunal de Contas pelo Presidente da CA, em Julho de 2006.

1. Compensação à Concessionária pelo atraso na entrada em exploração.

A não conclusão das ILDs impediu o início da exploração do empreendimento no dia 12 de Dezembro de 2005, conforme o estatuído no Contrato de Concessão.

Pelo facto de não se ter iniciado a exploração, a Concessionária não tem auferido quaisquer proveitos. Não obstante, incorre em custos financeiros decorrentes da aquisição do material circulante.

A Concessionária solicitou inicialmente o montante de cerca de 928.000 €mês por perda de receitas brutas previstas no Caso Base, o que se traduz no montante total de 25.056.000 €, para os 27 meses de atraso na entrada em exploração.

A Comissão de Acompanhamento acordou já com a Concessionária que se procederia ao faseamento da entrada em exploração. A compensação devida seria apurada por referência ao Caso Base, resultando da diferença entre os proveitos estimados e os custos não incorridos pela Concessionária em cada uma das fases, pelo facto de não operar:

- Etapa 0 – sem operação;
- Etapa 1 – operação Corroios / Centro Sul;
- Etapa 2 – operação Corroios / Universidade.

A Comissão de Acompanhamento está actualmente a negociar os prazos e custos associados a cada uma das etapas.

No entanto, existe já um princípio de acordo entre a Comissão de Acompanhamento e a Concessionária que aponta para o seguinte faseamento dos trabalhos:

- **Etapa 0** – Desde 12 de Dezembro de 2005 até 30 de Março de 2007 (data prevista para o início da exploração do troço Corroios – Centro Sul);
- **Etapa 1** – desde o início de exploração do troço Corroios – Centro Sul até 30 de Setembro de 2007 (até ao início da extensão da exploração até à Universidade);
- **Etapa 2** – desde o início da exploração do troço Corroios – Universidade até 31 de Março de 2008 (até à entrada em serviço do troço Bento Gonçalves – Cacilhas)

Indemnizações relativas à construção das Infra-estruturas de Longa Duração (ILDs)

³³ Informação prestada ao Tribunal de Contas pelo Presidente da Comissão de Acompanhamento, através dos ofícios n.º 0788-A de 7 de Julho de 2006 e n.º 0832-A de 20 de Julho de 2006.

a. Trabalhos adicionais

A Concessionária alegou ter executado trabalhos não previstos, os quais seriam da responsabilidade do Concedente.

Na tabela seguinte apresentam-se os valores solicitados pela Concessionária, os quais não foram ainda objecto de negociação com a Comissão de Acompanhamento.

Pos.	Designação	Preço Base Julho 2001
0	Trabalhos complementares à disponibilização de terrenos públicos	42.520,20 €
A	Trabalhos de Construção Civil, Via e Arranjos Exteriores	6.760.985,90 €
	Projectos	2.269.209,74 €
	Infra-estruturas e Arqueologia	1.281.873,44 €
	Arranjos Exteriores	771.708,39 €
	Muros de Suporte	1.943.472,97 €
	Via	150.506,51 €
	Subestações	344.214,85 €
B	Trabalhos de Electromecânica	1.491.023,19 €
C	Administração MTS (6%)	529.438,04 €
PONTO DE SITUAÇÃO DO GLOBAL DOS TRABALHOS ADICIONAIS ATÉ 06/03/31		8.823.967,33 €

Fonte: Concessionária MTS.

Os montantes requeridos pela Concessionária e respectiva fundamentação estão a ser analisados pelo Gabinete do Metro Sul do Tejo, podendo realçar-se desde já as seguintes posições examinadas:

Item	Montante
Valores reclamados pela Concessionária, oportunamente rejeitados pelo GMST, por se ter em consideração estar previsto contratualmente.	2.770.886,40 €
Valores recentemente reclamados pela Concessionária, para os quais não foi apresentada qualquer fundamentação para a sua ocorrência.	5.536.058,93 €
Valores resultantes de trabalhos considerados a mais pelo GMST, devido a alterações na Rua Conceição Sameiro Antunes, no Triângulo da Ramalha e a levantamentos arqueológicos	1 134 089,00 €

Fonte: GMST.

De acordo com o quadro supra, apenas o montante de 1 134 089,00 € foi aceite pelo GMST, mas não reflecte ainda qualquer princípio de acordo com a concessionária.

b. Estrutura mínima

Esta matéria não foi ainda objecto de negociação entre a Comissão de Acompanhamento e a Concessionária.

Porém, constatou-se o que a Concessionária suspendeu os trabalhos no dia 12 de Dezembro de 2005, por, alegadamente, não lhe terem sido disponibilizados terrenos. Os trabalhos apenas foram retomados no dia 27 de Março de 2006. Durante o período de suspensão, a Concessionária alega ter desmobilizado parcialmente os estaleiros, tendo substituído os seus custos por uma “estrutura mínima”.

De acordo com as estimativas da Concessionária, a manutenção desta estrutura importou num montante mensal de 300.000 €, correspondendo a um montante total de 1.051.000 € para o período em questão.

c. Prolongamento de Estaleiros

Nos termos expostos supra, a Concessionária procedeu à desmobilização de estaleiros no dia 12 de Dezembro de 2005. Em 27 de Março de 2006, aquando do reinício dos trabalhos, a Concessionária alega ter procedido à remobilização dos estaleiros³⁴.

A Concessionária solicitou um valor mensal de estaleiro central equivalente a 80% do custo unitário previsto no contrato desde o reinício dos trabalhos – 12 de Março de 2006, até ao início da frente de trabalho relativa ao Triângulo da Ramalha, a partir do qual subiria para os 100% contratuais.

³⁴ Por exemplo: Na empreitada de construção civil estava previsto no contrato um custo do estaleiro central, para os 36 meses de duração prevista da obra, equivalente a 469.732 €/mês.



A este valor soma-se, tal como já se deu conta, o custo da desmobilização (80% do valor contratual, ou seja, 205.754 €) e remobilização (30% do valor contratual, ou seja, 785.000 €) do estaleiro central.

Foram ainda pedidos, com base nos mesmos argumentos, indemnizações relativas aos vários estaleiros da frente e aos estaleiros do fornecedor do material electromecânico - Siemens.

Esta matéria não foi ainda objecto de negociação entre a Comissão de Acompanhamento e a Concessionária. No capítulo 5.4 apresenta-se uma estimativa do montante global pedido pela Concessionária, o qual foi calculado com base nos elementos disponíveis.

d. Revisão de preços contratuais

Esta matéria encontra-se em negociação entre a Comissão de Acompanhamento e a Concessionária. Porém verificou-se o seguinte:

Pelo atraso na construção das ILDs, veio a Concessionária solicitar a aplicação do modelo de revisão de preços respeitante aos trabalhos a executar, posteriores ao dia 12 de Dezembro de 2005.

A Comissão de Acompanhamento e a Concessionária acordaram já que a data base para o início da actualização, relativamente a atrasos imputados ao Estado, corresponderia a meio do prazo contratualmente previsto para a construção da ILDs.

A Comissão de Acompanhamento esclareceu que, aplicando os índices de preços no consumidor (IPC) aos trabalhos não facturados da área electromecânica e o índice de revisão de preços, previsto na proposta ao concurso, às quantidades não facturadas de construção civil, e considerando como data base o dia 1 de Julho de 2001 (proposta inicial da MST já ultrapassada), **estimou que o pedido da Concessionária orçaria em cerca de 14.591.750,00 €**

Os pressupostos são os seguintes: Data base: 01/07/2001; **valor do contrato:** 265.068.220€; **valor pago até Fev.06:** 207.460.579 €; **valor total por facturar:** 57.607.641€, dos quais 37.000.000 € referem-se à construção civil (revisão de preços) e os restantes 20.607.641 € à área electromecânica (IPC).

e. Custos indirectos não facturados

A Concessionária alega que o valor dos contratos dos seus fornecedores de ILDs incluía uma parcela de custos indirectos, os quais deveriam ter sido ressarcidos pela execução da totalidade da obra, no prazo contratualmente previsto.

Mais reclama que se tratava de custos exclusivamente dependentes do tempo. Logo, o atraso na concretização do projecto resultaria directamente em custos acrescidos para a Concessionária.

Esta matéria não foi ainda objecto de negociação entre a Comissão de Acompanhamento e a Concessionária, apresentando-se seguidamente a estimativa do montante pedido pela Concessionária.

Estimativas dos montantes já solicitados pela Concessionária no âmbito do Processo de Alteração das condições da parceria pública-privada do MST.

A Comissão de Acompanhamento informou que efectuou uma **primeira análise global provisória** aos montantes solicitados pela Concessionária, no âmbito do processo de alterações das condições de parceria público-privada respeitantes ao Sistema de Metro Ligeiro de Superfície do Sul do Tejo.

(milhares de euros)

PROPOSTA DA CONCESSIONÁRIA				
Item		Valor/mês	N.º Meses	Total
1	Compensação à Concessionária pelo atraso na entrada em exploração	928	27	25.056
1.1	Etapa 0 – Sem operação	NA	NA	NA
1.2	Etapa 1 – Operação Corroios-Centro Sul	NA	NA	NA
1.3	Etapa 2 – Operação Corroios-Universidade	NA	NA	NA
2	Indemnizações relativas à construção das ILDs			
a.	Trabalhos Adicionais	NA	NA	8.824
b.	Estrutura operacional mínima	-	-	1.051
b.1	ACE	154	3,5	540
b.2	SIEMENS	136	3,5	476
b.3	Operadora	10	3,5	35
c.	Estaleiro Principal e Estaleiros de Frente	-	-	12.640
c.1	Estaleiro Principal (CC) – 80%	376	3	1.128
c.2	Estaleiro Principal (CC) – 100%	470	21	9.870
c.3	Estaleiros de Frente	23	24	552
c.4	Remobilização do Estaleiro Central	NA	NA	786
c.5	Remobilização dos Estaleiros da Frente	NA	NA	314
c.6	Desmobilização do Estaleiro Central	NA	NA	206
d.	Revisão de preços contratuais	NA	NA	9.633
e.	Custo indirectos não facturados	-	-	10.377
e.1	ACE	NA	NA	4.711
e.2	Siemens	NA	NA	5.666
	Total da Proposta da Concessionária			67.590

Fonte: Comissão de acompanhamento.

A Comissão de Acompanhamento esclarece que estes montantes não espelham qualquer princípio de acordo entre o Estado e a Concessionária, representando, apenas, a estimativa dos montantes já requeridos por esta.

Face ao exposto, constata-se que:

- A Comissão de Acompanhamento e a Concessionária têm vindo a negociar algumas das matérias que, eventualmente, constituem alterações das condições da Parceria Público-Privada respeitantes ao Sistema de Metro Ligeiro de Superfície do sul do Tejo (MST).

- A Comissão de Acompanhamento encontra-se presentemente a ser apoiada pelo GMST na preparação de estimativas que reflectem os pedidos da Concessionária para os trabalhos adicionais.

- Relativamente ao montante de trabalhos adicionais de 8.823.967,33€ solicitado pela Concessionária, o GMST já procedeu à análise de trabalhos que ascendem a 8.306.945,33€, e

concluiu que somente 1 134 089,00 € estão em condições de ser aceites pelo GMST.

Com efeito, apenas são considerados trabalhos a mais as alterações na Rua Conceição Sameiro Antunes, no Triângulo da Ramalha, e os levantamentos arqueológicos.

- A Comissão de Acompanhamento realça³⁵, que “não existe ainda de momento qualquer montante acordado entre a Comissão de Acompanhamento e a Concessionária.”

- A Comissão de Acompanhamento tem vindo a acordar as várias estratégias para abordagem da compensação à Concessionária pelo:

- atraso na entrada em exploração;
- estrutura mínima durante o período de suspensão dos trabalhos desde 12 de Dezembro de 2005 a 27 de Março de 2006, data em que foram retomados os trabalhos;

³⁵ Através do ofício n.º 0832-A, de 20 de Julho de 2006.



- prolongamentos dos estaleiros;
- revisão de preços contratuais, e,
- custos indirectos não facturados.

- **Do montante total de 67.590.000 € solicitados pela Concessionária que não reflectem qualquer princípio de acordo com o Estado, somente a verba de 1 134 089,00 € foi, em princípio, aceite pelo GMST, encontrando-se as restantes verbas a ser objecto de negociação.**

- É difícil, nesta altura, estimar qual vai ser o montante total apurado pela Comissão de Acompanhamento após obter a análise do GMST sobre esta matéria.

A este propósito o MOPTC na fase do contraditório refere que *“assume-se como perfeitamente exequível que o acordo de reposição do equilíbrio financeiro se conclua até ao final do ano em curso, ou seja, 2006, sendo que, no caso de tal não ser possível por inflexibilidade negocial da concessionária, se recorrerá aos meios legais ao dispor para resolver a questão, em hipótese alguma se continuando a postergá-la”*.

8 ETAPAS DE EXECUÇÃO DO PROJECTO PREVISTAS INICIALMENTE – PONTO DE SITUAÇÃO DA EXECUÇÃO FISICA DA CONCESSÃO

8.1. Desenvolvimento do projecto

O projecto de implantação da rede de metropolitano ligeiro da margem sul do Tejo, apresenta sumariamente as seguintes fases:

- No final de **Julho de 2002** foi assinado, entre o Estado representado pelo MF e pelo MOPTH e a MTS – Metro Transportes do Sul, SA, o contrato de concessão da Rede de Metropolitano Ligeiro da Margem Sul do Tejo, conforme se viu.

- O prazo da Concessão entrou em vigor no dia 11 de Dezembro de 2002, ou seja, no dia seguinte à emissão da respectiva Declaração de Impacto Ambiental, pelo período de 30 anos, **repartidos em 36 meses para a construção das infra-estruturas e em 27 anos para a exploração.**

- A obra foi iniciada na data consignada e logo surgiram atrasos, devido, principalmente, à deficiente articulação dos diversos intervenientes em obra e a maiores dificuldades encontradas no terreno, face ao previsto. Estes atrasos foram-se atenuando com o decurso do desenvolvimento da obra, tendo o GMST afirmado que se afiguraria possível a recuperação dos atrasos dentro do prazo global da obra, nas áreas disponibilizadas à Concessionária.

- No dia **10 de Março de 2003**, a Assembleia Municipal de Almada aprovou uma deliberação, que se pode resumir da seguinte forma:

- a) A prévia aprovação dos projectos de execução de cada troço do Metro Sul do Tejo, é condição indispensável para toda e qualquer disponibilização de terrenos pelo Município;
- b) A partir daquela data e enquanto não estiverem cumpridas por parte da Concessionária as condições estabelecidas pela Assembleia Municipal no protocolo celebrado com o Estado e cumulativamente, assumida a resolução das questões enunciadas no número 1 da deliberação, designadamente a apresentação do faseamento global da obra, **a integração do plano de mobilidade, a fixação definitiva do traçado da Rua Conceição Sameiro Antunes e do Triângulo da Ramalha, não devem ser disponibilizados os terrenos públicos e privados do Município** (sublinhado nosso);

- c) Relativamente aos terrenos do troço 1 (Avenida Bento Gonçalves/ Cacilhas) só devem ser disponibilizados pelo Município quando estiverem cumpridas as condições referidas na alínea anterior e, assim, aprovados os projectos, estabelecida a localização do terminal de Cacilhas, resolvido o estacionamento e assumidas as medidas do plano de mobilidade para os desvios de trânsito a implementar no decurso e no pós obra.

Ou seja, inicialmente, o projecto estava previsto ser executado até ao final de 2005, conforme resulta do exame do quadro que se segue:

ETAPAS	DATA
Abertura do concurso	16/09/1999
Assinatura do contrato de concessão	22/07/02
Avaliação de impacto ambiental	Último trimestre de 2002
Declaração de impacto ambiental	11/12/02
Aquisição de terrenos	Dezembro 2002 a Fevereiro de 2004
Período de construção	Março de 2003 a Junho de 2005
Testes dos Combino	Novembro de 2005
Início da exploração	Dezembro de 2005

Como se vê o atraso na obra, que se cifra, actualmente, em cerca de um ano, contribuiu para prejudicar o início da exploração, já que esta não começou a operar no *timing* programado.

Com efeito, a não disponibilização, por parte do Município de Almada, dos terrenos necessários à execução dos trabalhos que pertençam ao seu domínio público ou privado municipais, nas datas previstas no Plano de Trabalhos do Anteprojecto, tem causado atrasos significativos à obra e pode acarretar, nos termos do Contrato de Concessão, o dever para o Estado indemnizar ou reequilibrar financeiramente a Concessionária.

Paralelamente, a indisponibilidade de uma parcela de terreno, propriedade da REFER, junto à estação de Corroios, por ocupação ilegal por terceiros, prejudicou o normal desenvolvimento de trabalhos e obrigou a alterações no plano global de execução dos mesmos.

Os trabalhos estiveram suspensos desde 12 de Dezembro de 2005 até 12 de Março de 2006 porque a Concessionária alega não terem sido disponibilizados terrenos para a continuação da obra.

8.2. Ponto de situação da execução física

A situação do empreendimento, em **finais de Maio de 2006**, era a seguinte:

Estavam concluídos cerca de 9 Km dos 13,5 Km que constituem a 1ª fase. Ainda não tinham sido iniciados os trabalhos em 9 Estações (6 no Troço 1, Universidade, Cova da Piedade e Ramalha).

- **No Troço 1 (Cacilhas/ Vértice N do triângulo da Ramalha) –** Mantém-se a indisponibilidade dos terrenos nos 5 lotes que o constituem, pelo que a percentagem de progresso continua em 0%.

Não há projecto para o Interface de Cacilhas, embora a Concessionária já tenha efectuado estudos sobre o Terminal Intermodal. O assunto está a ser tratado pela Secretaria de Estado dos Transportes. O GMST ainda não tem confirmação sobre a localização do Interface em Cacilhas, abandonando-se por completo a mudança para a Doca 13 da Margueira S.A.

O GMST prevê ter os terrenos disponíveis em Setembro / Outubro de 2006.

O prazo inicial de execução deste troço é de 22 meses, mas o GMST prevê que o prazo possa ser reduzido para 18 meses na situação actual de desenvolvimento dos trabalhos.



A data prevista para a conclusão deste Troço é durante o 1º trimestre de 2008.

- **No Troço 2 (Vértice N do triângulo da Ramalha)** – Situação semelhante ao Troço 1, ou seja, mantém-se a indisponibilidade dos terrenos em 2 lotes. Falta ainda a construção da subestação da Av. Bento Gonçalves por indisponibilidade de terreno.

Os terrenos foram já libertados pela Assembleia Municipal de Almada, embora falte ainda emitir o auto de cessão. Prevê-se que o auto seja emitido em 12 de Julho e os terrenos logo entregues à Concessionária.

Prevê-se que os trabalhos possam estar concluídos durante o 1º trimestre de 2008, à semelhança, aliás, do previsto para o Troço 1.

- **No Troço 3 (Eixo da Rua Alberto Araújo/ Corroios)** – Os trabalhos de construção civil e actividades electromecânicas encontram-se concluídos, **com excepção da Rua Conceição Sameiro Antunes.**

Após ter sido concluído o projecto variante solicitado pela CMA, foram reiniciados os trabalhos no lote 9 - Rua Conceição Sameiro Antunes, no dia 28/03/2006.

Neste projecto, o traçado inicial foi deslocado em 17 m, o **que obriga à construção de um muro de suporte com cerca de 7,50 m de altura e fundação indirecta em estacas.**

Prevê-se que os trabalhos entre Corroios e Cova da Piedade fiquem concluídos durante o 1º trimestre de 2007 e que o metropolitano entre imediatamente em exploração.

- **No Troço 4 (Vértice S do Triângulo da Ramalha/ Pragal)** – Com excepção da construção do viaduto sobre a A2, os trabalhos estão suspensos há mais de um ano.

O GMST informou que o projecto variante pela Rua de Alvalade será consolidado até Agosto de 2006, esperando-se que a CMA não levante dificuldades à libertação dos terrenos.

Falta ainda definir com rigor o outro lado do Triângulo da Ramalha do Troço 4, embora a alteração a efectuar não tenha impacto no caminho crítico da obra.

Os trabalhos estão concluídos em 55%. Prevê-se que os trabalhos no Troço, que permitirão a ligação até ao Pragal, sejam concluídos durante o 2º trimestre de 2007.

- **No Troço 5 (Pragal/ Universidade situada na Caparica)** – Nos Lotes 22 e 23 os trabalhos estão adiantados e praticamente concluídos. No Lote 24 os trabalhos de arqueologia foram considerados concluídos pelo IPPA, embora continuem a ser necessárias escavações arqueológicas.

No lote 24, a Universidade da Caparica tem dificultado muito a cedência de terrenos e exige contrapartidas: muro de suporte no local da rede de vedação actual, e, nova entrada a Norte.

O GMST contratou a Ferbritas para analisar os custos desta solução e estudar o desvio do traçado para não entrar nos terrenos da Universidade. Estes estudos serão posteriormente entregues à tutela – Secretaria de Estado dos Transportes.

Ainda falta construir a estação da Universidade.

Na Estação da REFER do Pragal é necessário reforçar a laje que cobre o Centro Comercial. A REFER lançou o respectivo concurso, encontrando-se a obra em curso.

Na totalidade, os trabalhos atingiram 70% de execução. Prevê-se que os trabalhos estejam concluídos durante o 3º trimestre de 2007, a fim de permitir a exploração da ligação Cova da Piedade – Universidade no fim do 3º trimestre de 2007.

- **No Troço 6 (Corroios excepto enc. alinh. recto EN10/ PMO) – Troço praticamente concluído - 94%, faltando umas pequenas demolições dentro do recinto do PMO, o qual está a funcionar e a albergar o material circulante.**

8.3. Material circulante

No que respeita ao material circulante, foram entregues as 24 unidades, embora a última tenha sido entregue com um atraso de 2 meses e meio.

Têm sido efectuados os ensaios subsequentes ao transporte das unidades para Portugal, mas falta a integração com o sistema e o licenciamento pela entidade competente - INTF.

Não se registou progresso nas actividades de Recrutamento e Formação e de elaboração de Regulamentos, Instruções e Normas Técnicas porque ainda faltavam cerca de 6 meses até ao 1º trimestre de 2007.

8.4. Evolução da obra no primeiro trimestre de 2006

Os trabalhos entre 31 de Dezembro de 2005 e 31 de Março de 2006 estiveram praticamente parados, como pode ser comprovado no quadro seguinte:

Actividade	Situação em 31 de Dezembro de 2005	Progresso em 31 de Março de 2006
Projectos de execução dos ILD's	98%	98%
Instalações Electromecânicas	75%	75%
Troço 6 (Excluindo P.M.O.)	94%	94%
P.M.O.	88%	95%
Troço 1	0%	0%
Troço 2	0%	0%
Troço 3	86%	87%
Troço 4	54%	55%
Troço 5	77%	81%
Material Circulante	73%	73%
Recrutamento e Formação	0%	0%
Regulamentos, Instruções e Normas Técnicas	0%	0%

O GMST prevê que a 1ª fase do MST fique totalmente concluída durante o 1º trimestre de 2008.

Nestas circunstâncias, **o atraso geral da obra é de 16 meses, uma vez que a data contratual de conclusão dos trabalhos foi fixada no 1º trimestre de 2008.**

Face ao exposto, verifica-se o seguinte:

- **O Progresso físico atinge os 70%;**
- As situações pendentes são, fundamentalmente, **a indisponibilidade de terrenos pela Câmara Municipal de Almada para que os trabalhos se iniciem nos Troços 1 e 2, e a parte do Troço 4 (2 lados do Triângulo da Ramalha).**
- O GMST previa que os terrenos fossem libertados pela CMA em Setembro / Outubro de 2006.
- No Lote 24 do Troço 5 os trabalhos foram suspensos, mas os trabalhos de escavação arqueológica já foram considerados concluídos pela IPPA. **O GMST aguarda a conclusão dos estudos para um traçado alternativo que “fuja” ao terreno da Universidade, a qual exige a construção de um muro de suporte e de uma entrada a Norte.**



- Os terrenos necessários para a construção do Troço 2 já foram libertados no passado mês de Julho.
- **Continua por definir o traçado final e arranjo dos espaços exteriores do Interface de Cacilhas**, que o Contrato de Concessão não especificou completamente. A Secretaria de Estado dos Transportes ainda não confirmou a opção de Cacilhas. O prazo para elaboração do projecto em Cacilhas será de 6 meses e a obra decorrerá durante cerca de 10 meses, integrada no Troço 1.
- **Faltam 9 Estações:** 6 no Troço 1, Universidade, Cova da Piedade e Ramalha; nas restantes faltam vidros e mobiliário urbano para impedir que sejam vandalizadas.

Este atraso tem consequências graves nos custos de prolongamento de estaleiros e revisão de preços contratuais, para além da compensação à Concessionária pelo atraso na entrada em exploração.

9 ESTRUTURA DE COORDENAÇÃO E VERIFICAÇÃO DO CONTRATO DE CONCESSÃO E FISCALIZAÇÃO DA OBRA

Equipa de Missão

Conforme tem sido explanado em diversos passos do presente relatório, o Estado Concedente decidiu constituir uma equipa de missão, designada por Gabinete do Metro Sul do Tejo (GMST), o qual tem procedido à coordenação e verificação do cumprimento dos objectivos definidos no Contrato de Concessão da rede de metropolitano ligeiro da margem Sul do Tejo, até à entrada em funcionamento da 1ª fase da rede.

A equipa de missão é presidida, actualmente³⁶, pelo encarregado de missão – Eng. Marco

Aurélio Martins e constituída por mais quatro personalidades designadas pelo MOPTH, MF, CMA e CMS.

A equipa de missão é coadjuvada por um corpo de oito técnicos, a saber:

- Engenheiro Civil - Responsável pelo acompanhamento do SIGAQS, da elaboração dos projectos, do desenvolvimento da obra, da aprovação dos autos de medição, etc.
- Engenheiro Civil que coordena a recepção dos projectos, o encaminhamento dos projectos de arranjos exteriores para as Câmaras Municipais e os restantes para as equipas de revisores de projectos (Metro, Ferbritas, etc), etc.

No estaleiro, para acompanhamento da fiscalização da obra:

- Construção civil/ segurança e higiene – um engenheiro civil
- Construção civil/ geotecnia - uma engenheira geotécnica/ civil
- Via – um técnico de via
- Electromecânica – um técnico de electromecânica
- Construção civil – um técnico de construção civil.

A equipa de missão é apoiada administrativamente por três pessoas.

Coordenação e Verificação do Cumprimento do Contrato de Concessão

A equipa de missão, denominada GMST, **reúne-se semanalmente** para tratar dos assuntos que lhe dizem respeito, no cumprimento dos objectivos fixados na Resolução do Conselho de Ministros, donde resulta a elaboração de actas.

A Comissão Consultiva, supostamente presidida pelo encarregado de missão, nunca foi constituída.

³⁶ Desde Março de 2006.

O corpo técnico do GMST exerce as suas funções da seguinte forma:

- Os projectos das especialidades entregues pela Concessionária no GMST, são encaminhados para as equipas de revisores de projectos, que elaboram os seus pareceres no prazo máximo de 30 dias.
- Os projectos dos arranjos exteriores são encaminhados para as Câmaras Municipais que têm um prazo de 10 dias para entregarem os seus pareceres.
- **A equipa de acompanhamento da obra prepara e entrega diariamente no GMST** o “Relatório Diário de Acompanhamento da Obra” com a situação diária da obra, fotografias, problemas detectados, mão-de-obra utilizada, etc.
- Se no “Relatório Diário” constarem problemas que devem ser logo resolvidos, o responsável officia a Concessionária a informar do sucedido, tendo sido previamente contactada informalmente a fiscalização da Concessionária.
- **A equipa de acompanhamento da obra reúne-se semanalmente** com o responsável para verificar se foram detectadas “não conformidades” e resolver outros assuntos pendentes.
- Relativamente à “**Segurança e Higiene da Obra**”, o corpo técnico acompanha o desempenho dos gestores do SIGAQS a nível da Concessionária e descentralizados a nível da ACE e Consórcio Siemens. A empresa AmbiSegur garante a gestão do SIGAQS para o ACE.
- No que respeita aos Serviços Afectados, o corpo técnico faz o acompanhamento, com as Câmaras Municipais, das obras necessárias e participa em reuniões de coordenação.
- Para gestão das “não conformidades” detectadas, o corpo técnico criou uns quadros com colunas para identificação dos troços, trabalhos por realizar, reparações e autos de pré-recepção, o que permite verificar o estado de implementação das medidas correctivas e seguimento de acções resultantes de revisões anteriores.

- Coordena e acompanha a Auditoria Mensal de Ambiente de iniciativa do GMST, contratada em “*outsourcing*”, para tomada de medidas correctivas relativamente a constatações evidenciadas em auditorias anteriores.
- Elabora o “Relatório Mensal de Situação do Empreendimento” de apreciação do “Relatório de Progresso de Fiscalização do MST”, tendo assegurado a contratação de uma engenheira especialista em planeamento.

Da análise que foi efectuada aos Relatórios de Progresso da Concessionária n.ºs 23 a 29, emitidos mensalmente desde 05/01/31 até 05/07/31 e dos correspondentes Relatórios de Situação do Empreendimento do GMST, os quais são enviados ao Consultor da Concessionária, **destaca-se o seguinte:**

- Erros e incongruências mais relevantes assinaladas pelo GMST e que suscitam maior preocupação:

- A Concessionária não deu resposta às datas efectivas de libertação de cada uma das parcelas entretanto expropriadas; na parte dos projectos há quadros ilegíveis, estando atrasados 13 a 19 meses;
- Falta indicação dos estaleiros para os Troços 2 e 4, da quantificação dos meios humanos e de equipamentos;
- Baixíssimo ritmo no desenvolvimento de trabalhos com frentes de trabalhos paradas e meios dispersos;
- No capítulo de **análise de desvios assinala-se o progresso muito inferior ao contratualmente previsto e de não haver vontade de recuperar atrasos gravíssimos;**
- No relatório n.º 23, os atrasos acumulados são de 8 meses para a globalidade dos trabalhos nos troços disponíveis.



- Durante estes 7 meses o GMST fez sucessivamente a mesma crítica à forma como os relatórios de progresso foram elaborados, num exercício que não teve o mínimo sucesso junto da Concessionária, **já que estes nunca foram rectificad**os, **continuando com as mesmas “inconsistências e discrepâncias”**, como foi assinalado nos relatórios de situação do empreendimento do GMST, nos “comentários finais”.

- Ao ser indagado sobre esta situação, o GMST argumentou que não tem poderes para obrigar a Concessionária a produzir relatórios consistentes e válidos, que respondam às suas expectativas, no cumprimento do Contrato de Concessão.

Com efeito, verificou-se que o reporte dos relatórios produzidos pela Concessionária não correspondiam as necessidades para aferir o cumprimento do contrato de concessão.

Fiscalização da Concessionária

A Concessionária, nos termos da Concessão, estabeleceu um acordo com o **consultor Manuel Moura Consultores, Lda, para o fornecimento dos seguintes serviços:**

- Coordenação / fiscalização dos trabalhos a realizar por empreiteiros e fornecedores, representando os interesses da Concessionária;
- Concepção, implementação e controlo das condições contratuais relativas ao SIGAQS, tal como definido no Contrato de Concessão;
- Concepção, implementação e gestão de um Sistema de Informação integrado que agilize os procedimentos e o fluxo de informação e documentos, de forma a possibilitar a elaboração de relatórios de situação permanentemente actualizados e com a periodicidade necessária ao cumprimento de todas as obrigações contratuais;

- Assessoria à Concessionária na área financeira, assegurando todas as ligações com as entidades financiadoras, nomeadamente zelando pelo bom e atempado cumprimento das obrigações resultantes do Contrato de Concessão e do Contrato de Financiamento;
- Gestão administrativa e contabilística da Concessionária.

Na sua actuação, na coordenação e fiscalização dos trabalhos a realizar por empreiteiros e fornecedores, a empresa Manuel Moura Consultores, Lda, dispõe de uma engenheira civil e de um engenheiro electromecânico, estrutura que parece ser insuficiente.

No que se refere ao SIGAQS, a nível da Concessionária, foi nomeado um Gestor do SIGAQS, que constitui a cúpula do Sistema.

Foram também constituídos gestores do Metroligeiro – Construção de Infraestruturas, ACE e do Consórcio Siemens, os quais desenvolveram os seus próprios procedimentos operacionais, planos e registos. Estes gestores têm também a responsabilidade por estabelecer a ligação dos seus sistemas com os da Concessionária.

A empresa Metroligeiro ACE contratou os serviços da empresa AmbiSegur para instalar a estrutura de gestão do SIGAQS.

O Consultor M. Moura Consultores, Lda, tem elaborado mensalmente o Relatório de Progresso da Concessionária, onde se discrimina, com maior ênfase, o seguinte progresso físico:

- Concessionária: SIGAQS
 - Comunicação e Imagem
 - Expropriações
 - Bilhética
- Metroligeiro, ACE: Projecto
 - Obra
 - Sinistralidade

-
- Consórcio Siemens: Contrato de fornecimento de equipamentos
 - Contrato de fornecimento de material circulante
 - Sinistralidade
 - Análise de desvios
 - Medidas correctivas
 - Progresso financeiro
 - Anexos
 - Fotos

Tem havido **reuniões de coordenação entre o gestor do SIGAQS da Concessionária e os directores do SIGAQS da Metroligeiro ACE e do Consórcio Siemens, com a participação do Coordenador de Segurança em Obra da Concessionária**, para orientações gerais e resolução de questões correntes que necessitam ser articuladas entre as partes.

Semanalmente efectuam-se reuniões entre o Coordenador de Segurança em Obra e os responsáveis de segurança do “empreiteiro” e do “fornecedor”, das quais são elaboradas actas.

Fiscalização da Concessão

Para aferir o cumprimento das obrigações da concessionária emergentes do contrato de concessão, constatou-se que esta competência pertence à MEF para os aspectos económicos e financeiros, e ao MOPTH para os demais aspectos.

Para **fiscalizar o cumprimento das obrigações contratuais da concessionária de cariz económico e financeiro**, as competências pertencentes à MEF **serão exercidas pela IGF**.

Para os demais aspectos contratualizados, existe uma **competência repartida**: por um lado, pela DGTT, na fiscalização do cumprimento das obrigações da concessionária relativas ao tarifário e, por outro, pelo INTF, nos demais aspectos com carácter residual, ou seja, que caíam fora do âmbito da competência de outras entidades.



III Recomendação final, Destinatários, Publicidade e Emolumentos

10 RECOMENDAÇÃO FINAL

Tendo em conta o conteúdo do presente Relatório e, em especial, as suas Recomendações, o TC entende instruir o Governo, através do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, para, por si ou por quem determinar, por escrito e no prazo de seis meses, lhe transmitir as medidas adoptadas e seu estado de desenvolvimento, acompanhadas dos competentes comprovativos, tendentes a dar seguimento às Recomendações neste Relatório formuladas pelo Tribunal de Contas. Existindo Recomendações não implementadas, no final daquele prazo, deverá o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, ou quem este determinar, explicar, detalhadamente e por escrito, ao Tribunal, as razões que a isso conduziram.

11 DESTINATÁRIOS

Deste Relatório e do seu Anexo (contendo as respostas remetidas em sede de contraditório) são remetidos exemplares:

- À Presidência da República;
- À Assembleia da República, com a seguinte distribuição:
 - Presidente da Assembleia da República;

- Comissão de Orçamento e Finanças;
- Comissão de Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
- Líderes dos Grupos Parlamentares.

- Ao Governo, com a distribuição que se segue:
 - Primeiro-Ministro;
 - Ministro das Finanças
 - Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
- Ao Gabinete do Metro Sul do Tejo.
- À Presidente da Câmara Municipal de Almada
- Ao representante do Procurador-Geral da República junto do Tribunal, nos termos do disposto pelo n.º 4 do art. 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

12 PUBLICIDADE

Após entregues exemplares deste Relatório e seu Anexo às entidades acima enumeradas, será o mesmo, em tempo oportuno e pela forma mais adequada, divulgado pelos meios de Comunicação Social e, bem assim, inserido no sítio do Tribunal de Contas.

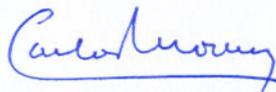
13 EMOLUMENTOS

Nos termos do DL 66/96, de 31-05, e de acordo com os cálculos feitos pelos Serviços de Apoio Técnico do Tribunal de Contas, são devidos emolumentos, por parte do Gabinete Metro Sul do Tejo, no montante de **1.609, 60 €** (mil, seiscentos e nove euros e sessenta cêntimos).

São ainda devidos pelo MOPTC, nos termos do artigo 56.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, encargos no montante de **15.004€** (Quinze mil e quatro euros), correspondentes ao valor global da prestação de serviços com o consultor externo que apoiou a presente auditoria.

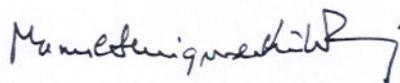
Tribunal de Contas, em 14 de Dezembro de 2006

O Conselheiro Relator

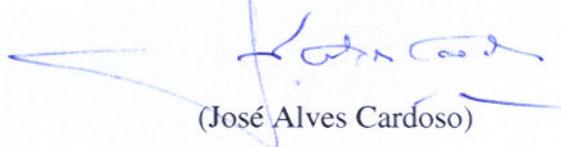


(Carlos Moreno)

Os Conselheiros Adjuntos



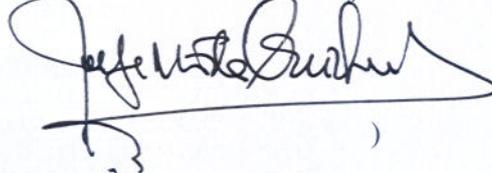
(Manuel Henrique de Freitas Pereira)



(José Alves Cardoso)

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto



(Jorge Manuel Ferreira da Cruz Leal)



IV Anexos

- 1) Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Secretário de Estado, Tesouro e Finanças
- 2) Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
- 3) Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete Metro Sul do Tejo
- 4) Resposta remetida, em sede de contraditório, pela Presidente da Câmara Municipal de Almada



Quozene

**Resposta remetida, em sede de contraditório
pelo Secretário de Estado, Tesouro e Finanças**



Moreno



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Gabinete do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças

4309

Exmo Senhor
Conselheiro Carlos Moreno,
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

conferido
A competente eq
pa, para análise
ponderação no bo
jecto de pela bo
tem preparação
unidade afecionada
Preparar - a nota
sumária de análise
da presente resposta

Lisboa, 3 de Outubro de 2006

Assunto: Processo n.º 6/2006-Audit

Na sequência de ofício do Tribunal de Contas remetendo a S. Exa. o Ministro de Estado e das Finanças cópia do relato de auditoria subordinada ao tema “Metro Sul do Tejo”, para exercício do contraditório, encarrega-me o Senhor Secretário de Estado do Tesouro e Finanças de remeter a V. Exa. a resposta deste Ministério.

9.10.06
Moreno

Permito-me chamar a atenção de V. Exa. para as considerações apresentadas sobre o teor das páginas 15 a 18, na medida em que a sua divulgação pública de alguma da informação nelas contida pode fragilizar a posição do Estado no âmbito do processo negocial em curso.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

Eduardo Silva Lima

Eduardo Silva Lima

DETC 09 10 06 19362



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Gabinete do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças

Assunto: Resposta a relato de auditoria subordinada ao tema "Metro Sul do Tejo"

Papel das Comissões de Acompanhamento

Refere-se, nas páginas 12 e 13, que a Comissão de Acompanhamento inicial revelou passividade e inércia, no desenvolvimento dos seus trabalhos, considerando-se no Relato efectuado que lhe competiria "negociar as condições da PPP do MST.

Importa, contudo, ter presente que, de acordo com o texto do Decreto-Lei nº 86/2003, de 26 de Abril, na versão vigente à data, a responsabilidade pela negociação das condições de alteração de uma parceria compete a uma entidade negociadora nomeada pelo ministério da tutela sectorial, cujas funções são claramente distintas das que são atribuídas à Comissão de Acompanhamento.

Assim sendo, é inexacto concluir que deveria ser a Comissão de Acompanhamento a negociar as condições de alteração da parceria, dado que as funções destas comissões, de acordo com o diploma referido, consistem, essencialmente, na obtenção de esclarecimentos junto da entidade responsável pelo projecto bem como, na elaboração dos pareceres independentes, após notificação por parte da entidade responsável pela negociação, de que a renegociação se encontra em condições de ser acordada.

Não poderia, por conseguinte, a Comissão de Acompanhamento proceder a quaisquer negociações, sob pena de extravasar, de forma inequívoca, as competências que a lei lhe atribui.

Início da exploração

Muito embora se trate de uma questão ainda em aberto, não se pode deixar de realçar a discrepância expressa no texto, quanto a esta temática. Na página 7 refere-se que a data mais provável para o início da exploração será o mês de Março de 2008. No



S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Gabinete do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças

entanto, na página 15 já se reconhece que a exploração da ligação entre Corroios e a Cova da Piedade poderá verificar-se no final do 3º trimestre de 2007.

Implicações financeiras do projecto

São referidos, nas páginas 15 a 18, diversos montantes relativos a reclamações apresentadas pela Concessionária, bem como a valores que “se encontram em condições de ser aceites pelo Gabinete Metro Sul do Tejo”.

Importa, contudo, clarificar, que a referência a quaisquer montantes, no âmbito de um processo negocial ainda em curso, para além de ser susceptível de fragilizar a posição negocial de alguma das partes envolvidas, padece ainda de algumas dificuldades de precisão, pelo que, em nossa opinião, a mesma deveria ser devidamente ponderada.

Responsabilidades pelos atrasos ocorridos

Salienta-se ainda que os Representantes do Ministério das Finanças solicitaram ao Gabinete do Metro Sul do Tejo um estudo exaustivo, de forma a poder avaliar as responsabilidades que poderão ser imputadas a cada uma das Partes envolvidas nesta parceria, relativamente aos atrasos verificados no seu desenvolvimento.

Tal solicitação decorre da constatação de posições divergentes, manifestadas designadamente pela Câmara Municipal de Almada e pela sua representante no Gabinete do Metro Sul do Tejo, por um lado, e pelo Encarregado de Missão responsável por este Gabinete, por outro.

Está em causa, designadamente, a verificação da entrega atempada das plantas parcelares por parte da Concessionária, bem como a existência de atrasos no desenvolvimento dos trabalhos susceptíveis de ser imputáveis a esta.



Alves

Resposta remetida, em sede de contraditório
pelo Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações



Moreno



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

28.SET.2006*008444

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 SUBORDINADA AO TEMA "METRO DO SUL DO TEJO".
V. REF.º PROC.º n.º 6/2006 - 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,

CHEFE DO GABINETE

(Guilherme Dray)

urgente

Ao DA ix para análise e considerações, no ante - projecto de relatório, a ser-me apresentada para minha apreciação ulterior, do caso referido, nas partes pertinentes, de m. res. post.º.

Elabore-se análise sumária do em anexo para minha apreciação também

29.9.06
Moreno

Amedo CD





**Relato de Auditoria do Tribunal de Contas subordinado ao tema
“Metro do Sul do Tejo”: exercício do contraditório**

OBSERVAÇÕES

1. NOTAS SOBRE A IDENTIFICAÇÃO DO PROJECTO E CARACTERIZAÇÃO DO MODELO DE CONCESSÃO: DOS PROTOCOLOS CELEBRADOS ENTRE O ESTADO E OS MUNICÍPIOS

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 102-A/2002, de 22 de Julho, aprova a minuta do contrato da concessão do projecto, construção, financiamento, fornecimento de equipamentos e de material circulante, exploração, manutenção e conservação da totalidade do Metro do Sul do Tejo, a celebrar entre o Estado Português e a Metro, Transportes do Sul, S. A. (MTS).

O referido Contrato de Concessão, entre o Estado e a Concessionária, foi celebrado em sessão pública, que se realizou em 30 de Julho de 2002, tendo nessa mesma data e ocasião sido assinado o Protocolo para a Cooperação Técnica e Financeira, entre o Estado e as Municípios de Almada e Seixal.

Por sua vez, o aumento da comparticipação do Estado, assinalado no Relatório, resultou do facto de o “Projecto de Requalificação do Espaço Canal” (PREC) elaborado pela Câmaras Municipais de Almada e do Seixal e entregue aos concorrentes no início da fase de renegociação das propostas, implicar a adopção de soluções mais onerosas para o projecto do que as previstas na Solução Base posta a concurso que consistia no “Anteprojecto para o Metropolitano Ligeiro para a Margem Sul do Tejo”, elaborado pelos Municípios de Almada, Barreiro, Moita e Seixal.

De facto, o Programa do Concurso previa no seu número 8.7.4 o seguinte:

8.7.4 A comissão, durante a fase de negociação, convidará os concorrentes a aperfeiçoar ou reformular, quer aspectos das suas propostas iniciais, quer os termos resultantes das reformulações ou aperfeiçoamento das propostas realizados nesta fase, nomeadamente as previstas no número 48.2.2 do caderno de encargos, mas sempre respeitando os procedimentos e a tramitação que constam do regulamento referido no número 1.3.5.

Sendo que os números 48.2.1 e 48.2.2 do Caderno de Encargos, referiam o seguinte:



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

48.2.1 Os concorrentes deverão apresentar as soluções ao nível de anteprojecto que preconizam para os arranjos dos espaços exteriores e sinalização aos utentes incluindo nomeadamente: as paragens, as interfaces, a plataforma de via, as praças e ruas onde se insere o MST, cuja caracterização, dimensionamento e articulação com os espaços envolventes existentes, ou a criar, devem ser estabelecidos de acordo com a solução de referência.

48.2.2 Durante a fase de negociação, poderão ser acordadas alterações aos anteprojectos referidos no número anterior, em função dos projectos de execução de arranjos de espaços exteriores fornecidos pelos municípios até ao início daquela fase.»

Desta forma, cremos que não está em causa o princípio da transparência, uma vez que: i) o PREC foi fornecido a todos os concorrentes antes do início da fase de negociação das propostas; ii) todos os concorrentes alteraram as suas propostas e os respectivos custos em função do PREC; e, iii) as propostas foram avaliadas, tendo em consideração estes factos, os quais eram do conhecimento de todos os concorrentes.

Aliás, previa a alínea b) do n.º 4.3.9.3.2 "Financiamento específico das ILD¹" (infra-estruturas de longa duração) do Programa do Concurso, relativa ao "Apoio financeiro do Estado", o seguinte:

- i) *O investimento nas ILD poderá ser financiado pelo Estado, em regime de participação fixa, não revisível, não sujeita aos preços finais das empreitadas e fornecimentos, até ao montante de 100% do respectivo preço;*
- ii) *O preço indicado para o conjunto das ILD será fixo não revisível, qualquer que seja o nível de participação do Estado.*

Os únicos dois concorrentes do Concurso Público Internacional, solicitaram ao Estado o montante de participação de 100% nas ILD, pelo que a este nível não se vislumbra qualquer violação do princípio da transparência ou motivo para invocar o desconhecimento dos concorrentes, uma vez que, as regras eram por todos conhecidas e a todos foram dadas as mesmas condições de igualdade.

¹ ILD incluem os arranjos de espaços exteriores.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Por outro lado, o **Protocolo para a Cooperação Técnica e Financeira**, foi celebrado entre o Estado e os Municípios de Almada e Seixal, uma vez que regula regras designadamente da comparticipação financeira pelas partes para a componente dos arranjos de espaços exteriores, que **interessam exclusivamente aos intervenientes**, em nada interferindo com a comparticipação solicitada pelos concorrentes.

Aliás este **protocolo veio clarificar as obrigações assumidas pelas partes** designadamente em matéria de disponibilização à Concessionária dos terrenos do domínio público e privado municipais necessários à execução da plataforma de via, paragens, interfaces e dos arranjos e espaços exteriores do MST.

Este facto, constitui, desde logo, o Município de Almada responsável perante o Estado, pelas consequências da falta / atraso na disponibilização de parcelas do domínio público e privado do Município de Almada necessárias à implementação da rede do MST, nos termos da cláusula quinta do Protocolo, mediante a qual os Municípios de Almada e do Seixal "(...) *se constituem responsáveis perante o Estado em caso de incumprimento das suas obrigações constantes do presente protocolo e do Protocolo Inicial, na exacta medida em que esse incumprimento acarrete, nos termos do contrato de concessão, o dever do Estado de indemnizar ou reparar ou reequilibrar financeiramente a posição da Concessionária*".

Importa esclarecer que, no que aos protocolos outorgados entre o Estado e os municípios relativamente ao MST, diz respeito, e, em particular, no que concerne ao agravar das comparticipações financeiras do Estado, do primeiro protocolo, outorgado em Julho de 1999 (Protocolo 1), para o segundo protocolo, outorgado em Junho de 2002 (Protocolo 2), o que se segue.

Relativamente às alegações, constantes no Relatório, de que: i) o Protocolo 2 põe em causa o princípio da transparência, na medida em que, sendo desconhecido dos concorrentes ao MST, veio a onerar posteriormente ao Contrato de Concessão do MST (Contrato de Concessão), em substância, a comparticipação financeira o Estado; e ii) o Contrato de Concessão não contém qualquer disposição relativa ao Protocolo 2 ou que o permita invocar, cumpre dizer que:

O princípio da transparência exige, basicamente, que nos procedimentos contratuais de natureza pública os critérios de adjudicação e as condições essenciais dos contratos que se pretendem celebrar estejam definidos previamente à abertura do procedimento e sejam dados a conhecer aos concorrentes em igualdade de circunstâncias.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Visa o referido princípio da transparência, a par de outros princípios que lhe estão indissociavelmente ligados, como os da publicidade, imparcialidade e estabilidade, garantir a melhor observância do interesse público, mediante a optimização da concorrência, no respeito pela igualdade dos interessados.

O princípio da transparência, contudo, não impõe, nem pode impor, o conhecimento, prévio ao concurso, de todos os futuros dados do contrato público a celebrar.

É o caso, paradigmático, do preço/comparticipação financeira associada ao contrato, que resulta das propostas dos vários interessados no procedimento concursal, e muitas vezes constitui a pedra de toque das mesmas, e que apenas é conhecido com a apresentação das propostas, posterior selecção da ganhadora e adjudicação final.

Como este, outros exemplos se podem dar de elementos do contrato público que modelados no respeito pelas regras concursais, apenas podem ser definidos em função da concreta proposta que é objecto de adjudicação no concurso, sendo naturalmente maior a densificação que se opera entre a fase de lançamento e a fase de adjudicação/contratação nos procedimentos que compreendem uma fase intermédia de negociações.

Em concreto, o processo do concurso do MST previa que fossem os concorrentes a construir a proposta financeira associada ao projecto e a oferecer o preço para o mesmo, a dizer, a propor o valor da participação financeira que ofereciam/exigiam ao Estado, sendo obviamente avaliados em função do valor oferecido/solicitado.

O valor da participação financeira do Estado no MST, destinado a pagar à concessionária o custos das ILD do MST, incluindo os arranjos exteriores, resultou assim do jogo concorrencial propiciado pelo concurso do MST, correspondendo ao montante solicitado pelo concorrente ganhador do concurso, 265 milhões de euros, o qual está consignado em conformidade no Contrato de Concessão.

Do apontado valor de 265 milhões de euros, 41 milhões de euros destinam-se a pagar os arranjos de praças e espaços exteriores (Projecto de qualificação do Espaço de canal do Metro do Sul do Tejo e dos Espaços públicos Adjacentes - PREC) e 224 milhões de euros destinam-se a pagar todos os demais trabalhos [cfr. alíneas a), a1) , a2) e b) do Anexo 24 ao Contrato de Concessão].



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

O descrito processo de fixação da comparticipação financeira do Estado no Contrato de Concessão revela-se, portanto, conforme às regras da contratação pública e aos princípios nacionais e comunitários de direito administrativo e adjudicatório aplicáveis.

Sucedeu que, em Julho de 1999, previamente ao lançamento do concurso do MST e, como tal, antes de se conhecer o concreto detalhe das obrigações que viriam a ser exigidas aos concorrentes e o respectivo custo associado, dado que o projecto em causa, não obstante ser da competência da administração central, encerrava manifesto interesse para os municípios envolvidos, foi outorgado o Protocolo 1 em que se definiam algumas regras e princípios de actuação do Estado e dos referidos municípios no que ao empreendimento dizia respeito.

No Protocolo 1 definia-se, entre outras coisas:

- i) Que a atribuição da concessão do MST seria efectuada por concurso público internacional, o que efectivamente veio a suceder;
- ii) Que o Estado co-financiaria o projecto, suportando nomeadamente o custo dos arranjos de praças e espaços exteriores até ao máximo de 1,9 milhões de contos na 1ª fase (9,5 milhões de euros);
- iii) Que os municípios financiariam os custos associados aos arranjos de praças e espaços exteriores que ultrapassassem a comparticipação estadual referida em ii);
- iv) Que os municípios se comprometiam a concluir e disponibilizar os projectos relativos aos arranjos de praças e espaços exteriores antes de iniciada a construção do empreendimento; e
- v) Que os municípios se obrigavam, além disso, a preservar a faixa de terreno associada ao MST e a disponibilizar os terrenos do domínio público e privado municipal necessários ao empreendimento, bem como a tomar uma série de medidas de gestão e ordenamento tendentes a viabilizar a execução e a qualidade do projecto.

Posteriormente à assinatura do Protocolo 1, o Decreto-Lei n.º 337/99, de 24 de Agosto, aprovou o regime geral da concessão do MST e em 14 de Setembro de 1999 foi lançado o concurso público para a respectiva concessão.

Entretanto, dando sequência ao definido no Protocolo 1, os municípios concluíram e disponibilizaram o anteprojecto relativo aos arranjos de praças e espaços exteriores (o acima referido PREC).



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

No âmbito do concurso do MST, foi solicitado aos concorrentes, como parte integrante do objecto da concessão, que adaptassem as suas propostas ao PREC.

Em obediência ao assim solicitado, as propostas finais apresentadas no concurso do MST previam, do ponto de vista técnico, as prestações tendentes à concretização e execução do PREC e, do ponto de vista financeiro, o respectivo custo associado/comparticipação a solicitar ao Estado.

Designadamente, a proposta adjudicatária previa uma comparticipação financeira de 41 milhões de euros para pagar os arranjos de praças e espaços exteriores (PREC), pelo que, como acima se referiu, foi esse o preço que veio a ser fixado no Contrato de Concessão para esses trabalhos.

Resultou do concurso do MST, não obstante a presença do mecanismo concorrencial que terá funcionado como factor de controlo e contenção, que os custos associados ao PREC seriam afinal superiores ao inicialmente previsto, consubstanciando 41 milhões de euros.

Perante esta evidência, após a adjudicação da concessão do MST, o Estado e os municípios outorgaram o Protocolo 2 que ajustou aos resultados do concurso e do Contrato de Concessão o valor das respectivas comparticipações financeiras no custo dos arranjos das praças e espaços exteriores.

O Protocolo 2 não acrescenta, em relação a Protocolo 1, o PREC e os arranjos exteriores, uma vez que no Protocolo 1 já se previam expressamente os arranjos de praças e espaços exteriores e a comparticipação do Estado em 1,9 milhões de contos para tal efeito; O Protocolo 2 apenas procede ao ajustamento dos custos/comparticipação relativos aos arranjos de praças e espaços exteriores, à realidade resultante da elaboração do PREC e das propostas apresentadas no processo do concurso (e concretamente da proposta adjudicatária).

O Protocolo 2 regula o modo como a comparticipação financeira de 41 milhões de euros, devida à concessionária pelos arranjos das praças e espaços exteriores nos termos do Contrato de Concessão é, a jusante desse mesmo contrato, dividida entre Estado e municípios envolvidos.

Na cláusula 4ª do dito Protocolo estabelecem-se os seguintes montantes de comparticipação:

- i) O Estado comparticipa com 26.065.259,00 euros;
- ii) O Município de Almada comparticipa com 11.700.000,00 euros; e
- iii) O Município do Seixal comparticipa com 3.300.000,00 euros.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

O total das comparticipações previstas na cláusula 4ª do Protocolo 2.41.065.259,00 euros, corresponde rigorosamente ao valor da comparticipação financeira devida à concessionária pelos arranjos das praças e espaços exteriores, de acordo com o Anexo 24 do Contrato de Concessão.

Afigura-se que o atrás exposto clarifica a articulação entre o Contrato de Concessão, o Protocolo 1 e o Protocolo 2.

O Contrato de Concessão foi adjudicado e outorgado, no estrito respeito pelos mecanismos concorrenciais decorrentes do concurso público que lhe esteve subjacente, estipulando uma comparticipação financeira à concessionária de 265 milhões de euros, dos quais 41 milhões se destinam a pagar os arranjos de praças e espaços exteriores.

O Protocolo 1 previa uma comparticipação financeira do Estado nos arranjos de praças e espaços exteriores que à data da adjudicação já se encontrava desadequada, mas regulava também outras matérias de interesse nas relações contratuais a estabelecer entre concessionária e concedente, mormente a matéria relativa à forma de disponibilização dos terrenos do domínio público e privado municipal necessários ao MST.

Por esta razão, o Protocolo 1 ficou em anexo ao Contrato de Concessão, tendo-se consignado no Contrato de Concessão que os imóveis integrados no domínio público e privado do Estado e dos municípios seriam disponibilizados à concessionária de acordo com o fixado no dito Protocolo 1 (cfr. artigo 20.6 do Contrato de Concessão).

As disposições do Protocolo 1, no que à comparticipação financeira do Estado dizem respeito, não são operacionalizadas/relevadas no Contrato de Concessão, que para as mesmas não remete, nem podia remeter.

Com efeito, as disposições do Protocolo 1 referentes à comparticipação financeira do Estado, além de regularem matéria não oponível à concessionária e situada a jusante do Contrato de Concessão (de distribuição entre o Estado e os municípios da comparticipação financeira pelos arranjos de praças e espaços exteriores), estavam manifestamente desactualizadas em face do montante da comparticipação financeira prevista para os arranjos de praças e espaços exteriores no anexo 24 ao Contrato de Concessão.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Depois da adjudicação, mediante o Protocolo 2, o Estado e os municípios ajustam o valor da contribuição de cada um nos 41 milhões de euros devidos à concessionária, nos termos do Anexo 24 do Contrato de Concessão, pelos arranjos de praças e espaços exteriores.

O Protocolo 2 não é previsto ou invocado neste contrato e muito menos consta como seu anexo, não sendo necessário ou sequer desejável que fosse de diferente forma, porquanto o Protocolo 2 não é oponível à concessionária.

2. AS RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS DO ESTADO CONCEDENTE: DA QUALIFICAÇÃO JURÍDICA DO CONTRATO EM APRECIÇÃO

O Relatório refere, seguidamente, que o designado Contrato de Concessão não configurará uma verdadeira concessão, dada a ausência de risco da concessionária na exploração do serviço do MST.

O actual entendimento jurisprudencial e administrativo sobre esta matéria, designadamente a nível comunitário (vejam-se as comunicações interpretativas emanadas da Comissão e a Jurisprudência do Tribunal de Justiça), é que o critério da exploração e da (imanente ou pressuposta) transferência do risco de exploração para o concessionário constitui uma característica essencial para determinar se se está realmente em presença de um contrato de concessão de obras públicas ou serviço público e não perante contratos públicos de obras ou serviço.

Nos casos em que o preço das obras/custo da exploração seja integralmente suportado pela entidade adjudicante, em lugar de estar dependente da exploração do empreendimento e do risco associado à sua gestão, não estaremos perante um verdadeiro contrato de concessão (na definição actualmente sufragada), mas perante um contrato público de obras (empreitada de obras públicas) ou serviços (contrato de prestação de serviços).

Os dados aduzidos no Relatório revelam-se insuficientes para traçar a conclusão de que o Contrato de Concessão não corporiza, por força da ausência de risco de exploração, uma verdadeira concessão.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Senão, vejamos:

“... este contrato não parece configurar uma verdadeira concessão, pela ausência do elemento de risco ligado à exploração do serviço, como, de igual modo, impõe elevados riscos para o Estado, pois as suas consequências financeiras poderão conduzir a uma derrapagem significativa do valor inicial da comparticipação contratualizada para as infra-estruturas de longa duração.”

Desde logo, importa referir que de acordo com a cláusula 28 “Assunção do risco” do Contrato de Concessão se verifica que a Concessionária assume o seguinte:

28.1 — *A Concessionária expressamente assume integral responsabilidade por todos os riscos inerentes à Concessão durante o prazo da sua duração ou de eventuais prorrogações, excepto nos casos em que o contrário resulte expressamente do Contrato de Concessão.*

28.2 — *O risco inerente à Concessão inclui, nomeadamente, os riscos decorrentes de:*

- a) Atrasos, trabalhos a mais e defeitos de projecto ou da execução de obras;*
- b) Processos expropriativos ou de constituição de servidões;*
- c) Atraso no fornecimento de equipamentos ou de material circulante, sua instalação, defeitos e manutenção;*
- d) Exploração do Serviço Concessionado;*
- e) Exigências decorrentes de normas legais ou determinações administrativas de natureza ambiental, sem prejuízo do disposto nas cláusulas 30.3 e 32.7;*
- f) Alterações à lei geral, nos termos previstos na cláusula 30.4.*

Assim, cremos que a afirmação “ausência do elemento de risco ligado à exploração” não será inteiramente correcta, uma vez que parece existir uma interpretação restritiva do termo “exploração”. De facto, “exploração”, tal como aparentemente aplicada no Relatório em apreciação, inclui, as actividades de exploração, manutenção e conservação, e o Contrato de Concessão é explícito relativamente à assumpção pela Concessionária de todos os custos associados à exploração, conservação e manutenção das ILD, dos equipamentos de bilhética, do material circulante e de outros meios de exploração, sendo que os riscos, designadamente, de eventuais sobrecustos referentes a estas actividades são inteiramente suportados pela Concessionária.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Complementarmente, o Contrato de Concessão prevê na Cláusula 56, penalidades à Concessionária caso não sejam cumpridas as metas contratualizadas para a Fiabilidade, Disponibilidade e Pontualidade do sistema.

Prevê, igualmente, o Contrato de Concessão, para garantir os níveis de qualidade fixados, o estabelecimento designadamente na sua Cláusula 55 da obrigatoriedade da concessionária respeitar a ocupação máxima do material circulante admitida, que é de quatro passageiros por metro quadrado nas áreas destinadas a passageiros em pé, reforçando a frota de material circulante. Sendo aplicadas multas caso o não faça.

Acresce, ainda, que a Concessionária, de acordo com o n.º 19.1 do Contrato de Concessão, assegura a efectiva garantia e cobertura de todos os riscos seguráveis inerentes ao Contrato de Concessão, que, de acordo com o Programa de Seguros (que constitui o Anexo n.º 18), estavam em vigor na data de celebração do Contrato de Concessão.

Por outro lado, o Relatório aparentemente indicia que o risco da procura é inteiramente assumido pelo Estado, não havendo uma partilha deste risco pela Concessionária. Tal não é efectivamente verdade. Se, de facto, o Estado assume o risco de tráfego nos anos em que este se situar abaixo do limite da banda de referência, também é verdade que a Concessionária assume a totalidade dos riscos de tráfego, ao longo da concessão, dentro dos limites da Banda de Referência.

Desta forma, fica claro que neste caso foi o Estado, no início da fase de negociação a fixar, nomeadamente, a Banda de Referência, tendo para tal mandado elaborar um estudo de procura que permitiu a sua fixação, com limites claramente abaixo dos apresentados pelos concorrentes nas suas propostas, também estas suportadas em estudos de procura especificamente exigidos no âmbito do concurso.

Foi o Estado Concedente que decidiu o nível de partilha de risco de tráfego adequado para a concessão, tendo em conta os referidos níveis de procura expectáveis para o sistema e igualmente critérios de sustentabilidade económica-financeira da concessão e de garantia de uma Base Tarifária Média que permita praticar preços atractivos e competitivos para o sistema do Metro do Sul do Tejo.

No entanto, interessa reter que, mesmo num cenário de ausência de risco de exploração assumido pela concessionária, o designado Contrato de Concessão continuará a consubstanciar um contrato administrativo outorgado no respeito das normas da contratação pública e da realização da despesa.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Salienta-se, além disso, que bastará a existência de risco de exploração associado à disponibilização do empreendimento, não sendo necessária a presença de risco de tráfego, para que um contrato possa qualificar-se como de concessão a contabilizar fora do balanço do Estado, para efeitos das regras do Eurostat.

Relativamente às consequências financeiras de uma “derrapagem significativa do valor inicial da comparticipação contratualizada para as infra-estruturas de longa duração”, importa ter presente que o Contrato de Concessão refere na alínea a) do número 24.2 o seguinte (destaque nosso):

- a) *O Concedente comparticipa, de acordo com o Regulamento de Comparticipações do Estado, que constitui o Anexo n.º 15, o custo da realização das ILD respeitantes à 1.ª fase do MST no montante global de € 265 068 235; este montante é final, e não é revisível nem atualizável, salvo o disposto no Anexo n.º 24, seja a título de atualização monetária, seja a título de remuneração de trabalhos a mais não determinados pelo Concedente, seja a título de atrasos ou de extensão de prazos, salvo nos casos de força maior previstos no Contrato de Concessão e nos casos em que o Concedente determine alterações aos trabalhos ou prazos da realização das ILD; previamente à execução dos trabalhos decorrentes de alterações determinadas pelo Concedente, serão fixados os respectivos custos tendo por base os preços unitários constantes do Anexo n.º 13, reportados a 31 de Julho de 2001, e, não havendo estes, mediante negociação;*

Do exposto, resulta que o Contrato de Concessão salvaguarda as condições para a não existência de sobrecustos no que respeita à concretização das Infra-estruturas de Longa Duração (ILD), passando este risco para a Concessionária, salvo evidentemente nos casos de força maior previstos no Contrato de Concessão e nos casos em que o Concedente determine alterações aos trabalhos ou prazos da realização das ILD.

Até à data, os sobrecustos quantificados, tal como referido na página 17, são de cerca de 1,1 milhões de euros, podendo em função do processo de renegociação do contrato de concessão em curso, vir a ser agravados pelo atraso na entrada em serviço do sistema do MST, resultantes da não disponibilização em tempo oportuno pela Câmara Municipal de Almada, apesar dos compromissos assumidos em Protocolos com o Estado, dos terrenos do domínio público e privado deste Município necessários para a concretização do MST, situação originada pela Deliberação de 10 de Março de 2004 daquela Autarquia.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Importa, ainda, referir que de acordo com o número 30.7 da cláusula 30 "Reposição do equilíbrio financeiro", sempre que haja lugar à reposição do equilíbrio financeiro da Concessão, tal reposição pode ter lugar, consoante opção do Concedente, depois de ouvida a Concessionária, através de uma ou mais das seguintes modalidades:

- a) Alterações do tarifário;
- b) Atribuição de comparticipação ou compensação directa pelo Concedente;
- c) Prorrogação do prazo da Concessão;
- d) Qualquer outra forma que seja acordada pelas Partes.

Apesar do número 30.8 dispor que "*até à data de entrada em serviço do MST, ..., a reposição do equilíbrio financeiro da Concessão terá lugar através da atribuição de compensação directa pelo Concedente, salvo acordo diverso entre Concessionária e Concedente*".

Por último, salienta-se que no âmbito do processo de renegociação do Contrato de Concessão em curso e de acordo com o número 30.9 "... caso essas negociações não terminem satisfatoriamente decorridos 90 dias sobre a solicitação da Concessionária, a questão será submetida ao Tribunal Arbitral ...".

3. IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DAS CAUSAS QUE CONDUZIRAM AO ARRASTAMENTO DO PROCESSO DE EXECUÇÃO FÍSICA DAS INFRA-ESTRUTURAS DO MST:

Na página 12 do Relatório, pode ler-se "*Daqui resulta que as principais causas que conduziram ao **impasse do processo de renegociação que perdura em meados de 2006**, ...*". Não se entende qual o sentido da frase, uma vez que na página 10 do mesmo Relatório se pode ler que: "*Actualmente, ou seja em meados de 2006, o contrato de concessão do MST, está a ser renegociado (...)*"

E na página 58: "*A Comissão de Acompanhamento está actualmente a negociar os prazos e custos associados a cada uma das etapas. No entanto, existe já um princípio de acordo entre a Comissão de Acompanhamento e a Concessionária que aponta para o seguinte faseamento dos trabalhos:*

- **Etapa 0** – Desde 12 de Dezembro de 2005 até 30 de Março de 2007 (data prevista para o início da exploração do troço Corroios – Centro Sul);
- **Etapa 1** – desde o início de exploração do troço Corroios – Centro Sul até 30 de Setembro de 2007 (até ao início da extensão;



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

- **Etapa 2** – operação Corroios / Universidade até 31 de Março de 2008 (até à entrada em serviço do troço Bento Gonçalves – Cacilhas)”

De facto, a Comissão de Acompanhamento, nomeada em 8 de Março de 2006, está a renegociar o Contrato de Concessão, o que manifestamente não foi o caso da Comissão nomeada em 9 de Dezembro de 2004, o que, aliás, conduziu à sua substituição.

No entanto, a leitura daquela frase parece indiciar que o processo de renegociação não está a decorrer.

Por sua vez, na página 14, pode ler-se: **“Para além destas matérias que se encontram actualmente a ser analisadas pela comissão de acompanhamento, constituída para o efeito, acresce, ainda, no âmbito do processo de renegociação, a análise de um acordo entre o Estado, a Concessionária e os Municípios envolvidos, tendo em vista a viabilização da construção e exploração de parques de estacionamento, complementares ao projecto, ou seja um segundo protocolo.”**

Analísado o clausulado do Contrato de Concessão, verifica-se que o Concedente está impedido de atribuir uma compensação directa à Concessionária por conta da construção de parques de estacionamento, pelo que o pagamento de qualquer compensação pelo Concedente à Concessionária a este título teria à partida de passar uma alteração ao Contrato de Concessão, sob pena de violação da cláusula 11.5 do Contrato de Concessão.

“11.5 — A forma e condições de aquisição de terrenos, da construção e da exploração de parques de estacionamento, para além dos que sejam da livre iniciativa da Concessionária e da sua inteira responsabilidade, são objecto de negociação e acordo entre a Concessionária e o Concedente e ou os Municípios do local da situação dos imóveis, devendo o modelo tarifário dos parques que vier a ser acordado contemplar a articulação com o modelo tarifário do MST. Em nenhum caso podem ser estabelecidas no respectivo acordo quaisquer condições que suscitem a aplicação da cláusula 30.^a 2^a”

No entanto, por solicitação da Câmara Municipal de Almada e tendo em consideração o estabelecido no Protocolo entre o Estado e os Municípios e nas cláusulas 11.4 e 11.5 do Contrato de Concessão, o Gabinete do Metro do Sul do Tejo está a promover com as partes interessadas, o estudo de soluções que possam viabilizar a construção e exploração de parques de estacionamento.

² 30^a - Reposição do equilíbrio financeiro



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Salienta-se, contudo, que não está prevista, nesta fase, a celebração de qualquer Protocolo ou, ainda, qualquer envolvimento financeiro do Estado nesta matéria.

4. PONTO DE SITUAÇÃO DA EXECUÇÃO FÍSICA DA CONCESSÃO:

"Este atraso acarretou consequências graves nos custos de prolongamento de estaleiro e revisão de preços contratuais e, ainda no que concerne à compensação a pagar à concessionária pelo atraso na entrada em exploração do sistema.

Tudo ponderado, constata-se, um claro agravamento dos custos para o Estado, derivado da entrada em funcionamento do MST com cerca de 3 anos em relação à data inicialmente prevista.

O que se considera inaceitável do ponto de vista da boa gestão financeira, da satisfação do interesse público e do devido acautelamento dos interesses financeiros do Estado."

Em primeiro lugar, importa referir que são neste caso efectuadas afirmações que carecem de fundamento, desde logo porque têm como pressuposto a existência, devidamente consumada, de claros agravamentos de custos que necessitam de confirmação, quantificação e negociação no âmbito da renegociação em curso do Contrato de Concessão.

A este propósito, é o próprio Relatório, que refere na sua página 57, o seguinte: "A Comissão de Acompanhamento e o GMST *procederam a um conjunto de estimativas que reflectem, tanto quanto nos é possível prever, os valores subjacentes aos pedidos da Concessionária, não existindo ainda de momento qualquer montante acordado entre a Comissão de Acompanhamento e a Concessionária.*"

É ainda o mesmo Relatório, que refere na página 63 que "A Comissão de Acompanhamento esclarece que estes montantes não espelham qualquer princípio de acordo entre o Estado e a Concessionária, representando apenas, a estimativa dos montantes já requeridos por esta." E ainda "Do montante de 67.590.000 € solicitados pela Concessionária que não reflectem qualquer princípio de acordo com o Estado, somente a verba de 1 134 089,00 € foi em princípio aceite pelo GMST, encontrando-se as restantes verbas a ser objecto de negociação."



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Em segundo lugar, seria da mais elementar justiça destacar o trabalho que tem sido desenvolvido pelo actual Governo, precisamente tendo em vista a boa gestão financeira, a satisfação do interesse público e o acautelamento dos interesses financeiros do Estado, tomando medidas concretas para resolver e ultrapassar o impasse com que se viu confrontado quando tomou posse.

Neste sentido, importa historiar de forma resumida o andamento deste processo desde o início da construção até à data da tomada de posse do XVII Governo e as medidas entretanto adoptadas.

A construção do Metro Sul do Tejo teve o seu início em 2003 com os trabalhos do troço 6 no Concelho do Seixal.

As primeiras grandes dificuldades surgiram com a entrada das obras no concelho de Almada. Logo no ano de 2003 a Autarquia de Almada apresentou um pedido de alteração para uma série de cruzamentos rodoviários objecto de um programa elaborado pela câmara, denominado Acessibilidades XXI.

Foi na altura solicitado a avaliação da Concessionária das implicações contratuais destas modificações que alteram a geometria de alguns cruzamentos e sobretudo provocam um aumento significativo no equipamento semaforico.

Da tutela nunca foi manifestada qualquer intenção relativa à aprovação ou não deste pedido da Câmara, o que originou que os inúmeros pareceres sobre os projectos emitidos pela Câmara Municipal de Almada nunca foram favoráveis na totalidade devido à não consideração das Acessibilidades XXI.

Com a evolução do projecto para o centro de Almada, a avaliação técnica efectuada pela Câmara considerou que o projecto na zona da Rua Sameiro Antunes, embora exequível, criava uma barreira urbana (muros com 1,8 m de altura), pese embora correspondesse ao projecto de requalificação urbana elaborado pela Autarquia, tendo sido sugerida uma alteração ao traçado contratual, o que implica por si só uma modificação de quantidades e, consequentemente, uma alteração ao contrato.

Esta pretensão, apesar das várias reuniões entre o Governo e a Autarquia, nunca foi claramente assumida tendo-se mantido o impasse até 12 de Março de 2005.

No Verão de 2003, já em plena execução do contrato, tiveram eco público as reclamações dos moradores da Rua Lopes Mendonça (Triângulo da Ramalha).



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Em acordo com a CMA foi solicitado à Concessionária que estudasse uma alternativa que, dentro do âmbito do contrato, eventualmente melhorasse os constrangimentos do traçado favoravelmente às pretensões dos moradores.

O estudo efectuado recuperou a solução do anteprojecto inicial melhorando-o nos aspectos de integração urbanística. A hipótese foi apresentada aos moradores que, embora reconhecendo-lhe mérito, não os satisfizesse integralmente tendo identificado outras soluções que a Concessionária na altura ficou de apresentar a sua análise.

A Concessionária apresentou estimativas de sobrecustos para a alteração tendo sido objecto de um dossier de reclamações entregue directamente pela Concessionária ao Governador da altura.

Esta matéria foi também objecto das várias reuniões entre a Autarquia e o Governo, sem que tivesse sido tomada qualquer decisão.

Quase em simultâneo com o problema do triângulo da Ramalha, a Câmara de Almada não disponibilizou os terrenos do património público e privado da CMA para a realização do troço 1 (centro de Almada) exigindo um conjunto de condições diferentes das contratualmente consagradas e criando uma situação de incumprimento do contrato por parte do Estado/Concedente.

Outra situação que se encontrava ainda por resolver dizia respeito à interface de Cacilhas, existindo a pretensão de localização numa nova interface intermodal na zona da Doca 13 da antiga Lisnave.

Sobre todos estes temas foram realizadas várias reuniões entre os Governos anteriores e a Câmara Municipal de Almada tendo-se mesmo produzido uma minuta de um novo protocolo que não chegou a ser assinado.

Com estas situações por resolver os trabalhos foram sendo executados nas zonas com terrenos disponibilizados que correspondem a aproximadamente 10 dos 13 km de espaço canal a construir, não permitindo o seu desenvolvimento nos restantes 3 km dentro de Almada.

Todos os impasses referidos se mantiveram desde a sua origem até a tomada de posse do XVII Governo Constitucional, que perante a situação da não decisão sobre os problemas surgidos e na perspectiva de derrapagem de prazos e custos do projecto deu início a uma série de iniciativas no sentido de desbloquear a situação.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Assim foram dadas orientações ao Gabinete do Metro Sul do Tejo para as situações pendentes.

Acessibilidades XXI

Na reunião realizada, em 31 de Maio de 2005, entre a CMA e o Governo, a Autarquia assumiu os custos da implementação das Acessibilidades XXI no projecto, tendo-se iniciado, de imediato, reuniões conjuntas com a Concessionária no sentido de consolidar o projecto e aferir os custos.

Rua Sameiro Antunes (Maio de 2005)

Avançar com o projecto alternativo para a Rua Sameiro Antunes consolidando-o com os pareceres da Câmara Municipal de Almada e o prosseguimento dos trabalhos, entretanto, suspensos nesta zona da obra.

Triângulo da Ramalha (Maio de 2005)

Desenvolver e analisar com a Câmara Municipal de Almada todas as soluções possíveis e apresentá-las aos moradores.

Em Janeiro de 2006, foi acordado com a Câmara Municipal de Almada, a solução para o triângulo da Ramalha, utilizando a Rua de Alvalade e permitindo viabilizar a entrada em serviço no mais curto prazo possível da ligação Corroios – Pragal – Universidade.

Este acordo foi formalizado (após Ofício da Senhora Presidente da Câmara Municipal de Almada, datado de 25 de Janeiro de 2006) através da carta de Sua Excelência a Secretária de Estado dos Transportes, datada de 10 de Fevereiro de 2006, dirigida à Senhora Presidente da Câmara Municipal de Almada.

Interface de Cacilhas

Implementação da solução do Contrato de Concessão que estabelece a localização da paragem terminal do MST, na actual interface rodo-fluvial na praça central de Cacilhas.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Parques de Estacionamento (Maio de 2005 e reuniões posteriores)

A posição de princípio transmitida à Senhora Presidente da Câmara Municipal de Almada, consiste na não consideração da inclusão dos parques de estacionamento no objecto do empreendimento, pelo facto de o Concedente estar impedido de compensar directamente a concessionária por conta da construção de parques de estacionamento.

No entanto, o Gabinete do Metro Sul do Tejo encontra-se disponível para encontrar uma solução que permita a construção e exploração dos ditos parques, sem que tal acarrete qualquer esforço financeiro para o Estado.

Renegociação do Contrato de Concessão (em curso)

Através do Despacho Conjunto de Sua Excelência o Secretário de Estado e das Finanças e de Sua Excelência a Secretária de Estado dos Transportes, de 8 de Março de 2006, foram nomeados os novos membros da Comissão de Acompanhamento da alteração das condições da parceria público-privada respeitante ao Sistema de Metro Ligeiro de Superfície do Sul do Tejo.

Foi, igualmente, aprovado em Conselho de Ministros, de 8 de Março de 2006, a nomeação do novo encarregado de missão do Gabinete do Metro Sul do Tejo.

Foi este conjunto de medidas entretanto adoptadas pelo XVII Governo que permite, na satisfação do interesse público e no acautelamento dos interesses do Estado, prever a entrada em funcionamento faseada do MST até ao final do 1º trimestre de 2008 e que serão apuradas as devidas responsabilidades entre as partes pelos atrasos e sobrecustos que se venham a verificar.

Foi este trabalho do Governo, que permitiu desbloquear em 12 de Março de 2006, a suspensão dos trabalhos, ocorrida pela não disponibilização dos terrenos pela Câmara Municipal de Almada.

Foi este trabalho do Governo, que permitiu tal como salientado no Relatório do Tribunal de Contas, estabelecer e acordar com a Concessionária uma nova calendarização para o projecto que prevê o seguinte:

- O início da exploração do troço Corroios – Centro Sul até 30 de Março de 2007;
- O início de exploração do troço Corroios – Centro Sul até 30 de Setembro de 2007;
- A totalidade da 1ª fase até 31 de Março de 2008.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Por outro lado, na página 17, lê-se que, a respeito da actuação do GMST e seu respectivo enquadramento factual e jurídico, o Relatório refere (cfr. páginas 17, 18 e 47):

- i) Que o GMST "*não tem qualquer autonomia e independência*", nem poderes para "*levar a concessionária a adoptar outra performance*";
- ii) Que, de Outubro de 2003 a Março de 2004, o GMST esteve sem possibilidade de obter apoios e de contratar os serviços necessários para exercer com eficiência as suas funções;
- iii) Que tem sido a concessionária a desempenhar funções efectivas de fiscalização da obra de construção e de fiscalização e controlo da concessão.

Pois bem, de acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 66/2002, de 3 de Abril (alterada pelas Resoluções do Conselho de Ministros n.º 117/2002, de 2 de Outubro, e n.º 54/2004, de 24 de Abril) compete genericamente ao GMST "*Exercer os poderes e prerrogativas do Estado concedente que venham a ser estatuídos nas bases da concessão ou no respectivo contrato, durante a fase de concretização da 1ª fase da rede do MST*" (cfr. parágrafo 2, alínea i).

Prevê-se na mencionada Resolução que o GMST cesse actividades no momento de início de exploração da 1ª fase da rede do MST (cfr. parágrafo 9).

O Contrato de Concessão, na esteira do disposto na lei e do tradicionalmente consignado em contratos de natureza idêntica, comete ao concedente os mais amplos poderes de fiscalização do cumprimento das obrigações da concessionária, enumerando os direitos e prerrogativas que para tal efeito lhe assistem (cfr. artigo 62 do Contrato de Concessão).

O Contrato de Concessão especifica que os poderes de fiscalização relativamente aos aspectos que não sejam de natureza económico-financeira serão exercidos pelo Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação (actual, Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações - MOPTC) e, concretamente, pelo Instituto Nacional do Transporte Ferroviário (INTF)

De acordo com o Contrato de Concessão, compete ao INTF fiscalizar a actividade da concessionária em tudo o que respeite ao cumprimento do Contrato de Concessão e bem assim em tudo o que respeite a matérias não abrangidas no âmbito das atribuições e competências de outras entidades.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

No entanto, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 66/2002, de 3 de Abril, atribui ao GMST, até ao início da exploração da 1ª fase do MST, os poderes de fiscalização.

Faz-se notar, por outro lado, que a concessionária não exerce nem pode exercer, por definição, funções de fiscalização e controlo da concessão, na medida em que é ela a entidade fiscalizada e controlada no que concerne ao cumprimento do Contrato de Concessão.

A concessionária já levará a efeito, como é bem referido no Relatório, a fiscalização nos contratos celebrados com os terceiros para a execução das actividades de construção compreendidas no âmbito da concessão, sempre sem prejuízo das suas responsabilidades na matéria, e da fiscalização que a esse propósito o concedente pode (e deve) exercer.

Em suma, competirá ao GMST, até à entrada em exploração da 1ª fase do MST, exercer os poderes e prerrogativas do Estado concedente estatuídos no Contrato de Concessão e mormente os poderes de fiscalização consignados no artigo 62 do dito contrato.

Face ao quadro legal aplicável, não se considera que o GMST careça *tout court* de autonomia e independência, nomeadamente para levar a efeito funções de fiscalização da concessão.

O GMST sempre procedeu ao acompanhamento da actividade da concessionária e à verificação do cumprimento do Contrato de Concessão, em moldes que lhe permitem dispor de um actual conhecimento da situação da concessionária e assegurar a presença dos pressupostos para o cumprimento das obrigações contratuais do concedente.

5. ANÁLISE DAS IMPLICAÇÕES FINANCEIRAS DO PROJECTO PARA O ESTADO – SOBRECUSTOS:

Não deixa de se salientar que a análise e avaliação das reivindicações da concessionária por parte da actual Comissão de Acompanhamento estão praticamente concluídas, como aliás é patente nas conclusões evidenciadas nas páginas 61 a 63 do Relatório.

Aconselha, contudo, a prudência, que não se fixe vinculativamente uma nova data de término de negociações, por duas ordens de razões:

i) Dificuldade em assegurar o cumprimento de uma tal data, por existir obviamente uma contraparte envolvida nas negociações, a concessionária; e



Handwritten signature



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

ii) Conveniência, para não dizer imperatividade, do acordo de reposição ressarcir de forma global, completa, definitiva e, se possível, determinada, todos os prejuízos da concessionária decorrentes das causas que lhe dão direito ao reequilíbrio da concessão, o que inculca que o mesmo seja definitivamente fixado apenas quando estejam libertados todos os terrenos em falta.

Sem prejuízo do exposto, assume-se como perfeitamente exequível que o acordo de reposição do equilíbrio financeiro se conclua até ao final do ano em curso, sendo que, no caso de tal não ser possível por inflexibilidade negocial da concessionária, se recorrerá aos meios legais ao dispor para resolver a questão, em hipótese alguma se continuando a postergá-la.

Lisboa, 27 de Setembro de 2006



Quozene

Resposta remetida, em sede de contraditório,
pelo Gabinete do Metro Sul do Tejo



Ministério das Finanças e Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
Gabinete do Metro Sul do Tejo

Gabinete do Juiz Conselheiro do
Tribunal de Contas
Meritíssimo Juiz Carlos Moreno

Av^a. Barbosa du Bocage, n^o. 69
LISBOA

CONFIDENCIAL

Lisboa, 26 de Setembro de 2006

Ofício n^o 4418/2005 -GMST

ASSUNTO: Relatório de Auditoria Metro Sul do Tejo

V^a Ref^a: Proc. N^o6/2006 – Auditoria

V^a Comunicação: Of^o. 11547 de 13/09/2006

Na sequência da notificação do Gabinete Metro do Sul do Tejo (GMST) a coberto do ofício supra referenciado para se pronunciar sobre o teor do Relatório, ao abrigo do princípio do contraditório consignado no artigo 13^o da Lei 98/97, de 26 de Agosto, Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LTC), cumpre, relativamente às matérias do mesmo constantes que se inscrevem no âmbito da competência respectiva, dizer o seguinte:

1. Atrasos na implementação do MST

Concorda-se com as causas de atraso na implementação do MST que são elencadas nas páginas 12, 13, 49 e 50 do Relatório em apreço, destacando-se as seguintes:

- i) A multiplicidade de alterações a nível governativo;
- ii) A entrada em vigor do novo regime legal das parcerias público-privadas;

La 27.9.06

Av. Fontes Pereira de Melo, N^o 3 – 10^o Esq. 1050-115 LISBOA
Telefone: 211024302 Fax: 211024339

Para a implementação do Sr. Prof^o Carlos Moreno
relatório do processo referido, para o D.A.T.



Ministério das Finanças e Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
Gabinete do Metro Sul do Tejo

- iii) A multiplicidade e deficiente articulação das estruturas intervenientes no processo; e
- iv) A actuação do poder local.

Conforme é apontado nas páginas 44 e 46 do Relatório, a deliberação da Assembleia Municipal do Município de Almada de 10 de Março de 2004, impôs condições e pressupostos para a libertação dos terrenos diversos daqueles a que o município se obrigou.

2. Actuação do GMST e seu respectivo enquadramento factual e jurídico

Por outro lado, no que respeita em particular à actuação do GMST e seu respectivo enquadramento factual e jurídico, o Relatório refere (cfr. páginas 17, 18 e 47):

- i) Que o GMST "*não tem qualquer autonomia e independência*", nem poderes para "*levar a concessionária a adoptar outra performance*";
- ii) Que, de Outubro de 2003 a Março de 2004, o GMST esteve sem possibilidade de obter apoios e de contratar os serviços necessários para exercer com eficiência as suas funções;
- iii) Que tem sido a concessionária a desempenhar funções efectivas de fiscalização da obra de construção e de fiscalização e controlo da concessão.

Ora, de acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 66/2002, de 3 de Abril (alterada pelas Resoluções do Conselho de Ministros n.º 117/2002, de 2 de Outubro, e n.º 54/2004, de 24 de Abril) compete genericamente ao GMST "*Exercer os poderes e prerrogativas do Estado concedente que venham a ser estatuídos nas bases da concessão ou no respectivo contrato, durante a fase de concretização da 1ª fase da rede do MST*" (cfr. parágrafo 2, alínea i).

Prevê-se na mencionada Resolução que o GMST cesse actividades no momento de início de exploração da 1ª fase da rede do MST (cfr. parágrafo 9).

O Contrato de Concessão, na esteira do disposto na lei e do tradicionalmente consignado em contratos de natureza idêntica, comete ao concedente os mais amplos poderes de



Ministério das Finanças e Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
Gabinete do Metro Sul do Tejo

fiscalização do cumprimento das obrigações da concessionária, enumerando os direitos e prerrogativas que para tal efeito lhe assistem (cfr. artigo 62 do Contrato de Concessão).

O Contrato de Concessão especifica que os poderes de fiscalização relativamente aos aspectos que não sejam de natureza económico-financeira serão exercidos pelo Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação¹.

De acordo com o Contrato de Concessão, compete ao INTF fiscalizar a actividade da concessionária em tudo o que respeite ao cumprimento do Contrato de Concessão na componente operacional e bem assim em tudo o que respeite a matérias não abrangidas no âmbito das atribuições e competências de outras entidades.

Efectivamente, os poderes que de acordo com a Resolução do Conselho de Ministros nº.66/2002 de 3 de Abril, são cometidos ao GMST até ao início da exploração da 1ª fase do MST, são complementares aos atribuídos ao INTF no Contrato de Concessão, desde a data da assinatura do mesmo contrato.

Faz-se notar, por outro lado, que a concessionária não exerce nem pode exercer, por definição, funções de fiscalização e controlo da concessão, na medida em que é ela a entidade fiscalizada e controlada no que concerne ao cumprimento do Contrato de Concessão.

A concessionária já levará a efeito, como é bem referido no Relatório, a fiscalização nos contratos celebrados com os terceiros para a execução das actividades de construção compreendidas no âmbito da concessão, sempre sem prejuízo das suas responsabilidades na matéria, e da fiscalização que a esse propósito o concedente pode (e deve) exercer. 7

¹ Correspondendo ao actual Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.



Ministério das Finanças e Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
Gabinete do Metro Sul do Tejo

Em suma, competirá ao GMST, até à entrada em exploração da 1ª fase do MST, exercer os poderes e prerrogativas do Estado concedente estatuidos no Contrato de Concessão e mormente os poderes de fiscalização consignados no artigo 62 do dito contrato.

Face ao quadro legal aplicável, não se considera que o GMST careça *tout court* de autonomia e independência, nomeadamente para levar a efeito funções de fiscalização da concessão.

Reconhece-se, é certo, o seguinte:

- i) Que o GMST nem sempre foi dotado dos meios necessários à prossecução das suas atribuições e competências;
- ii) Que a composição colegial da GMST aliada às particulares sensibilidades dos seus membros nem sempre tem conduzido a actuação célere e eficaz; e
- iii) Que o GMST não está dotado de autonomia e independência no que concerne ao concreto processo de reposição do equilíbrio financeiro da concessão.

Contudo, as situações referidas no precedente parágrafo não impediram ao GMST de exercer uma acção fiscalizadora no desenvolvimento dos trabalhos, com uma presença efectiva em obra e acompanhamento de toda a actividade de coordenação com a generalidade dos intervenientes.

A acção do GMST junto da Concessionária tem permitido corrigir e minimizar os impactes da obra junto das populações, com intervenções directa dos seus técnicos na correcção imediata das não conformidades detectadas, bem como não permitir a realização de obras sem projecto aprovado e sem garantia de qualidade.

Toda esta actividade do GMST é reportada através de relatórios mensais de acompanhamento ambiental e diários de progresso e qualidade dos trabalhos.

Como é referido no relatório as maiores dificuldades do GMST são em obter respostas da Concessionária a questões administrativas que facilitariam o trabalho do GMST mas que não prejudicam a qualidade e andamento dos trabalhos. 7



Ministério das Finanças e Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
Gabinete do Metro Sul do Tejo

3. Pedido de reposição do equilíbrio financeiro apresentado pela concessionária à actual Comissão de Acompanhamento (CA)

Quanto ao pedido de reposição do equilíbrio financeiro apresentado pela concessionária, a actual Comissão de Acompanhamento (CA), que o signatário tem vindo a acompanhar, está a trabalhar no sentido de identificar e quantificar as concretas repercussões negativas no equilíbrio financeiro da concessão que resultam de eventos da responsabilidade do concedente.

Da análise efectuada, a actual CA identificou os seguintes eventos que poderão dar origem a reposição à reposição do equilíbrio financeiro da concessão:

- i) Alteração do traçado na Rua Conceição Sameiro Antunes (lote 9 do troço 3), por se tratar de uma modificação unilateral das obrigações da concessionária imposta pelo concedente (cfr. artigo 30 do Contrato de Concessão);
- ii) Alteração do traçado no Triângulo da Ramalha (totalidade do troço 2 e parte do 4), por se tratar de uma modificação unilateral das obrigações da concessionária imposta pelo concedente (cfr. artigo 30 do Contrato de Concessão);
- iii) Alteração do traçado no que respeita ao Interface de Cacilhas (lote 1 do troço 1), por se tratar de uma modificação unilateral das obrigações da concessionária imposta pelo concedente (cfr. artigo 30 do Contrato de Concessão);
- iv) Achados arqueológicos no Lote da Universidade (lote 24 do troço 5), por se tratar de uma situação prevista no Contrato de Concessão como podendo conferir o direito ao reequilíbrio financeiro da mesma (cfr. artigos 30 e 35.2 do Contrato de Concessão);
- v) Atrasos na disponibilização dos terrenos do domínio público do Estado, verificados pontualmente, mormente os que respeitam aos terrenos da Universidade Nova de Lisboa, por se tratar de matéria da responsabilidade do concedente (cfr. artigo 20.6 do Contrato de Concessão);
- vi) Atrasos na disponibilização de terrenos do domínio público e privado municipal por parte do Município de Almada, verificados reiteradamente e mormente em decorrência da



Ministério das Finanças e Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
Gabinete do Metro Sul do Tejo

deliberação da Assembleia Municipal do Município de Almada de 10 de Março de 2004, por se tratar de matéria de risco imputável ao concedente, e sem prejuízo de eventual direito de regresso deste sobre o Município de Almada (cfr. artigo 20.6 do Contrato e Concessão)².

Consideramos que relevou os impactes dos incumprimentos contratuais decorrentes dos erros e as incongruências apontados pelo GMST à actuação da concessionária e elencados nas páginas 71 e 72 do Relatório.

A este propósito, cumpre esclarecer que, diferentemente do que parece resultar da página 41 do Relatório, o GMST não aceita como causa de reposição do equilíbrio financeiro da concessão, ou sequer como evento da responsabilidade do concedente *“a falta de integração do PREC no início do projecto, já que este só surge em sede de negociação das propostas”*.

O PREC foi entregue aos concorrentes na fase de negociações, no âmbito do concurso para a concessão, tendo-se o concorrente a quem mais tarde foi atribuída a concessão vinculado ao respectivo cumprimento e entregue alguns elementos de concretização do mesmo (v.g. as peças desenhadas em traçado geral), ainda que com um grau de pormenorização inferior ao dos restantes elementos da sua proposta.

A vinculação do concorrente adjudicatário/futuro concessionário ao cumprimento do PREC encontra-se plasmada nos documentos contratuais, mormente no Anexo 11 - Plano de Trabalhos e Cronograma Financeiro, estando orçamentadas neste último anexo as verbas destinadas à elaboração do projecto de execução do PREC e à execução das respectivas obras de construção.

Em face do exposto, a execução do PREC é da total responsabilidade da concessionária que assumiu e se responsabilizou pelo cumprimento do mesmo na proposta apresentada a concurso e subsequentemente à mesma, no Contrato de Concessão. 7

² Faz-se notar que, ao contrário do referido na página 56 do Relatório, o concedente não impôs qualquer obrigação adicional à concessionária em função directa e exclusiva da adopção do plano de Acessibilidades XXI.



Ministério das Finanças e Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
Gabinete do Metro Sul do Tejo

Assim sendo, uma eventual "falta integração do PREC no início do projecto" e quaisquer consequências daí resultantes, mormente atrasos, serão imputáveis exclusivamente à concessionária.

Relativamente ao mapa da pág. 62, deverá ser feita a correcção do valor para a revisão de preços contratuais de 14.591.750,00€ conforme descrito na pág. 61, ficando o valor total da proposta da Concessionária em 72.548.000,00€.

Este valor reclamado pela Concessionária será substancialmente reduzido, face à negociação do Contrato de Concessão actualmente em curso

É o que, em relação ao assunto, se nos oferece dizer.

Com os melhores cumprimentos,

O Encarregado de Missão do MST

Marco Aurélio Martins





Almada

Resposta remetida, em sede de contraditório,
pela Presidente da Câmara Municipal de Almada



Presidência

Exmo. Senhor Juiz Conselheiro
Responsável pela Área de
Controle do SPE -Tribunal de
Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-054 Lisboa

Confidencial

V/Ref.º
Processo nº 6/2006 – Audit
Ofício nº 11548 de 13 Setembro
2006 - Confidencial

N/Ofício n.º:
455-GP

Data:
26 de Setembro de 2006

Assunto: Auditoria subordinada ao tema “ Metro Sul do Tejo”.

Exmo. Senhor Juiz Conselheiro,

A PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ALMADA,
notificada para se pronunciar sobre o relato de auditoria ao “Metro Sul
do Tejo”, vem dizer:

I - PREÂMBULO

1 - O projecto da construção do Metro Sul do Tejo deu os primeiros passos em Almada onde se começaram a fazer os respectivos estudos preliminares. Com esta ideia sempre estiveram os Municípios do

Ja-27-9-06.
Por indicação do Sr. Pres. da Área
(ausente do Gob) assunto do res-
sumo junto para apreciação
da Equipa respectiva.
Cristina Bevil



Presidência

Barreiro, Moita e Seixal, que, em conjunto com Almada propuseram a realização ao Governo do País, que aceitou desenvolver o projecto e a sua implementação.

Foi neste contexto e com vista à prossecução daquele objectivo que foram celebrados diversos protocolos entre os Municípios e a Administração Central.

No decurso das negociações para a celebração dos protocolos, o Município de Almada sempre tomou uma posição activa, apresentando sugestões concretas e propondo as medidas que entendia necessárias a uma boa colaboração entre as diversas Entidades, por forma a conseguir-se uma rápida e conveniente execução do projecto.

Outorgados os protocolos e adjudicada a concessão, o Município de Almada manteve sempre a mesma atitude de máxima colaboração com a Concedente e com a Concessionária, bem como com todas as Entidades e Empresas adstritas à implementação da concessão.

Participou com empenho nas reuniões onde tem assento. Procura dar seguimento às solicitações que lhe são formuladas, apresenta sugestões e aduz observações.



Presidência

São também inúmeras as comunicações enviadas por esta edilidade relativamente ao cumprimento dos protocolos e à forma como a obra vem sendo executada.

As observações e sugestões do Município constam das actas das reuniões e diversa correspondência trocada, pelo que, nos parece, que a atitude de colaboração do Município aí se encontra bem documentada, e não poderá ser posta em dúvida.

Naturalmente que, por força das obrigações pactuadas e do dever legal a que se encontra adstrito, o Município vem exigindo que a obra seja executada de acordo com as leis do País e o contratado, o que nem sempre tem acontecido. Mas esta atitude do Município não significa menor colaboração ou menor desejo de rápida concretização da obra, bem pelo contrário, antes significa uma atitude de intensa colaboração e de defesa da legalidade e dos interesses dos cidadãos.

No relatório da auditoria é questionada a forma como vêm sendo cumpridas algumas cláusulas protocoladas relativamente à disponibilização dos terrenos necessários às obras da concessão.

É certo que no relatório não se especifica qualquer facto concreto relativamente à disponibilização ou indisponibilização de



Presidência

qualquer parcela de terreno designadamente data do pedido e data da recusa de cedência, mas apesar disso, é certo que nele se conclui de que estará aí um dos motivos pelos quais a execução da obra não tem respeitado o calendário previsto. Ora esta ideia é falsa e por isso tem de ser rejeitada.

Vejamos pois passo a passo o conteúdo do relatório, e as observações que o mesmo nos sugere:

II - SUMÁRIO EXECUTIVO

II - Conclusões Gerais:

4. Identificação do projecto e Caracterização do Modelo de Concessão

3º Paragrafo

A revisão das propostas pelos concorrentes ocorrida em 2002, não consubstancia alteração, resulta sim do cumprimento do modelo concursal adoptado, que impunha aos concorrentes que fossem admitidos à segunda fase do concurso, fase de negociação, que revissem



Presidência

as suas propostas, no sentido de as otimizar face ao relatório de avaliação das propostas e de integrarem, quer os projectos de requalificação do espaço canal, quer o estudo de procura fornecidos pela Comissão de Concurso.

8º Parágrafo

O modelo de material circulante contratado proposto pela Concessionária MTS e não Siemens, sócio da Concessionária e fornecedor do material circulante, não foi fornecido, tendo sido substituído por outro que não mereceu, ainda, por parte da Equipa de Missão a respectiva aprovação. Os testes e ensaios contratuais do material circulante quer do contratado quer do que foi fornecido em substituição ainda não foram efectuados.

11º a 17º Parágrafos

O Protocolo Para a Cooperação Técnica e Financeira entre o Estado Concedente e os Municípios de Almada e Seixal não foi assinado em data posterior ao Contrato de Concessão, nem à margem deste.

Com efeito o citado protocolo foi assinado em simultâneo com a outorga do contrato, ambos em 30 de Julho de 2002, nas instalações do



Presidência

Ministério das Finanças, no Terreiro do Paço, em Lisboa, estando presente a Concessionária.

A comparticipação financeira do Estado no contrato de concessão foi do conhecimento dos concorrentes durante todo o processo de concurso.

O processo de concurso previa a possibilidade de comparticipação financeira do Estado, até ao limite de 100%, no custo das infra-estruturas de longa duração, no âmbito das quais se incluem, nos termos consignados no artigo 11.1 do contrato de concessão, os arranjos de espaços exteriores.

Os concorrentes apresentaram as suas propostas para o cenário da comparticipação do Estado em 100%.

Assim a comparticipação financeira do Estado, conhecida dos concorrentes, não foi onerada por força do Protocolo celebrado em 30 de Julho, foi a que resultou da proposta do concorrente vencedor do concurso.

A diferença no montante da comparticipação do Estado e dos Municípios, o que não se refere no relatório, quanto aos custos de



Presidência

execução dos espaços exteriores alicerçou-se nos seguintes factos, que podem ser comprovados pela consulta dos documentos do concurso:

1-À data da celebração do protocolo de 1999, nem o Estado, nem os Municípios conheciam qual o acréscimo de valor resultante da execução dos projectos de requalificação do espaço canal, que não pudessem considerar-se incluídos na proposta do concorrente, à data mandados elaborar;

2-Motivo pelo qual estimaram esse valor por percentagem, 7,5%, relativamente ao investimento total nas ILD`s, o que face à estimativa desse investimento total resultava nos limites estabelecidos na clausula 14ª, n.º 2, al. c), do citado protocolo, ou seja, uma comparticipação para a 1ª fase do MST de 1.9 milhões de contos (9.477.160,04 €);

3-Certo é que o valor proposto pelo concorrente vencedor para o investimento total nas ILD`s, foi de 265 milhões de euros, e para a execução dos projectos de espaços exteriores foi de 41.065.259,00 €, valor este onde o concorrente inclui 2.924.475,00 € para a própria elaboração dos projectos não prevista como a incluir nos valores do protocolo de 1999;

Presidência

4-O valor da percentagem de 7,5% do investimento total nas ILD'S passou a ser substancialmente superior, passou de 1.9 milhões de contos (9.477.160,04 €) para 3.984.579.750\$00 (19.880.117,95 €);

5-Por outro lado a percentagem do valor relativo aos arranjos de espaços exteriores face ao valor total das ILD'S passou de 7,5 % para 15,492 %;

6-A comparticipação do Estado, para com os Municípios e não para com a Concessionária para a qual foi sempre de 100% das ILD's, embora superior ao constante do protocolo celebrado em 1999, situa-se na mesma ordem de grandeza, face ao significativo aumento do valor geral das ILD'S e ao aumento, para mais do dobro, da percentagem do valor dos espaços exteriores relativamente às restantes ILD'S.

21º Paragrafo

O Gabinete Metro Sul do Tejo é constituído, não apenas por um encarregado de missão, mas, também, por outros 4 membros, designados respectivamente pelo Ministro das Finanças, pelo Ministro das Obras



Presidência

Públicas, Transportes e Habitação, pelo Município de Almada e pelo Município do Seixal.

5. Identificação e análise das causas que conduziram ao arrastamento do processo de execução física das infraestruturas do MTS

A Renegociação do contrato de concessão e as suas causas de arrastamento

- **Interface de Cacilhas** - A solução do lote 1 encontra-se por definir desde a fase do concurso.

O concurso internacional do MST foi construído e aberto com base no anteprojecto, no âmbito do qual se previa um traçado para Cacilhas que propunha o interface terminal nos actuais terminais rodo fluviais existentes em Cacilhas.

À data de elaboração do processo de concurso o Município de Almada tinha em elaboração, adjudicado mediante concurso público internacional, ao Consórcio Liderado pelo Atelier Cidade Aberta, um Plano de Pormenor denominado de Reabilitação Urbana e Funcional de Cacilhas que, em consonância com os termos de referência do plano,

Presidência

propunha para toda a actual área afecta ao terminal rodo fluvial e no qual o anteprojecto localizava o terminal do MST, a libertação do espaço para construção de uma grande praça que devolvesse a sua utilização aos usos de recreio e lazer, propondo a localização do Interface de Transportes, incluindo o MST, na zona a nascente de Cacilhas, nos terrenos da antiga Parry & Son.

No âmbito do Concurso do MST e por forma a compatibilizar o projecto do MST e o Plano de Pormenor, o Governo nomeou, em 19/06/2001, uma Comissão a quem cometeu funções de estudar e propor uma solução para o Interface de Cacilhas, Comissão composta por representantes das diversas entidades com jurisdição no território em questão e presidida pela Presidente da Comissão de Concurso.

Em simultâneo a Comissão de Concurso informou os concorrentes de que a solução definitiva para Cacilhas seria a que fosse decidida em face dos resultados da Comissão criada nos termos referidos no parágrafo anterior.

O processo de concurso seguiu os seus trâmites e chegou à fase de relatório final com proposta de adjudicação sem que a Comissão, nomeada para o efeito, concluísse os trabalhos e permitisse uma tomada de decisão sobre o assunto.



Presidência

Em face disso, a Comissão de Concurso foi obrigada a propor contratualmente a adopção para o Interface de Cacilhas da solução constante do anteprojecto do MST, colocado a concurso (e não o anteprojecto apresentado pela Concessionária em sede de concurso que localizava o interface nos terrenos da Parry & Son) e a consagrar, também por via contratual, a possibilidade de introduzir em sede de construção as alterações que entretanto viessem a ser decididas relativamente a esta matéria (cfr. clausula 11.7 do contrato). Aliás, por forma a assegurar a exequibilidade de tal medida, foi solicitado aos concorrentes que no programa de trabalhos o troço 1, que integra Cacilhas, fosse o último a ser intervencionado.

Em sede de execução do contrato foi cometida, em Julho de 2003, por Sua Excelência o Sr. Secretário de Estado dos Transportes ao Sr. Encarregado de Missão do GMST a apresentação de uma proposta de programa de acções, metodologia e financiamento, tendo em vista a realização do projecto e construção do Interface de Cacilhas e uma proposta de metodologia de gestão e exploração do Interface.

O Sr. Encarregado de Missão dando cumprimento ao citado despacho e tendo conhecimento que o Município de Almada tinha em elaboração um plano de urbanização para a Frente Ribeirinha Nascente da Cidade de Almada, na qual se inclui a zona da doca 13 da Margueira,



ALMADA
CÂMARA MUNICIPAL

Presidência

efectuou uma primeira abordagem a esta matéria, tendo colocado à consideração da Câmara Municipal de Almada a possibilidade de se equacionar a localização do Interface de Cacilhas na zona da doca 13 da Margueira e, caso tal proposta merecesse a concordância de princípio pelo Município de Almada, solicitou-lhe que se pronunciasse sobre a possibilidade do projectista do Plano de Urbanização da Frente Ribeirinha Nascente da Cidade de Almada vir a estudar a localização e dimensionamento do Interface.

A Câmara Municipal concordou, em princípio com esta abordagem, tendo solicitado ao projectista daquele PU a antecipação para a primeira quinzena de Setembro dos diferentes cenários de ocupação resultantes do Estudo de Caracterização Ambiental, Geológica e Geotécnica, com vista a habilitarem a uma decisão quanto à localização e dimensionamento do Interface de Cacilhas.

Os cenários alternativos estão elaborados, foram enviados, em 24/09/2003, ao Sr. Encarregado da Equipa de Missão, e foram avaliados pela Transtejo e pelo Fundo Margueira.

A fixação da localização e implantação do Interface de Cacilhas está pendente de decisão com a conseqüente renegociação.



Presidência

- **Traçado da Rua Conceição Sameiro Antunes** - A Câmara Municipal de Almada não solicitou alteração do traçado desta rua que constitui o lote 9 do troço 3.

A elaboração dos projectos de construção constitui obrigação contratual da Concessionária, obrigação esta que não se esgota com a mera formalidade da sua apresentação ao Concedente, mas sim com a obtenção da sua aprovação por este.

A Câmara Municipal de Almada, no âmbito das suas obrigações assumidas no âmbito do Protocolo assinado com o Estado em 2002, emitiu parecer negativo ao projecto apresentado pela Concessionária, porquanto o mesmo não se conformava aos princípios constantes do anteprojecto contratado, violando claramente o princípio da continuidade do espaço público sem barreiras, ao propor a construção de um muro com mais de 2 metros de altura.

Este parecer foi notificado à Concessionária pela Equipa de Missão e na sequência dessa notificação a Concessionária, com a colaboração de técnicos da Equipa de Missão e da Câmara Municipal de Almada veio a apresentar novo projecto que eliminasse os factos que fundamentaram a emissão do parecer negativo.



ALMADA
CÂMARA MUNICIPAL

Presidência

Não estamos, pois, em presença de uma alteração de traçado.

- **Traçado “Triângulo da Ramalha”** - A Câmara Municipal de Almada não solicitou alteração do traçado desta zona.

O traçado do MST contratado para o designado “Triângulo da Ramalha”, onde se efectua o cruzamento das três linhas da 1ª fase da rede do MST, foi objecto, por parte de moradores na Rua Lopes de Mendonça, de contestação em sede do Fórum MST - Comissão Local de Acompanhamento, criada, pelo Município de Almada, em cumprimento da Decisão de Impacte Ambiental, realizado em Junho de 2003, concretizada, por escrito, em 16 de Julho do mesmo ano, em exposição/protesto que fizeram chegar à CMA.

Tal exposição/protesto foi, também, enviada pelos seus subscritores ao Sr. Primeiro Ministro, ao Sr. Ministro das Cidades, Ordenamento de Território e Ambiente, ao Sr. Secretário de Estado do Ambiente, ao Sr. Secretário de Estado da Administração Local e ao Sr. Provedor de Justiça.

Pretendiam tais munícipes a reavaliação do traçado.



Presidência

Estando em execução o contrato de concessão do MST, celebrado entre o Estado e a Concessionária, entendeu o Município que o assunto deveria ser remetido à Equipa de Missão para análise e decisão, pelo que lhe enviou, por ofício de 03.07.28, cópia da exposição, tendo, na mesma data, informado os munícipes do seguimento dado ao assunto.

A Equipa de Missão solicitou à Concessionária que procedesse à análise técnica de alternativas de traçado. A Concessionária, em Agosto de 2003, apresentou à Equipa de Missão e à CMA um esboço de solução alternativa de traçado alargando o triângulo pela relocalização da inserção da linha Corroios/Universidade na Rua do Clube Recreativa da Ramalha.

A CMA pronunciou-se, em ofício de 28 de Agosto de 2003, concordando “em principio” com tal alternativa, elencando os pressupostos a que o desenvolvimento da solução deveria atender, designadamente o principio contido no PREC de tratamento dos espaços exteriores de fachada a fachada.

Posição que reiterou em 16 de Setembro de 2003 quando lhe foi presente, pela Concessionária, através da Equipa de Missão, a delimitação da área de intervenção.



Presidência

Apesar das constantes insistências da Equipa de Missão para que a Concessionária apresentasse o desenvolvimento do esboço supra referido que possibilitasse a apresentação pública, aos munícipes da zona abrangida pelo “Triângulo da Ramalha”, tal só foi possível no dia 11 de Dezembro de 2003, momento em que foi efectuada uma sessão pública de apresentação da solução alternativa, onde estiveram presentes a Equipa de Missão a Câmara Municipal e a Concessionária.

No decurso da sessão foram aventadas, por munícipes presentes, duas outras opções de traçado, uma das quais inserindo a linha na Rua de Alvalade. Perante estas opções a Concessionária respondeu dizendo que tais soluções tinham sido equacionadas, mas em seguida abandonadas por não permitirem cumprir alguns condicionamentos técnicos, os quais ficou de transmitir, por não estar naquele momento na posse dos mesmos.

Ainda em Dezembro de 2003, durante a sessão do Fórum do MST, o Sr. Encarregado de Missão, referiu o facto de ter sido encontrada, do ponto de vista técnico, uma alternativa de traçado para o “Triângulo da Ramalha” mas não ter, ainda, sido tomada decisão sobre a matéria, aguardando-se, também, que fosse transmitido aos munícipes a razão de ciência da inexecutabilidade das soluções colocadas na apresentação da solução alternativa.



Presidência

A Concessionária, desde o primeiro momento, considerou que estávamos perante uma alteração ao traçado contratado e, por esse motivo, apenas passaria à fase de projecto se o Concedente emitisse uma ordem expressa nesse sentido, tendo colocado, à Equipa de Missão, esta exigência por escrito em 4 de Fevereiro de 2004.

Em 2 de Maio de 2005, foi dada nota, pela Equipa de Missão, de que havia sido dada instrução à Concessionária para desenvolver os estudos e projectos necessários à análise da hipótese de alternativa de traçado para o “Triângulo da Ramalha”, através da Rua de Alvalade, iniciando-se o respectivo Estudo de Impacte Ambiental.

Em Junho de 2005 foram apresentadas 5 alternativas de traçado para este local.

Estas cinco alternativas de traçado foram apresentadas, á população local em 16/06/2005, não tendo sido manifestada opinião consensual sobre a alternativa a implementar.

O Município de Almada, como contributo para a tomada de decisão pela Sr.^a Secretária de Estado dos Transportes, emitiu parecer técnico sobre as alternativas apresentadas e concluiu que a solução que, globalmente, reunia maior número de vantagens e menor número de

Presidência

desvantagens, era a solução em que a linha Cacilhas/Pragal passa pela Rua Lopes de Mendonça e a Linha Corroios/Universidade passa pela Rua do Clube Recreativo da Ramalha.

Este parecer foi enviado à Secretaria de Estado dos Transportes, através do ofício n.º 306-GP, de 20 de Junho de 2005.

Em Agosto de 2005, a Equipa de Missão comunica ao Município de Almada que, a Sr.ª Secretária de Estado dos Transportes, decidiu pela implementação da solução de inserção das duas linhas supra identificadas pela Rua de Alvalade, não tendo, no entanto, remetido os elementos técnicos que fundamentaram esta decisão, nem, tão pouco, informado qual o tratamento, que ao nível de avaliação de impacte ambiental, iria ser seguido para a eventual implementação daquela alteração de traçado.

Em consequência o Sr. Encarregado de Missão determinou à Concessionária que elaborasse o Estudo Prévio para essa solução.

O primeiro esboço de traçado ferroviário e rodoviário foi apresentado ao Município em 2005/09/26, através do ofício 3506/2005-GMST.



Presidência

Em 28 de Outubro de 2005, após a realização de reuniões técnicas, através do ofício n.º 26384, o Município reiterou a impossibilidade de avaliação face aos escassos elementos enviados, e, mais uma vez, pronunciou-se quanto à área de intervenção delimitada nas plantas, reiterando o princípio do tratamento de “fachada a fachada”; quanto à necessidade de efectuar todos os restabelecimentos rodoviários e pedonais com a qualidade que se exigiu para o restante traçado, o mesmo se dizendo relativamente aos restantes espaços exteriores.

Após a visita ao local, agendada em 13 de Outubro de 2005, foi emitido, pelo Grupo de Missão Municipal, o respectivo parecer técnico, em 15 de Novembro de 2005, transmitido à Equipa de Missão através do ofício n.º 27461, o qual apontou os aspectos que deviam ser ultrapassados para poder vir a considerar-se esta alternativa como exequível, quer do ponto de vista da inserção urbana, quer da exploração (paragem), quer, ainda, da circulação rodoviária, mais concretamente todos os problemas resultantes da dupla inserção das duas linhas na Av.^a Bento Gonçalves, sentido Almada/Centro Sul, eixo rodoviário principal de saída da Cidade.

Em 20 de Janeiro de 2006, através do ofício n.º 3831/2006-GMST, foi enviado ao Município, o último estudo de traçado para a

Presidência

solução da Rua de Alvalade na zona do Triângulo da Ramalha, para o qual foi emitido e enviado, em 2006.01.26, parecer, onde se propõe a inserção da linha Cacilhas/Universidade pela Rua Lopes de Mendonça e da linha Corroios/Pragal pela Rua de Alvalade.

Em 30 de Janeiro de 2006 foi dada nota pelo Sr. Encarregado de Missão que face à resposta do Município tinha sido dada instrução à Concessionária para avançar com os estudos da Rua de Alvalade e reiniciar os trabalhos, contudo nada foi dito quanto à eventual tomada de decisão relativa à Rua Lopes de Mendonça.

Em 13 de Fevereiro de 2006 a Sr.^a Secretária de Estado comunica ao Município a decisão de mandar avançar com os estudos para a inserção da linha Corroios Universidade pela Rua de Alvalade, informando que mandou avaliar a inserção da linha Cacilhas Universidade pela Rua Lopes de Mendonça e Justino Lopes.

Aguarda-se, ainda, a apresentação do projecto.

- Atraso imputável à Concessionária - Os atrasos imputáveis à Concessionária não resultam na sua grande parte de dificuldades encontradas no terreno face ao previsto, nem foram recuperáveis ou podem ser recuperados, atendendo à data de termo do contrato.



Presidência

Desde logo a estrutura de organização da Concessionária nunca até ao momento atingiu níveis de eficácia necessários ao cumprimento das obrigações contratuais no prazo estabelecido.

Reflexo disso com implicações no cumprimento contratual foi a apresentação de forma parcelar, sem respeito pelas datas constantes do plano de trabalhos, dos projectos de execução, desacompanhados das aprovações dos projectos de infra-estruturas de subsolo pelos respectivos operadores de subsolo.

Estes incumprimentos constituíram fundamento para a Equipa de Missão notificar a Concessionária que a manter-se o incumprimento seria forçada a aplicar multas contratuais.

Por outro lado as denominadas dificuldades encontradas no terreno face ao previsto são mais uma vez o reflexo da forma de organização da Concessionária.

Nos termos do caderno de encargos os concorrentes deviam avaliar a situação física existente por forma a conformar a sua proposta a essa situação, sendo-lhes imputável qualquer divergência entre as circunstâncias existentes e aquelas em que basearam as suas propostas.



Presidência

Nos termos do contrato de concessão, clausula 33.5, o risco desta situação é da Concessionária.

A Concessionária não avaliou a situação física existente.

Exemplo dessa situação foi a falta de avaliação da estrutura da construção da Estação da Fertágus, que obriga ao reforço da lage da estação, reforço que até à presente data não foi efectuado, pelo que este incumprimento é irrecuperável e compromete a entrada em funcionamento das três linhas da 1ª fase do MST.

- **Atraso para o troço no centro de Almada** - Ao contrário do alegado este atraso não se funda na indisponibilidade de terrenos.

É certo que, à presente data, continuam por apresentar pela Concessionária, as plantas parcelares identificando as parcelas de forma que permita a celebração dos autos de cessão.

Concretamente:

1 - Que identifiquem quais as parcelas necessárias para a implantação da Via, paragens e interfaces, por um lado e identifiquem



Presidência

quais as parcelas necessárias para a implantação dos espaços exteriores, por outro.

2 - E, em relação a cada um destes fins, que:

- Identifiquem a natureza do bem a disponibilizar – domínio público ou privado;
- Identifiquem, no caso de bens do domínio público, área, confrontações ou kilometragem e no caso de bens do domínio privado, natureza do bem – urbano, rústico ou misto, descrição predial e inscrição matricial, área e confrontações.

A Concessionária limitou-se a enviar plantas com a delimitação física da totalidade da área de intervenção o que impediu a identificação do objecto da cessão que como vimos tem fim diverso e que se consubstancia ou na cessão do direito de uso pelo prazo da concessão para implantação da via, paragens e interfaces ou na cessão do direito de uso pelo prazo de construção dos espaços exteriores.

Pelo que, por facto imputável à Concessionária, nunca foi possível, aos Serviços Municipais, reunir as condições técnicas para a instrução dos processos que permitisse aos Órgãos Autárquicos



Presidência

competentes a tomada de decisão de entrega dos terrenos de domínio público e privado e ao notário a celebração dos autos de cessão, que mais não são que escrituras e como tal devem ser tratadas.

Há que referir que independentemente da obrigação assumida pelo Município de Almada perante o Estado Português, no âmbito do Protocolo celebrado a 30 de Julho de 2002, é da responsabilidade última da Concessionária adquirir ou obter a utilização de todos os terrenos necessários ao cumprimento do contrato de concessão, tendo sido estabelecido, contratualmente, clausula n.º 20.7 que os eventuais custos inerentes à aquisição ou utilização de imóveis que lhe devessem ser disponibilizados gratuitamente seriam suportados pela entidade que os deveria disponibilizar.

O que significa que, a Concessionária, perante a alegada recusa na disponibilização dos terrenos, admitindo sem conceder que a mesma fosse infundada, não lançou mão dos mecanismos ao seu dispor para cumprir as suas obrigações contratuais, designadamente requerendo a declaração de utilidade pública da expropriação dos terrenos municipais do seu domínio privado, ou solicitando ao Estado que decretasse a afectação dos terrenos do domínio público municipal.



Presidência

Por último e para além desta circunstância, há ainda que evidenciar outros factos que independentemente de se encontrarem disponibilizados os terrenos municipais obstavam, nos termos contratuais, à sua utilização para execução da obra nos troços 1, 2 e 4, parte, e mais uma vez, tornam imputáveis quaisquer atrasos contratuais à acção e omissão da Concessionária.

Com efeito:

1- A Concessionária está contratualmente obrigada a apresentar ao Concedente, no caso à Equipa de Missão, o projecto de execução, por troços, instruído com todas as aprovações necessárias por parte das entidades competentes;

2- A Concessionária não instruiu os projectos de execução dos troços 1, 2 e 4, com as aprovações dos projectos de serviços afectados pelos respectivos operadores;

3- A Concessionária não instruiu os projectos de execução dos troços 1, 2 e 4, com as aprovações dos projectos de SLAT definitivo (sistema luminoso automático de trânsito) e de sinalização definitiva;



Presidência

4- A Concessionária não obteve, até à presente data, quer a aprovação de todos os operadores de serviços afectados quer a aprovação dos projectos referidos no parágrafo anterior;

5- A Concessionária é a única responsável pela obtenção dessas autorizações;

6- Os projectos de execução dos citados troços não se encontram, pois, completos e instruídos em conformidade com a cláusula 33 do contrato de concessão e, logo, não se encontram aprovados;

7- A Concessionária não pode dar início à execução das obras nos citados troços porque não apresentou, até à presente data, projecto completo, instruído de acordo com o estabelecido na cláusula 33 do contrato de concessão, que pudesse ser objecto de aprovação expressa ou tácita pela Equipa de Missão;

8- Concedidas todas as aprovações dos operadores de infra-estruturas, neles se incluindo os SMAS de Almada, mesmo assim, não podia a Concessionária, por causa à mesma imputável, iniciar as obras nos mencionados troços, ainda que os terrenos lhe tivessem sido disponibilizados pelo Município de Almada, sem que tivesse apresentado e obtido aprovação do



Presidência

projecto de desvios de trânsito e autorização para execução temporária de obra na via pública e respectiva sinalização, aprovação e autorização que são legalmente competência do Município e que não podem nem devem, apenas por isso, ser-lhe exigidas em situação diferente da que subjaz à exigência legal ou da que é admitida aos operadores de infra-estruturas;

Neste momento encontram-se outorgados autos de cessão de bens do domínio público municipal relativos aos lotes 7 e 8 do troço 2 e à subestação da Cova da Piedade, uma vez apresentadas pela Equipa de Missão, e não pela Concessionária, as plantas parcelares contendo os elementos de identificação necessários e o respectivo fim, via, paragens e interfaces ou espaços exteriores.

6. Ponto de Situação da Execução Física da Concessão

Tal como já anteriormente referido não existe indisponibilidade de terrenos por parte do Município de Almada.

Troço 1 - Os terrenos necessários à implantação do troço 1, não são na sua totalidade propriedade do Município de Almada, não se verificando até a presente data, nem a instrução do processo de expropriação das parcelas propriedade privada de privados, nem o



Presidência

pedido de disponibilização dos terrenos do domínio público da Administração do Porto de Lisboa, necessários à construção de grande parte do lote 1, deste troço.

As plantas parcelares, identificando os terrenos do domínio público municipal necessários para este troço, foram apresentadas pela Equipa de Missão em substituição da Concessionária, este mês, embora tenham de ser corrigidas, pois, relativamente à subestação do Canecão, a sua implantação não se encontra conforme ao anteprojecto.

O projecto de execução, contendo todas as autorizações dos operadores de subsolo, e os projectos de sinalização, quer temporária quer definitiva, não foi, ainda, apresentado pela Concessionária, pelo que, mesmo que os terrenos se encontrassem disponibilizados a obra, a ser cumprido o contrato, não podia ter sido iniciada, por causa imputável à Concessionária.

Troço 2 - Os terrenos municipais necessários para este troço, incluindo a subestação da Av.^a Bento Gonçalves, foram já objecto de auto de cessão em Julho do corrente ano, após a apresentação pela Equipa de Missão, em substituição da Concessionária, das plantas parcelares identificando correctamente os terrenos. O projecto de execução, contendo todas as autorizações dos operadores de subsolo, e os projectos



Presidência

de sinalização, quer temporária quer definitiva, ainda não foi, apresentado pela Concessionária.

Troço 3 - Os trabalhos de espaços exteriores não se encontram concluídos neste troço, sendo que foi permitida a utilização dos terrenos para execução dos serviços afectados no início do contrato.

Troço 4 - Os trabalhos não executados neste troço devem-se à falta de decisão do Concedente, relativamente ao traçado do denominado "Triângulo da Ramalha", após solicitação de um grupo de moradores.

Foram apresentadas, no decurso deste mês de Setembro, pela Equipa de Missão em substituição da Concessionária, as plantas parcelares para este troço, as quais identificavam como terrenos públicos terrenos privados de particulares pelo que foi solicitada a correcção das plantas para posterior decisão de disponibilização.

O projecto de execução para o troço ainda não foi apresentado.

Continua por executar o reforço da lage da Estação da Fertagus para implantação da estação do Metro da responsabilidade da Concessionária.



Troço 6 - Os trabalhos de espaços exteriores do P.M.O. não foram executados porque a Concessionária, obrigada contratualmente a expropriar o terreno para o efeito, não se encontra na sua posse, tendo assumido o compromisso, na escritura de aquisição destes terrenos, de permitir a continuação na posse do anterior proprietário até Julho de 2007, ou seja, a Concessionária assumiu neste compromisso, que não concluiria em prazo, ou seja, até Dezembro de 2005, data em que contratualmente estaria concluída toda a obra, a obra do P.M.O..

7. Análise das Implicações Financeiras do Projecto para o Estado

Quanto à estrutura de coordenação e verificação do contrato de concessão e fiscalização da obra (capítulo XI do contrato de Concessão):

Até à entrada em exploração está cometido ao Gabinete Metro Sul do Tejo a fiscalização do cumprimento contratual da Concessionária, dispondo esta dos poderes conferidos pelo contrato, ou seja:

- Fiscalizar a execução da obra;



Presidência

- Determinar a adopção de medidas que supram as situações de incumprimento contratual;
- Aplicar multas contratuais nas situações em que se verifique o incumprimento por parte da Concessionária;
- Prerrogativa em por termo às situações de incumprimento a expensas da Concessionária, fazendo-se pagar através das garantias prestadas por esta

Nos termos do Despacho n.º 373-A/99, de 30 de Abril de 1999, foi cometida à Comissão de Concurso, que presidiu ao concurso internacional que adjudicou a presente concessão, a elaboração de um processo de concurso para a fiscalização do cumprimento do contrato de concessão, no que se refere à execução da obra.

Esta Comissão nunca cumpriu esta obrigação, embora o Concedente tenha atribuído a responsabilidade pela coordenação da actividade da entidade contratada para a fiscalização à Equipa de Missão.

Assim, e na ausência de entidade contratada pelo Concedente para o efeito, compete ao GMST proceder a esta fiscalização, e não apenas auditar a fiscalização realizada por ordem e no interesse da Concessionária.

B - RELATO

11. Objectivos e Caracterização Genérica do Projecto

O contrato de concessão

O contrato de Concessão foi assinado em 30 de Julho de 2002 e não em 22 de Julho de 2002, correspondendo esta data à publicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 102-A/2002 que aprovou a minuta do contrato de concessão.

O Projecto de Requalificação do Espaço Canal não é da responsabilidade dos Municípios mas sim da Concessionária. A Concessionária, enquanto concorrente no concurso internacional e como pressuposto para o início da fase de negociação das proposta, integrou no seu anteprojecto, e na sua proposta financeira, o projecto de arquitectura de requalificação do espaço canal fornecido pelos Municípios de Almada e Seixal, o qual passou a ser parte da sua proposta e, nessa medida, da sua responsabilidade em termos de elaboração dos projectos de execução e da execução física da obra.



Presidência

Os Protocolos

Como já referido o Protocolo para a Cooperação Técnica e Financeira entre o Estado/Concedente e os Municípios de Almada e Seixal para a Concretização da 1ª Fase do MST foi celebrado em 30 de Julho de 2002, em simultâneo com a assinatura do Contrato de Concessão e no mesmo evento desta assinatura, na presença da Concessionária, a qual conhecia antecipadamente o texto do protocolo.

Por razões que se desconhecem o contrato de concessão identifica o protocolo celebrado em 1999 e não o celebrado em simultâneo com o contrato de concessão, sendo que no decurso de toda a negociação da minuta do contrato de concessão sempre esteve subjacente a ideia que o anexo 23 ao contrato de concessão seria constituído por este protocolo de 2002 e não pelo de 1999 que constituía, por sua vez, documento do processo de concurso público e nessa qualidade também integra o contrato. Aliás só assim faz sentido que na clausula 20.6 do contrato de concessão se remeta para o protocolo, se o mesmo for o 2002, que contém a forma de disponibilização dos terrenos municipais, e não para o de 1999, onde não se estabelece a forma de disponibilização.

Veja-se que o protocolo celebrado em 30 de Julho de 2002, está capeado como documento do contrato de concessão.



Presidência

13. Factos Que Deram Origem Ao Processo de Renegociação e Suas Implicações Financeiras Para o Estado

A situação de impasse em que se encontrava a concessão do MST em Dezembro de 2004 não foi criada pelo Município de Almada.

Pelo contrário foi a situação de impasse em que se encontrava a execução do contrato de concessão que esteve na origem da tomada de deliberação da Assembleia Municipal em 10 de Março de 2004.

As vicissitudes referidas em tal deliberação prendem-se por um lado com a forma deficiente como a Concessionária vinha “cumprindo” as suas obrigações contratuais e, por outro lado, com a ausência de meios por parte da Equipa de Missão para exercer as suas funções, razões suficientemente explanadas em documentos técnicos.

Quer por força dos protocolos que assinou com o Estado sobre esta matéria quer por força das suas competências próprias, designadamente em matéria de execução de obras na via pública, e ao contrário do referido no relatório a que se responde, constitui dever do Município fiscalizar a actividade da Concessionária em matéria de execução da obra.



Presidência

A Deliberação da Assembleia Municipal não exige contrapartidas para a disponibilização dos terrenos municipais, nem tão pouco condiciona essa disponibilização para além do que está contratual e legalmente fixado.

A deliberação da Assembleia Municipal apela ao Estado Concedente para decidir:

- As questões pendentes com interferência na concessão e deixadas em aberto para decisão na fase de execução do contrato como sejam, a localização do Interface de Cacilhas e a construção dos parques de estacionamento, conforme consta do protocolo de Julho de 2002.

- As questões resultantes da deficiente execução do contrato por parte da Concessionária como sejam as questões do SIGAQS e da DIA.

- As questões advindas das alterações ao traçado suscitadas pelos moradores das zonas atravessadas pelo MST, como são as do "Triângulo da Ramalha", ou motivadas para conformação do projecto aos princípios da requalificação urbana não assegurada pelos projectos da Concessionário como é a situação da Rua Conceição Sameiro Antunes;

- A dotação da Equipa de Missão de condições técnicas e logísticas que permitam assegurar o cumprimento das suas funções.



Presidência

A deliberação da Assembleia Municipal apela ao Estado que exija à Concessionária o cumprimento contratual, no que se refere ao denominado método do Trem Construtivo.

Desconhecendo o teor da nota informativa referida no relatório e para que não subsistam dúvidas quanto à bondade desta exigência contratual, vejamos o que se encontra plasmado nos documentos concursais e contratuais.

1-De acordo como ponto 4.3.14 do Programa de Concurso do MST os concorrentes estavam obrigados a apresentar um plano de trabalhos fundamentado para a fase de concretização do MST de acordo com o especificado no ponto 32 do Caderno de Encargos, ou seja, desagregando as actividades por troços e por unidades de planeamento, de forma a que nenhuma das actividades tivesse uma duração superior a três meses e com indicação da respectiva data de início e fim;

2-O Plano de Trabalhos devia ser acompanhado de memória descritiva e justificativa;

3-Na proposta apresentada em Junho de 2000 o concorrente MTS, Volume P2 - Modelo Geral da Concessão - Planos de



Presidência

Trabalho/fase de concretização escreve: “A Construção e Fornecimento foi dividida por Troços e dentro de cada Troço por Lotes. As actividades do plano de trabalhos foram estabelecidas por forma a não ultrapassarem a duração de três meses.”

4- As obras de construção civil das Infraestruturas de Longa Duração - ILD'S, em cuja definição se incluem as relativas aos arranjos de praças e espaços exteriores, foram programadas na proposta de Junho de 2000 em duas categorias:

- Obras em Linha divididas em:

Serviços afectados;

Construção do Espaço Canal (“Trem Construtivo”);

Construção do “Espaço Canal” (“Cruzamentos”);

Paragens.

- Obras Pontuais divididas em:

Viadutos;

PMO



Presidência

5-“Os serviços afectados foram programados para serem temporalmente realizados nos quatro meses imediatamente antes de em cada secção, se iniciarem os trabalhos de construção do espaço canal “Trem Executivo”;

6-“O Espaço Canal “Cruzamentos” foram programados serem temporalmente realizados nos três meses imediatamente depois de, em cada secção, terminarem os trabalhos de construção do Espaço Canal “Trem Executivo.”;

7-“As paragens foram programadas para serem temporalmente realizadas nos três meses imediatamente depois de, em cada secção, terminarem os trabalhos de construção do Espaço Canal “Trem Executivo.”;

8-“A construção do Espaço Canal “Trem Construtivo” deverá, portanto iniciar-se, em cada secção da via, decorridos 4 meses após o início das obras em linha e estar concluída três meses antes da conclusão das referidas obras.”;

9-“Todas as obras pontuais foram programadas por forma a estarem concluídas antes da construção do “espaço canal” e foram distribuídas ao longo do tempo ...”;



Presidência

10- Na proposta de Junho de 2000 foram apresentados os anexos VII e VIIa, contendo o resumo do Plano de Trabalhos geral por troços e os Planos de Trabalho detalhados por troço. Nestes anexos os arranjos de praças e espaços exteriores são executados em paralelo com os trabalhos da via férrea, ou seja, com o “Trem Construtivo”;

11- Na proposta de Junho de 2000 o concorrente MTS, na memória descritiva e justificativa do seu plano de trabalhos, não autonomizou nas obras do espaço canal, entendido como toda a área de intervenção, as actividades de arranjos de praças e espaços exteriores;

12- Em Julho de 2001 o concorrente apresenta nova proposta revista em função dos pressupostos para a revisão de propostas nos quais se inclui a integração dos projectos de requalificação do espaço canal do MST, vulgo PREC;

13- Nesta proposta revista, e na parte respeitante ao plano de trabalhos, o concorrente MTS repete o constante da proposta de 2000 e refere que integra o PREC e que inclui datas de início



Presidência

e fim das actividades por troço e por lotes, reformulando os anexos VII e VIIa;

14- Os arranjos de Praças e Espaços Exteriores estão programados, nesta revisão da proposta para, em cada lote, se iniciarem simultaneamente com os revestimentos da Via e estarem concluídos aquando do termo das terraplanagens, drenagens e pavimentações. O concorrente mantém a estrutura do planeamento assente numa divisão por Troços e por Lotes para a construção e fornecimento (cfr. Análise da revisão de propostas, Subcritério A1, elemento de avaliação ii- qualidade e fiabilidade do plano de trabalhos);

15- Em face de algumas incongruências do plano de trabalhos da proposta revista foram solicitados, em 24 de Agosto de 2001, pela Comissão de Concurso do MST, esclarecimentos ao concorrente MTS. Na resposta a esse pedido de esclarecimentos o concorrente MTS, ora Concessionária, justifica a ligação (fim a fim) da actividade Terraplanagens, Drenagens e Pavimentações com **os arranjos de praças e espaços exteriores que se desenvolverá em paralelo com o trem construtivo**, com o objectivo de minimizar o impacto da totalidade da intervenção do MST nos locais onde vão ocorrer



Presidência

trabalhos, através da localização numa data temporalmente próxima dos restantes trabalhos que irão marcar o ritmo de execução da empreitada (trem construtivo) (cfr. volume1/2 das respostas aos pedidos de esclarecimentos formulados pela Comissão do Concurso em 24/08/2001, através do seu ofício n.º 35/2001-CCMST);

Do exposto resulta que:

- O plano de trabalhos apresentado pelo concorrente MTS, com as respectivas revisões e esclarecimentos constitui um documento contratual a que a Concessionária se obrigou;
- Tal plano de trabalhos apresenta uma estrutura assente:

Numa divisão por troços para os projectos;

Numa divisão por troços para as expropriações;

Numa divisão por troços e, dentro de cada troço, por lotes bem definidos, para a construção e fornecimento.

- As obras de construção civil das Infraestruturas de Longa Duração (ILD'S), das quais fazem parte os arranjos de praças e espaços exteriores, foram divididas, dentro desta estrutura, em Obras em Linha (serviços afectados, espaço canal "trem construtivo", espaço canal "cruzamentos e paragens) e em Obras Pontuais (viadutos e PMO);



- Dentro desta estrutura, o processo construtivo para o espaço canal foi o designado por trem construtivo;
- Na subdivisão das obras feita pelo concorrente, ora concessionária, as obras relativas aos arranjos de praças e espaços exteriores fazem parte das obras em linha e dentro destas, da construção do espaço canal;

IV - Identificação e Análise das Causas que Conduziram ao Arrastamento do Processo de Execução Física das Infra-Estruturas do MST

14. O Gabinete do Metro Sul do Tejo

A Equipa de Missão não é constituída por representantes dos Municípios de Almada e do Seixal, mas sim por elementos por si designados à semelhança dos restantes elementos designados pelo MF e MOPTH.

A posição atribuída ao GMST contendo as razões que contribuem para o atraso na execução do MST, não foi tomada pelo



Presidência

GMST, já que o Gabinete enquanto órgão não deliberou sobre esta matéria no sentido expresso.

16. Os Protocolos

Reitera-se o atrás referido quanto aos protocolos e à disponibilização de terrenos, evidenciando o seguinte:

- O segundo Protocolo foi assinado em simultâneo com o contrato de concessão, ambos em 30 de Julho de 2002;
- A condição para a disponibilização dos terrenos municipais era a entrega das plantas parcelares, o que, como é óbvio não se cumpre apenas com a entrega formal de plantas. Estas têm de identificar correctamente as parcelas.

Até Junho do corrente ano não foram apresentadas plantas parcelares que procedessem a esta identificação. Em Junho foram apresentadas pela Equipa de Missão, em substituição da Concessionária, plantas parcelares para os lotes 7 e 8 do Troço 2 e para a subestação da Av.^a Bento Gonçalves.

Já no decurso do corrente mês a Equipa de Missão, novamente em substituição da Concessionária, apresentou as plantas parcelares para

Presidência

o troço 1 e para parte do troço 4, as quais se encontram em apreciação para efeito de disponibilização.

17. A Câmara Municipal de Amada

A Deliberação foi tomada pela Assembleia Municipal e não faz depender a disponibilização dos terrenos da satisfação de condições diferentes das contratualmente consagradas como já se referiu e aqui, mais uma vez, se reafirma. Trata-se de um documento político dirigido ao Governo, relativo à forma como o contrato vinha sendo cumprido pela concessionária, que no entender da Assembleia trazia prejuízos de diversa ordem para os Municípios, e em que apenas se exigia o cumprimento do contrato.

Interface de Cacilhas

A solução do lote 1 encontra-se por definir desde a fase do concurso por isso faz todo o sentido que se exija a sua definição.

O concurso internacional do MST foi construído e aberto com base no anteprojecto, no âmbito do qual se previa um traçado para Cacilhas que propunha o interface terminal nos actuais terminais rodo fluviais existentes em Cacilhas.



Presidência

À data de elaboração do processo de concurso o Município de Almada tinha em elaboração, adjudicado mediante concurso público internacional, ao Consórcio Liderado pelo Atelier Cidade Aberta, um Plano de Pormenor denominado de Reabilitação Urbana e Funcional de Cacilhas que, em consonância com os termos de referência do plano, propunha para toda a actual área afecta ao terminal rodo fluvial e no qual o anteprojecto localizava o terminal do MST, a libertação do espaço para construção de uma grande praça que devolvesse a sua utilização aos usos de recreio e lazer, propondo a localização do Interface de Transportes, incluindo o MST, na zona a nascente de Cacilhas, nos terrenos da antiga Parry & Son.

No âmbito do Concurso do MST e por forma a compatibilizar o projecto do MST e o Plano de Pormenor, o Governo nomeou, em 19/06/2001, uma Comissão a quem cometeu funções de estudar e propor uma solução para o Interface de Cacilhas, Comissão composta por representantes das diversas entidades com jurisdição no território em questão.

Em simultâneo a Comissão de Concurso informou os concorrentes de que a solução definitiva para Cacilhas seria a que fosse decidida em face dos resultados da Comissão criada nos termos referidos no parágrafo anterior.



Presidência

O processo de concurso seguiu os seus trâmites e chegou à fase de relatório final com proposta de adjudicação sem que a Comissão, nomeada para o efeito, concluísse os trabalhos e permitisse uma tomada de decisão sobre o assunto.

Em face disso, a Comissão de Concurso foi obrigada a propor contratualmente a adopção para o Interface de Cacilhas da solução constante do anteprojecto do MST, colocado a concurso (e não o anteprojecto apresentado pela Concessionária em sede de concurso que localizava o interface nos terrenos da Parry & Son) e a consagrar, também por via contratual, a possibilidade de introduzir em sede de construção as alterações que entretanto viessem a ser decididas relativamente a esta matéria (cfr. clausula 11.7 do contrato). Aliás, por forma a assegurar a exequibilidade de tal medida, foi solicitado aos concorrentes que no programa de trabalhos o troço 1, que integra Cacilhas, fosse o último a ser intervencionado.

Em sede de execução do contrato foi cometida, em Julho de 2003, por Sua Excelência o Sr. Secretário de Estado dos Transportes ao Sr. Encarregado de Missão do GMST a apresentação de uma proposta de programa de acções, metodologia e financiamento, tendo em vista a realização do projecto e construção do Interface de Cacilhas e uma proposta de metodologia de gestão e exploração do Interface.



Presidência

O Sr. Encarregado de Missão dando cumprimento ao citado despacho e tendo conhecimento que o Município de Almada tinha em elaboração um plano de urbanização para a Frente Ribeirinha Nascente da Cidade de Almada, na qual se inclui a zona da doca 13 da Margueira, efectuou uma primeira abordagem a esta matéria, tendo colocado à consideração da Câmara Municipal de Almada a possibilidade de se equacionar a localização do Interface de Cacilhas na zona da doca 13 da Margueira e, caso tal proposta merecesse a concordância de princípio pelo Município de Almada, solicitou-lhe que se pronunciasse sobre a possibilidade do projectista do Plano de Urbanização da Frente Ribeirinha Nascente da Cidade de Almada vir a estudar a localização e dimensionamento do Interface.

A Câmara Municipal concordou, em princípio com esta abordagem, tendo solicitado ao projectista do PU de Cacilhas a antecipação para a primeira quinzena de Setembro dos diferentes cenários de ocupação resultantes do Estudo de Caracterização Ambiental, Geológica e Geotécnica, com vista a habilitarem a uma decisão quanto à localização e dimensionamento do Interface de Cacilhas.



Presidência

Os cenários alternativos estão elaborados, foram enviados ao Sr. Encarregado da Equipa de Missão, em 24/09/2003, e foram avaliados pela Transtejo e pelo Fundo Margueira.

A fixação da localização e implantação do Interface de Cacilhas está pendente de decisão com a consequente renegociação.

Plano de Mobilidade Acessibilidades XXI

Com vista à plena integração do MST como novo modo de transporte no Concelho de Almada, o Município de Almada iniciou de imediato o procedimento de aquisição de serviços e em Julho de 2001 (no decurso do concurso internacional para atribuição da Concessão do MST e tendo presente o protocolo de 1999), começou a elaboração de um plano de mobilidade que estudasse e apresentasse soluções para potenciar, de forma efectiva, a transferência modal (transporte individual para MST).

O plano ficou concluído em Setembro de 2002, após a assinatura do contrato de concessão mas antes do início da sua eficácia (12 de Dezembro de 2002) e a sua adopção em sede elaboração dos projectos de execução do MST, pela Concessionária traduz-se na



Presidência

introdução de ajustamentos ao Ante-Projecto Contratado dos Espaços Exteriores do MST.

Em Outubro de 2002, antes do início da contagem de prazo contratual, foram enviados, à então Comissão do Concurso Internacional do MST dois exemplares do plano, solicitando a sua integração no projecto de execução do MST e informando que tinha sido fornecido, informalmente à Concessionária uma cópia do mesmo plano.

Em 17 de Dezembro de 2002 o Sr. Encarregado de Missão enviou à Concessionária um ofício solicitando que se pronunciasse sobre todas as implicações que poderiam decorrer da eventual implementação do Plano.

Em resposta a Concessionária apresenta um documento onde enuncia, apenas, acréscimos de custos com a implementação do plano de acessibilidades.

Em Julho de 2003, o Município de Almada enviou ao Sr. Encarregado de Missão a sua análise sobre este assunto e, em simultâneo, solicitou a Sua Ex.a o Sr. Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação, que fossem tomadas as medidas necessárias à

Presidência

imediate implementação, em sede de projecto de execução, das medidas preconizadas no Plano de Mobilidade.

Em finais de Outubro de 2003 a Equipa de Missão com base em parecer técnico, concluiu que a implementação do plano Acessibilidades XXI implicava a necessidade de reposição do equilíbrio financeiro da concessão o que obrigava à renegociação do contrato à luz da legislação sobre parcerias público/privadas, motivo pelo qual remeteu o assunto para a tutela.

Em Junho de 2005, em reunião com a Senhora Secretária de Estado dos Transportes, a Câmara Municipal de Almada disponibilizou-se a compartilhar financeiramente nos trabalhos necessários à adopção do Plano Acessibilidades XXI nas zonas de interferência com o MST;

Em Setembro de 2005 a Concessionária apresentou um orçamento para a elaboração do projecto do Plano Acessibilidades XXI, cujo preço é significativamente desajustado e incoerente com as estimativas preliminares apresentadas pela própria Concessionária.

Os preços apresentados, que contemplam apenas os custos de elaboração dos projectos, não estão justificados, não são susceptíveis de suporte pelo recurso às tabelas para cálculo de honorários,



Presidência

correspondendo ao valor inicialmente apresentado pela Concessionária para a elaboração do projecto e para a execução da totalidade dos trabalhos.

Na sequência de compromissos assumidos em reunião realizada com a Secretaria de Estado dos Transportes, em Março de 2006, a Equipa de Missão e o Município, estão a diligenciar no sentido de elaborar, por meios próprios, o projecto de execução do plano no que respeita aos cruzamentos inseridos nos troços cuja obra se encontra parcialmente executada.

- Parques de Estacionamento

A introdução de um novo modo de transporte, como é o MST, em espaço público predominantemente urbano, foi, desde sempre, equacionada em interdependência com a problemática do estacionamento público.

Por um lado, porque a execução do projecto importa a supressão de um elevado número de lugares de estacionamento ao longo de todo o espaço canal do MST, e, por outro lado, porque a articulação intermodal e a melhoria das condições de circulação ferroviária e

Presidência

pedonal impõem a criação de parques de estacionamento dissuasores da utilização do transporte individual.

O Caderno de Encargos do Concurso do MST previa a possibilidade da existência de parques de estacionamento, e o contrato de concessão consagra a possibilidade do Concedente, a Concessionária e/ou os Municípios poderem vir a negociar e acordar a forma e condições de aquisição de terrenos, da construção e da exploração de parques de estacionamento preconizando que o modelo tarifário dos parques de estacionamento a acordar deverá contemplar a articulação com o modelo tarifário de MST.

Em simultâneo à celebração do contrato de concessão o Estado e os municípios estabeleceram em sede do protocolo celebrado em 30 de Julho de 2002 a obrigação de vir a negociar esta matéria.

A matéria da construção de parques de estacionamento mereceu também tratamento ao nível do financiamento das ILDS do projecto MST, porquanto, após o despacho de adjudicação do contrato e antes da celebração deste, foi considerado na minuta do contrato a celebrar entre o Governo e o Banco Europeu de Investimento uma afectação de 30.000.000 € para investimento na construção de parques de estacionamento.



Presidência

A Decisão de Impacte Ambiental do MST recomenda, ainda, a construção e entrada em exploração dos parques de estacionamento ainda antes da fase de obra do MST como forma de minimização dos impactos negativos.

Em 03/02/10, no período de execução do contrato, e tendo presente o protocolo de 2002, o Município de Almada tomou a iniciativa de enviar ao Sr. Encarregado de Missão um documento contendo algumas das condições de negociação que entendia deverem ser contempladas na negociação desta matéria.

Em 03/05/19 a Equipa de Missão convidou a Concessionária a apresentar proposta contendo a forma condições de aquisição, financiamento, concepção, construção e exploração de oito parques de estacionamento devidamente identificados em termos de localização e capacidade de estacionamento. Para o efeito foi estabelecido um prazo de 90 dias.

Em 9 de Setembro de 2003, a Concessionária apresentou a sua proposta, a qual não respondia de forma satisfatória ao pretendido pelo que a Equipa de Missão solicitou a sua reformulação, a qual veio a ser apresentada em 14 de Novembro de 2003.

Presidência

Em 23 de Outubro de 2003, através do ofício 646-GP, o Município solicita a intervenção do Sr. Ministro da Obras Públicas, à data Eng.º Carmona Rodrigues.

Em 14 de Novembro de 2003, a Concessionária veio a apresentar a sua proposta reformulada.

Em 4 de Dezembro de 2003, a Câmara Municipal apresentou à Equipa de Missão a apreciação que fez da proposta da Concessionária e solicitou o desenvolvimento do processo de negociação da proposta base da Concessionária, admitindo, contudo, retirar do processo o parque 4 - Cova da Piedade e não prescindindo, para todos os parques de estacionamento, de um horário de funcionamento de 24 horas/7 dias por semana. Na mesma data a Câmara Municipal, reafirmou a necessidade de definição da forma e condições de comparticipação por parte do Estado nesta matéria.

A Equipa de Missão, mais uma vez porque vislumbra a necessidade de renegociação do contrato no âmbito das parcerias público-privadas, entendeu, em 15 de Dezembro de 2003, que a proposta apresentada deverá ser complementada pelo Gabinete Metro Sul do Tejo para futura apresentação ao Ministério das Obras Públicas, Transportes e



Presidência

Habitação e aguardar a apresentação de proposta da Concessionária para o parque de estacionamento da “Casa do Povo” em Corroios.

Em 26 de Janeiro de 2004 foi solicitado na Equipa de Missão, que se prosseguisse a orientação estabelecida na reunião de 15 de Dezembro, independentemente da apresentação da proposta para o parque de estacionamento da “Casa do Povo”.

Na sequência de reunião realizada em 30 de Abril de 2004, entre a Sr.^a Presidente da Câmara, o Sr. Presidente da Assembleia Municipal, o Sr. Vereador José Gonçalves e a Secretária de Estado dos Transportes, o GMST, em 7 de Maio de 2004, através do ofício n.º 1257/2004, solicitou ao Município a reanálise, parque a parque, da proposta da Concessionária, com o objectivo de ser equacionada uma solução global mista (proposta base correspondente à vontade do Município e proposta alternativa correspondente à vontade da Concessionária, a qual passa, substancialmente, pela implantação de parques à superfície).

Em 20 de Maio de 2004, através do ofício n.º 17338, foi enviada resposta do Município àquele pedido, reiterando a opção pela proposta base e admitiu-se o estabelecimento de um faseamento para a construção dos parques 5 e 8, cuja data de início poderia não ser imediata.



Recentemente foi dado novo impulso a esta matéria estando em curso diligências pela Equipa de Missão.

- Triângulo da Ramalha

É certo que o anteprojecto do MST colocado a concurso previa o traçado do designado “Triângulo da Ramalha”, onde se efectua o cruzamento das três linhas da 1ª fase da rede do MST, passando pela Rua do Clube Recreativo da Ramalha, e que a Concessionária, à data concorrente apresentou a sua proposta para essa localização.

Contudo propunha a inserção do canal ferroviário em trincheira relativamente ao arruamento e aos espaços exteriores, criando uma barreira no espaço público e uma situação de maior risco para os utilizadores do espaço público.

Mercê desta proposta técnica a Concessionária, à data concorrente mereceu uma avaliação menos positiva na primeira fase do concurso.

Para início da fase de negociação os concorrentes deviam integrar no seu anteprojecto o projecto de requalificação do espaço canal



Presidência

e otimizar as suas propostas de modo a eliminar ou mitigar os aspectos considerados negativos na avaliação da 1ª fase do concurso.

Certo é que a Concessionária, à data concorrente, não eliminou nem mitigou a inserção da via ferroviária em trincheira pelo que lhe foi solicitado que indicasse se era, ou não possível tecnicamente fazê-lo, ao que respondeu que não era possível por força dos graus de inclinação máxima permitida.

Em face disso foram equacionadas alternativas, tendo a Comissão de Concurso concluído pela transferência do traçado para a Rua Cidade de Ostrava.

Este novo traçado foi objecto, por parte de moradores na Rua Lopes de Mendonça, de contestação em sede do Fórum MST - Comissão Local de Acompanhamento, criada, pelo Município de Almada, em cumprimento da Decisão de Impacte Ambiental, realizado em Junho de 2003, concretizada, por escrito, em 16 de Julho do mesmo ano, em exposição/protesto que fizeram chegar à CMA.

Tal exposição/protesto foi, também, enviada pelos subscritores ao Sr. Primeiro Ministro, ao Sr. Ministro das Cidades, Ordenamento de Território e Ambiente, ao Sr. Secretário de Estado do Ambiente, ao Sr.

Presidência

Secretário de Estado da Administração Local e ao Sr. Provedor de Justiça.

Pretendiam tais munícipes a reavaliação do traçado.

Estando em execução o contrato de concessão do MST, celebrado entre o Estado e a Concessionária, entendeu a CMA que o assunto deveria ser remetido à Equipa de Missão para análise e decisão, pelo que lhe enviou, por ofício de 03/07/28, cópia da exposição, tendo na mesma data informado os munícipes do seguimento dado ao assunto.

A Equipa de Missão solicitou à Concessionária que procedesse à análise técnica de alternativas de traçado. A Concessionária, em Agosto de 2003, apresentou à Equipa de Missão e à CMA um esboço de solução alternativa de traçado alargando o triângulo pela realocização da inserção da linha Corroios/Universidade na Rua do Clube Recreativa da Ramalha.

A CMA pronunciou-se, em ofício de 28 de Agosto de 2003, concordando “em principio” com tal alternativa, elencando os pressupostos a que o desenvolvimento da solução deveria atender, designadamente o principio contido no PREC de tratamento dos espaços exteriores de fachada a fachada.



Presidência

Posição que reiterou em 16 de Setembro de 2003 quando lhe foi presente, pela Concessionária, através da Equipa de Missão, a delimitação da área de intervenção.

Apesar das constantes insistências, por parte da Equipa de Missão, para a Concessionária apresentar o desenvolvimento do esboço supra referido que possibilitasse a apresentação pública, aos munícipes da zona abrangida pelo “Triângulo da Ramalha”, tal só foi possível no dia 11 de Dezembro de 2003, momento em que foi efectuada uma sessão pública de apresentação da solução alternativa, onde estiveram presentes a Equipa de Missão a Câmara Municipal de Almada e a Concessionária.

No decurso da sessão foram aventadas, pelos munícipes presentes, duas outras opções de traçado, uma das quais inserindo a linha na Rua de Alvalade. Perante estas opções a Concessionária respondeu dizendo que tais soluções tinham sido equacionadas, mas em seguida abandonadas por não permitirem cumprir alguns condicionamentos técnicos, os quais ficou de transmitir, por não estar naquele momento na posse dos mesmos.

Ainda em Dezembro de 2003, durante a sessão do Fórum do MST o Sr. Encarregado de Missão, referiu o facto de ter sido encontrada, do ponto de vista técnico, uma alternativa de traçado para o “Triângulo

Presidência

da Ramalha” mas não ter, ainda, sido tomada decisão sobre a matéria, aguardando-se, também, que fosse transmitido aos munícipes a razão de ciência da inexequibilidade das soluções colocadas na apresentação da solução alternativa.

A Concessionária, desde o primeiro momento, considerou que estávamos perante uma alteração ao traçado contratado e, por esse motivo apenas passaria à fase de projecto se o Concedente emitisse uma ordem expressa nesse sentido, tendo colocado esta exigência por escrito em 4 de Fevereiro de 2004.

Em Abril de 2005, foi dada, pela Equipa de Missão, instrução à Concessionária para desenvolver os estudos e projectos necessários à análise da hipótese de alternativa de traçado para o “Triângulo da Ramalha”, através da Rua de Alvalade, iniciando-se o respectivo Estudo de Impacte Ambiental.

Em Junho de 2005 foram apresentadas 5 alternativas de traçado para o denominado triângulo da Ramalha.

Estas cinco alternativas de traçado foram apresentadas, à população local em 16/06/2005, não tendo sido manifestada opinião consensual sobre a alternativa a implementar.



Presidência

O Município de Almada emitiu parecer técnico sobre as alternativas apresentadas e concluiu que a solução que, globalmente, reunia maior número de vantagens e menor número de desvantagens, era a solução em que a linha Cacilhas/Pragal passa pela Rua Lopes de Mendonça e a Linha Corroios/Universidade passa pela Rua do Clube Recreativo da Ramalha.

Este parecer foi enviado à Secretaria de Estado dos Transportes, através do ofício n.º 306-GP, de 20 de Junho de 2005.

Em Agosto de 2005, a Equipa de Missão comunica ao Município de Almada que, a Sr.^a Secretária de Estado dos Transportes, decidiu pela implementação da solução de inserção das duas linhas supra identificadas pela Rua de Alvalade, não tendo, no entanto, remetido os elementos técnicos que fundamentaram esta decisão, nem, tão pouco, informado qual o tratamento, ao nível de avaliação de impacte ambiental, iria ser seguido para a eventual implementação daquela alteração de traçado.

Em consequência o Sr. Encarregado de Missão determinou à Concessionária que elaborasse o Estudo Prévio para essa solução.



Presidência

Um primeiro esboço de traçado ferroviário e rodoviário foi apresentado ao Município em 2005/09/26, através do ofício 3506/2005-GMST.

Em 28 de Outubro, através do ofício n.º 26384, e após várias reuniões técnicas, o Município reiterou a impossibilidade de avaliação da solução face aos escassos elementos enviados, e, mais uma vez: pronunciou-se quanto à área de intervenção delimitada nas plantas, reiterando o princípio do tratamento de “fachada a fachada”; quanto à necessidade de efectuar todos os restabelecimentos rodoviários e pedonais com a qualidade que se exigiu para o restante traçado, o mesmo se dizendo relativamente aos restantes espaços exteriores.

Após a visita ao local, agendada em 13 de Outubro de 2005, foi emitido, pelo Grupo de Missão Municipal, o respectivo parecer técnico, em 15 de Novembro de 2005, transmitido à Equipa de Missão através do ofício n.º 27461, o qual apontou os aspectos que deviam ser ultrapassados para poder vir a considerar-se esta alternativa como exequível, quer do ponto de vista da inserção urbana, quer da exploração (paragem), quer, ainda, da circulação rodoviária, mais concretamente todos os problemas resultantes da dupla inserção das duas linhas na Av.ª Bento Gonçalves, sentido Almada/Centro Sul, eixo rodoviário principal de saída da Cidade.



Presidência

Em 20 de Janeiro de 2006, através do ofício n.º 3831/2006-GMST, foi enviado novo estudo de traçado para a solução da Rua de Alvalade na zona do Triângulo da Ramalha, para o qual foi emitido e enviado parecer municipal em 2006.01.26, onde se propõe a inserção da linha Cacilhas/Universidade pela Rua Lopes de Mendonça e da linha Corroios/Pragal pela Rua de Alvalade.

Em 30 de Janeiro de 2006 foi dada nota pelo Sr. Encarregado de Missão que face à resposta do Município tinha sido dada instrução à Concessionária para avançar com os estudos da Rua de Alvalade, contudo nada foi dito quanto à eventual tomada de decisão quanto à Rua Lopes de Mendonça.

Em 13 de Fevereiro a Sr.ª Secretária de Estado comunica ao Município a decisão de mandar avançar com os estudos para a inserção da linha Corroios Universidade pela Rua de Alvalade, informando que mandou avaliar a inserção da linha Cacilhas Universidade pela Rua Lopes de Mendonça e Justino Lopes.

Até à data ainda não foi apresentado o projecto para a Rua de Alvalade, nem para a Rua Lopes de Mendonça aguardando-se a entrega do primeiro.



Apreciação

O Município de Almada não impôs unilateralmente novas condições para disponibilizar os seus terrenos, o que fez foi exigir que, por um lado fossem cumpridas as obrigações contratuais por parte da Concessionária relativas a essa disponibilização, ou seja, apresentação nos prazos constantes do plano de trabalhos onde a actividade precedente é da apresentação dos projectos de execução instruídos nos termos da clausula 33 do contrato de concessão, das plantas parcelares identificando as parcelas a ceder consoante o fim a que se destinam (espaço canal ou espaços exteriores) e, por outro lado, decididas as matérias com implicação na execução do contrato resultantes quer da sua preterição de decisão em sede de concurso para a fase de execução, como foram as matérias do interface de Cacilhas e os parques de estacionamento, quer da própria execução do contrato como foram a Rua Conceição Sameiro Antunes, o Triângulo da Ramalha, a falta de meios da Equipa de Missão.



Presidência

18. As Alterações de Natureza Política - A Sucessão de Governos

Como já se referiu o contrato de concessão foi assinado a 30 de Julho e não em 22 de Julho data em que foi publicada a Resolução do Conselho de Ministros que aprovou a minuta do contrato.

V - Identificação e Análise da Razoabilidade dos Trabalhos de Alteração ao Projecto proposto

Mais uma vez se reitera que o Município de Almada não impôs unilateralmente novas condições para disponibilizar os seus terrenos, o que fez foi exigir que, por um lado fossem cumpridas as obrigações contratuais por parte da Concessionária relativas a essa disponibilização, ou seja, apresentação nos prazos constantes do plano de trabalhos onde a actividade precedente é da apresentação dos projectos de execução instruídos nos termos da clausula 33 do contrato de concessão, das plantas parcelares identificando as parcelas a ceder consoante o fim a que se destinam (espaço canal ou espaços exteriores) e, por outro lado, decididas as matérias com implicação na execução do contrato resultantes quer da sua preterição de decisão em sede de concurso para a fase de execução, como foram as matérias do interface de Cacilhas e os parques de estacionamento, quer da própria execução do contrato como

Presidência

foram a Rua Conceição Sameiro Antunes, o Triângulo da Ramalha, a falta de meios da Equipa de Missão.

Quanto às matérias: Rua Conceição Sameiro Antunes; Triângulo da Ramalha; Parques de Estacionamento e Interface de Cacilhas reitera-se o anteriormente referido, acrescentando-se apenas que se desconhece que tenha sido tomada qualquer decisão relativa à localização do Interface de Cacilhas.

Quanto à matéria das Subestações

O Município de Almada, em sede de negociação do contrato de concessão transmitiu à Concessionária, à data concorrente, a localização permitida para as subestações, localização que a Concessionária não respeitou quando apresentou o projecto de execução das mesmas.

De notar que as localizações propostas para a Concessionária, à data concorrente previa: A implantação de uma subestação dentro do logradouro da Escola Secundária Anselmo de Andrade, para a qual se propôs a sua localização no talude da rotunda contigua; A implantação de uma subestação na Rua Conceição Sameiro Antunes em terreno privado de terceiros que obrigava a expropriação de terrenos, para a qual se propôs a sua localização do lado contrário do arruamento,



Presidência

inserida no domínio público municipal; A implantação de uma subestação no “morro de Cacilhas”, cuja execução obrigava a consideráveis trabalhos de movimentação de terras e comprometida a execução de um plano de pormenor em elaboração à data de lançamento do concurso do MST, para a qual foi proposta a localização em terreno público municipal no enfiamento dos edifícios sitos na Av.^a 25 de Abril.

VI - Análise das Implicações Financeiras do Projecto Para o Estado - Sobrecustos

Reitera-se tudo quanto atrás se disse relativamente ao traçado da Rua Conceição Sameiro Antunes, ao traçado do Triângulo da Ramalha; ao Interface de Cacilhas.

Relativamente à disponibilização dos terrenos reafirma-se que as plantas parcelares entregues pela Concessionária não identificavam as parcelas a ceder, não distinguiam se se tratava de bens do domínio público ou privado se se destinavam à plataforma da via ou aos arranjos de espaços exteriores, factos que impediram a instrução de propostas pelos serviços do município e a tomada de decisão pelos competentes órgãos autárquicos, tal como ressalvado na clausula 13^a, al. f), do Protocolo celebrado em Junho de 1999.



Presidência

À falta de identificação das parcelas, apenas imputável à Concessionária, acresce a indefinição de traçados que obsta à disponibilização requerida para o troço 2, 4 e 1.

Por outro lado, nos termos contratuais a disponibilização dos terrenos estava dependente da apresentação dos projectos de execução instruídos com todas as autorizações e licenciamentos necessários, o que até à presente data não foi cumprido pela Concessionária, nem relativamente às zonas com alterações de traçado que claramente não lhe são imputáveis, nem relativamente às zonas onde não se verifica alteração de traçado, como é a situação do troço 1, com excepção do lote 1 (interface de Cacilhas por decidir).

Face a este circunstancialismo e a tudo o que atrás já se referiu sobre esta matéria tem de concluir-se face ao contrato de concessão que ainda que os terrenos municipais tivessem sido disponibilizados a Concessionária não poderia, por obediência ao contrato que impõe que nenhuma obra se inicie sem projecto aprovado, o que pressupõe a sua completa apresentação, para desenvolver a obra.

Tem, pois, de concluir-se que à Concessionara é imputável parte do incumprimento contratual.



Presidência

VII - Etapas de Execução do Projecto Previstas Inicialmente

21. Desenvolvimento do Projecto

Os atrasos na execução da obra não se atenuaram com o decurso do seu desenvolvimento, e não foram recuperados até ao final do prazo global da obra.

Exemplo disso são o P.M.O., e o troço da estação do MST na estação da Fertagus, ainda por executar volvidos nove meses após o termo do prazo contratual, os trabalhos de espaços exteriores por executar nos troços 3 e 5 para cuja obra foi permitida desde o início a entrada nos terrenos.

Quanto ao demais constante neste ponto reitera-se o já referido anteriormente.

22. Ponto de Situação da Execução Física

No troço 1 não foi apresentado o projecto de execução nos termos contratuais por parte da Concessionária.



Presidência

No troço 2, todos os terrenos municipais se encontram disponibilizados através de auto de cessão outorgado em Julho passado.

No troço 3 não estão concluídos os trabalhos de construção civil respeitantes a espaços exteriores e nos já concluídos verifica-se uma substancial quantidade de desconformidades que carecem de ser sanadas.

No troço 4 (vértice S do Triângulo da Ramalha) para a implantação do novo traçado foram apresentadas no corrente mês, pela Equipa de Missão, em substituição da Concessionária, plantas parcelares que se encontram em instrução para efeito de disponibilização.

Para este troço é necessário efectuar-se expropriação de terrenos privados, a qual ainda não foi iniciada.

Neste troço encontra-se também por executar a estação do Pragal.

No troço 6 falta executar os espaços exteriores do P.M.O. para o que é necessário efectuar a demolição de um grande armazém em uso por privados e cuja posse pela Concessionária, conforme consignado na



Presidência

escritura de aquisição do terreno, só está prevista ocorrer em Junho de 2007.

23. Material Circulante

O modelo proposto pela Concessionária MTS e objecto do contrato para o material circulante não foi fornecido, tendo sido substituído por outro que não mereceu, ainda, por parte da Equipa de Missão a respectiva aprovação.

Os testes e ensaios a realizar após a conclusão da obra conforme estabelecido no contrato, não foram efectuados.

24. Evolução da Obra no Primeiro Trimestre de 2006

As situações pendentes relativas aos troços 1, 2 e parte do 4, conforme já se disse e que impedem a execução da obra, uma vez que a Equipa de Missão se substituiu à Concessionária e tem vindo a apresentar as plantas parcelares identificando correctamente os terrenos e o fim a que se destinam, continuam a ser a falta de apresentação de projecto nos termos contratuais, com todas as autorizações e



Presidência

licenciamentos necessários e além disso a definição dos traçados do Triângulo da Ramalha e Interface de Cacilhas.

III

Exmo. Senhor Juiz Conselheiro,

Estas são as observações que o relatório nos suscitou, necessariamente menos aprofundada do que o desejável em face do prazo concedido para apreciar tão extensa e complexa matéria.

Importa no entanto aqui salientar que esta parte do projecto, ocupando o coração da cidade de Almada, ocupando com obras algumas das suas principais vias, caso não seja executado no escrupuloso respeito pelos protocolos e pelo contratualizado, acarretará graves prejuízos para os cidadãos, em geral, e as actividades económicas, em particular, pois ficarão praticamente privados de poder circular ou estacionar em todo o centro da cidade de Almada, enquanto decorrerem as obras, e de estacionar após as obras, caso os parques de estacionamento não se encontrem disponíveis quando o metro começar a circular.

Também não são desprezíveis os aspectos de segurança que envolvem a execução da obra, que impõem que os desvios de trânsito e



Presidência

os projectos de sinalização temporária devam ser previamente aprovados pela Câmara Municipal, mediante a apresentação dos projectos pela Concessionária, o que não tem sido cumprido por esta. E claro, não nos referimos apenas aos veículos automóveis, mas também às condições em que deve processar a circulação de peões.

A execução das obras exige por isso uma desejável concertação e cooperação entre as diversas entidades para que as mesmas possam ser realizadas no ritmo contratualizado, e com o menor custo e sacrifício para os cidadãos.

A Câmara Municipal de Almada tem procurado cooperar com todas as entidades embora essa atitude nem sempre tenha tido retribuição.

Nessa cooperação, porém, a Câmara Municipal não pode sacrificar os direitos dos seus munícipes, e beneficiar terceiros com esse sacrifício.

A interpretação de qualquer uma das cláusulas do contrato ou dos protocolos, não pode perder de vista o contexto global dos mesmos. Por isso a Câmara Municipal vem exigindo, no interesse dos cidadãos, o seu cumprimento.



ALMADA
CÂMARA MUNICIPAL

Presidência

Como atrás se demonstra, os atrasos na execução da obra não resultam da indisponibilização dos terrenos, mas sim de outros factores. Claro que a tese da indisponibilidade dos terrenos poderá ser muito conveniente para encobrir a verdadeira razão dos atrasos, mas não é verdadeira.

Com a presente pronuncia procuramos dar um contributo objectivo para que o julgamento da auditoria, seja justo e contribua para a boa defesa do interesse público e dos cidadãos.

Fico ao dispor para ulteriores esclarecimentos e aproveito o ensejo para apresentar a V. Ex.^a os meus cumprimentos, *Fam Luís Ferrari*

A Presidente da Câmara Municipal de Almada

Maria Emília Neto de Sousa

DGTC 27 09'06 18780