



PROCESSO N.º 05/08-AUDIT

RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 42/2008-2.ª Secção

**Auditoria a Projectos do PIDDAC da CP - Caminhos de Ferro
Portugueses, E.P., integrados na Medida 005 - "Segurança,
Qualidade e Eficiência do Sistema de Transportes" do
Programa Orçamental 024 - "Transportes"**



ÍNDICE DO RELATÓRIO

ÍNDICE DE QUADROS	4
ÍNDICE DE FIGURAS E GRÁFICOS	4
LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS	5
FICHA TÉCNICA	6
1 – PARTE INTRODUTÓRIA.....	7
1.1 – FUNDAMENTOS, ÂMBITO E OBJECTIVOS DA AUDITORIA.....	7
1.2 – METODOLOGIA.....	7
1.3 – CONDICIONANTES.....	8
1.4 – ENTIDADES ENVOLVIDAS.....	8
1.5 – AUDIÇÃO DAS ENTIDADES AUDITADAS E DOS RESPONSÁVEIS EM CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO.....	8
2 – PARTE EXPOSITIVA	10
2.1 – ENQUADRAMENTO NORMATIVO.....	10
2.2 – ESTRUTURA DA EMPRESA.....	12
2.3 – ENQUADRAMENTO DOS PROJECTOS NO ÂMBITO DO PIDDA C	12
2.4 – CIRCUITO FINANCEIRO E ENTIDADES INTERVENIENTES.....	13
2.5 – EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS PROJECTOS.....	13
2.6 – ANÁLISE DOS PROJECTOS.....	16
2.6.1 – <i>Aquisição de 25 locomotivas eléctricas.....</i>	<i>16</i>
2.6.2 – <i>Bilhética.....</i>	<i>22</i>
2.6.3 – <i>Modernização de interfaces no Ramal da Lousã</i>	<i>31</i>
2.7 – ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS DE CONTROLO E CONTABILÍSTICOS.....	39
3 – CONCLUSÕES	41
3.1 – QUANTO À CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE.....	41
3.2 – CARACTERIZAÇÃO DOS PROJECTOS.....	41
3.3 – EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS PROJECTOS.....	41
3.4 – PROJECTO DE AQUISIÇÃO DE 25 LOCOMOTIVAS ELÉCTRICAS.....	42
3.5 – PROJECTO DA BILHÉTICA SEM CONTACTO E CONTROLO DE ACESSOS.....	42
3.6 – PROJECTO DE MODERNIZAÇÃO DE INTERFACES DO RAMAL DA LOUSÃ	43
3.7 – PROCEDIMENTOS DE CONTROLO E CONTABILÍSTICO.....	44
4 – RECOMENDAÇÕES	45
5 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	46
6 – EMOLUMENTOS	46
7 – DETERMINAÇÕES FINAIS	46
ANEXO I – COMPOSIÇÃO DO CONSELHO DE GERÊNCIA DA CP	49
ANEXO II – NOTA DE EMOLUMENTOS.....	51
ANEXO III – RESPOSTAS DAS ENTIDADES AUDITADAS.....	53

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – PIDDAC 2005/2007 - DOT AÇÕES INICIAIS, AJUSTADAS E EXECUÇÃO.....	13
QUADRO 2 – PIDDAC 2005/2007 – FINANCIAMENTO DOS PROJECTOS - CP	14
QUADRO 3 – VALORES CONTRATADOS E FACTURADOS POR PROJECTO PIDDAC (2005/2007)	15
QUADRO 4 – CLASSIFICAÇÃO FINAL DAS PROPOSTAS - LOCOMOTIVAS.....	17
QUADRO 5 – VALORES PAGOS POR CONTRATO - LOCOMOTIVAS.....	21
QUADRO 6 – CONTRATOS – PROJECTO BILHÉTICA SEM CONTACTO.....	22
QUADRO 7 – ALTERAÇÕES ÀS PROPOSTAS - 6 DE JUNHO DE 2006- FUJITSU	27
QUADRO 8 – VALORES PAGOS POR CONTRATO - BILHÉTICA.....	31
QUADRO 9 – PREÇOS BASE / VALOR DAS PROPOSTAS	37
QUADRO 10 – VALORES PAGOS POR CONTRATO – RAMAL DA LOUSÃ.....	38

ÍNDICE DE FIGURAS E GRÁFICOS

FIGURA 1 – CIRCUITO FINANCEIRO.....	13
FIGURA 2 – CONFIGURAÇÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÃO.....	26
GRÁFICO 1 – FONTES DE FINANCIAMENTO DOS PROJECTOS - CP - 2005/2007	14



LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS

Siglas	Denominação
ACE	Agrupamento Complementar de Empresas
ATM	Automatic Teller Machines
BEI	Banco Europeu de Investimentos
CG	Conselho de Gerência
CGE	Conta Geral do Estado
CP	CP – Caminhos de Ferro Portugueses, E.P.
DA	Departamento de Auditoria
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
DSE	Direitos de saque especiais
DSI	Direcção de Serviços de Informática
EMEF	Empresa de Manutenção de Equipamentos Ferroviários, S.A.
ETCS	European Train Control System
FC	Financiamento Comunitário
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FN	Financiamento Nacional
FS	Fujitsu
GPERI	Gabinete de Planeamento, Estratégia e Relações Internacionais
GSM-R	Global System for Mobile communications – Railway
HW	Hardware
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IOT	Intervenção Operacional de Acessibilidades e Transportes
IVA	Imposto sobre o valor acrescentado
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
LE	Locomotivas eléctricas
MM	Metro-Mondego, S.A.
MOPTC	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
MVA	Máquinas de venda automática
OE	Orçamento do Estado
OTLIS	Operadores de Transportes da Região de Lisboa
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PO	Programa Orçamental
REFER	REFER – Rede Ferroviária Nacional, E.P.
SEK	Coroas suecas
SIPIDDAC	Sistema de Informação para o PIDDAC
SMM	Sistema de Mobilidade do Mondego
STA	Supremo Tribunal Administrativo
SW	Software
TC	Tribunal de Contas
UC	Unidade de Conta
UTML	Unidade de Transporte de Mercadorias e Logística

FICHA TÉCNICA

Auditoria a Projectos do PIDDAC da CP - Caminhos de Ferro Portugueses, E.P., integrados na Medida 005 – “Segurança, Qualidade e Eficiência do Sistema de Transportes” do Programa Orçamental 024 – “Transportes”	
FICHA TÉCNICA	
AUDITOR COORDENADOR (*)	António de Sousa e Menezes
AUDITOR CHEFE	António Marques do Rosário
AUDITORES	Maurício Geraldes Teresa Fragoso Garrido
APOIO ADMINISTRATIVO E INFORMÁTICO	Kátia Nobre

(*) Até à fase de relato da auditoria - Auditor Coordenador - Dr. Abílio Augusto Pereira de Matos.



1 – PARTE INTRODUTÓRIA

1.1 – Fundamentos, âmbito e objectivos da auditoria

Em cumprimento do Programa de Fiscalização para 2008, aprovado em sessão do Plenário Geral do Tribunal de Contas, de 19 de Dezembro de 2007, e da Resolução n.º 6/07 – 2ª S, de 14 de Dezembro, que aprovou o “Programa de Fiscalização da 2ª Secção para 2008”, foi realizada a presente auditoria a Projectos do PIDDAC da CP - Caminhos de Ferro Portugueses, E.P., integrados na Medida 005 – “Segurança, Qualidade e Eficiência do Sistema de Transportes” do Programa Orçamental 024 – “Transportes”, da responsabilidade do Gabinete de Planeamento, Estratégia e Relações Internacionais (GPERI) do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC).

Em 2007, a CP foi executora dos seguintes projectos do PIDDAC¹:

- ◆ Projecto n.º 3203 – Aquisição de 25 locomotivas eléctricas;
- ◆ Projecto n.º 4149 – Bilhética sem contacto e controle de acessos;
- ◆ Projecto n.º 5469 – Modernização de interfaces no Ramal da Lousã.

Nenhum dos projectos acima referidos se encontra subdividido em subprojectos.

Os objectivos da auditoria foram os seguintes:

- ◆ Caracterização e avaliação dos sistemas de gestão, de informação e de controlo implementados;
- ◆ Caracterização física e financeira global dos projectos e dos objectivos neles fixados;
- ◆ Análise do circuito financeiro dos montantes utilizados nos projectos;
- ◆ Verificação e avaliação global da gestão dos projectos, dos sistemas de informação e controlo e dos processos de decisão;
- ◆ Apreciação dos contratos da aquisição de bens e serviços, incluindo empreitadas, e do cumprimento das disposições legais nacionais e comunitárias relativas à contratação pública;
- ◆ Apuramento da execução física e financeira (com especial incidência sobre o ano de 2007);
- ◆ Avaliação da fiabilidade dos valores constantes da Conta Geral do Estado de 2007 face à efectiva execução física e financeira dos projectos.

1.2 – Metodologia

Na realização da auditoria foram observados, quando aplicáveis, os princípios, as normas e os procedimentos internacionais de auditoria acolhidos no Manual de Auditoria e de Procedimentos do

¹ Dos cinco projectos previstos no PIDDAC para 2007, dois não chegaram a ter financiamento do PIDDAC por estarem envolvidos pequenos montantes, encontrando-se a ser executados pela CP, com os seus próprios recursos.

TC e nas normas da INTOSAI, bem como os Procedimentos Uniformes de Auditoria desenvolvidos no DA III.

1.3 – Condicionantes

Não houve condicionantes de relevo aos trabalhos de auditoria, salientando-se a disponibilidade demonstrada pelos responsáveis e técnicos em facultar os elementos solicitados e em prestar os esclarecimentos pedidos, o que contribuiu positivamente para a realização dos objectivos fixados na auditoria.

1.4 – Entidades envolvidas

A principal entidade envolvida na execução da auditoria foi a CP – Caminhos de Ferro Portugueses, E.P., enquanto responsável pela execução dos projectos.

Para além da CP, foram efectuadas diligências junto das seguintes entidades:

- ◆ O GPERI – Gabinete de Planeamento, Estratégia e Relações Internacionais, enquanto entidade responsável pelos projectos e coordenadora do PIDDAC do MOPTC;
- ◆ A DGO – Direcção-Geral do Orçamento, enquanto entidade que sucedeu ao Departamento de Prospectiva e Planeamento, competindo-lhe a “(...) elaboração e gestão do Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC)”, nos termos do Decreto-Lei n.º 80/2007, de 29 de Março.

Foram também solicitados elementos informativos à Metro - Mondego, S.A., por se encontrar relacionada com o referido projecto n.º 5469 - Modernização de interfaces no Ramal da Lousã.

1.5 – Audição das entidades auditadas e dos responsáveis em cumprimento do princípio do contraditório

Tendo em vista o exercício do direito de resposta, em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto², o relato de auditoria foi enviado às seguintes entidades:

- ◆ Aos Ministros de Estado e das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
- ◆ À CP – Caminhos de Ferro Portugueses, E.P.;
- ◆ Aos responsáveis individuais, também, eventualmente, para efeitos do disposto no artigo 65.º, n.º 3, conjugado com o n.º 2, alínea d) do artigo 69º, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto.

² Este diploma legal foi objecto de alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto.



Todas as entidades apresentaram as correspondentes alegações que, depois de analisadas, foram, na parte correspondente, incorporadas no texto deste relatório sempre que o Tribunal as considerou oportunas e relevantes.

A fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, as respostas das entidades e responsáveis são ainda apresentadas integralmente no **Anexo III** do presente relatório, nos termos dos artigos 13.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97 e 60.º, n.º 3, do Regulamento da 2.ª Secção, aprovado pela Resolução n.º 3/98-2.ª Secção, de 19 de Junho, com as alterações introduzidas pela Resolução n.º 2/02-2.ª Secção, de 17 de Janeiro, e pela Resolução n.º 3/02-2.ª Secção, de 23 de Maio.

Das respostas dadas no âmbito do contraditório realça-se, em termos genéricos:

- ◆ O Ministro de Estado e das Finanças veio informar de que não tinha comentários a tecer.
- ◆ As alegações do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, centraram-se nas conclusões e recomendações formuladas no relato, tendo no âmbito específico das dirigidas à CP destacado:

“(…) as boas práticas de gestão passam pelo respeito de princípios de legalidade e imparcialidade e pelo cumprimento de um rigoroso código de ética e de prossecução do interesse público, bem como, necessariamente, pelo escrupuloso cumprimento da legislação relativa à contratação pública, nomeadamente do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho e, desde a sua entrada em vigor, do Código dos Contratos Públicos (…).

A CP e o seu Conselho de Gerência não fogem à regra, pelo que a sua actuação deve também pautar-se pela observância de boas práticas de gestão e pelo cumprimento da lei (…)”.

- ◆ A CP apresentou alegações direccionadas para as conclusões, recomendações e observações formuladas ao longo do relato de auditoria, referindo que cumpre todas as obrigações legais, nomeadamente no âmbito dos procedimentos de contratação pública, realizados com a intervenção dos vários serviços técnicos da empresa, tendo salientado nesta matéria que:

“A admitir-se a existência de algumas eventuais irregularidades, em nenhum caso estará em causa a violação de princípios fundamentais da contratação e das práticas adoptadas nunca terão resultado quaisquer prejuízos para o interesse público e para a Empresa”.

- ◆ As respostas dos responsáveis individuais, de uma forma geral, salientaram os respectivos percursos profissionais, a boa fé e plena convicção de que cumpriram rigorosamente as normas em vigor, privilegiando a concorrência, em obediência aos princípios de uma adequada e boa gestão, invocando a inexistência de anteriores recomendações ou censuras e considerando que não foi praticada nenhuma irregularidade.

Invocaram ainda a verificação dos requisitos previstos para a relevação da responsabilidade financeira contemplada no n.º 8 do artigo 65º da Lei n.º 98/97.

2 – PARTE EXPOSITIVA

2.1 – Enquadramento normativo

A CP é uma pessoa colectiva de direito público, encontrando-se definida, nos seus estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 109/77, de 25 de Março³, como uma empresa pública, com personalidade jurídica e dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, cujo capital é exclusivamente público.

O objecto principal da CP é a exploração, em regime industrial, da rede ferroviária nacional, podendo exercer actividades acessórias relacionadas com aquele objecto, nomeadamente, a exploração, directa ou indirecta, de:

- ◆ Recolha, distribuição, armazenamento e depósito de mercadorias, bem como quaisquer outras operações acessórias do transporte ferroviário;
- ◆ Terrenos, edifícios, matas, minas, pedreiras, oficinas, fábricas e outros bens compreendidos no estabelecimento industrial que lhe está afecto ou no seu património privativo;
- ◆ Outras actividades complementares ou subsidiárias da produção ferroviária.

Por força da criação, através do Decreto-Lei n.º 104/97, de 29 de Abril, da Rede Ferroviária Nacional – REFER, E.P., procedeu-se à separação entre as funções de construção, renovação e conservação da infra-estrutura, atribuída a esta empresa, e a exploração do transporte ferroviário, da responsabilidade da CP.

Os órgãos da CP são o Conselho Geral, o Conselho de Gerência e a Comissão de Fiscalização.

O Conselho de Gerência é composto por um presidente e até seis vogais, nomeados por Resolução do Conselho de Ministros, por períodos de três anos, renováveis. Este órgão exerce todos os poderes necessários para assegurar a gestão e o desenvolvimento da empresa e a administração do seu património, destacando-se a competência para deliberar sobre a aquisição, alienação ou oneração dos bens móveis e imóveis e a contracção de empréstimos.

Nos termos dos estatutos, dependem da aprovação do ministro da tutela (MOPTC), de entre outros, os planos de actividades e financeiros anuais e plurianuais, os orçamentos, as contas, a contracção de empréstimos de prazo superior a sete anos ou em moeda estrangeira, a alienação de participações societárias, a política de fixação de preços e o estatuto do pessoal.

No que respeita ao enquadramento jurídico, verifica-se que os estatutos da CP foram aprovados na vigência do Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril, que aprovou as bases gerais das empresas públicas.

³ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 116/92, de 20 de Junho.



Através do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, foi aprovado o regime jurídico do sector empresarial do Estado e das empresas públicas, o qual determinava, no seu artigo 23º, que as empresas públicas referidas no artigo 1º do Decreto-Lei n.º 260/76⁴ passariam a designar-se entidades públicas empresariais, devendo o Governo adaptar os estatutos dessas empresas ao novo regime aprovado até 31 de Dezembro de 2000 (artigo 35º), o que não sucedeu relativamente à CP⁵.

Posteriormente, aquele diploma legal foi alterado e republicado através do Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto, o qual veio determinar, no seu artigo 4º, que os estatutos das empresas públicas deveriam ser revistos e adaptados em conformidade com o mesmo, no prazo máximo de seis meses após o início de vigência deste último diploma (30 dias após a sua publicação), prevalecendo o disposto no regime jurídico do sector empresarial do Estado aprovado sobre os estatutos das empresas que, decorridos os ditos seis meses, não fossem objecto da devida adaptação.

Apesar das disposições legais referidas, até à presente data, os estatutos da CP não foram ainda adaptados ao referido regime jurídico do sector empresarial do Estado e das empresas públicas.

O Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, nas suas alegações, invocou que o processo de adaptação dos estatutos da CP ao regime jurídico do sector empresarial do Estado se encontra em curso e que as orientações estratégicas para o sector ferroviário apresentadas pelo Governo, em Outubro de 2006, já estabelecem a necessidade de preparar a empresa para a liberalização prevista para o sector, no âmbito da União Europeia. Realçou ainda que a adaptação dos estatutos deverá ter em conta as imposições do direito comunitário⁶ e as do direito interno.

Neste âmbito, o Tribunal foi ainda informado de que o Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, conjuntamente com o organismo regulador do sector ferroviário, encontra-se “(...) a considerar todas as opções possíveis, neste contexto, sendo convicção profunda de todos os envolvidos que se obterão benefícios para o interesse público e para a empresa com este processo mais ponderado, prevendo-se que esteja concluído até ao final do ano de 2008”.

Apraz registar que estão a ser desenvolvidas diligências no sentido da adaptação dos estatutos da CP.

No que respeita ao regime jurídico no âmbito da contratação pública, aplica-se, actualmente, o Código dos Contratos Públicos, sendo, durante o período abrangido pela presente auditoria, aplicável o Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto (“sectores especiais), com as alterações que foram introduzidas pelo Decreto-Lei 234/2004, de 15 de Dezembro, e, subsidiariamente, os Decretos-Leis n.ºs 59/99, de 2 de Março, e 197/99, de 8 de Junho⁷, consoante se trate de empreitadas ou de fornecimento de bens e prestação de serviços.

⁴ De acordo com o artigo 1º, “São empresas públicas as empresas criadas pelo Estado, com capitais próprios ou fornecidos por outras entidades públicas, para a exploração de actividades de natureza económica ou social, de acordo com o planeamento económico nacional, tendo em vista a construção e desenvolvimento de uma sociedade democrática e de uma economia socialista.

2. São também empresas públicas e estão, portanto, sujeitas aos princípios consagrados no presente diploma as empresas nacionalizadas”.

⁵ Situação já referida no Relatório de Auditoria n.º 30/2005-2.ª Secção.

⁶ “Pacote Ferroviário I”, Directivas n.ºs 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE, todas do Parlamento Europeu e do Conselho, transpostas pelo Decreto-Lei n.º 270/2003, de 28 de Outubro. “Pacote Ferroviário II”, Directiva n.º 2004/51/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, que alterou as Directivas 91/440/CEE, do Conselho, e 2004/49/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, transposta pelo Decreto-Lei n.º 231/2007, de 14 de Junho. “Pacote Ferroviário III”, Directivas n.ºs 2007/59/CE e 2007/58/CE e o Regulamento (CE) 1371/2007, todos do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2007, que ainda não foram objecto de transposição.

⁷ Todos revogados pelo Código dos Contratos Públicos.

2.2 – Estrutura da empresa

A actual composição do Conselho de Gerência da CP consta do anexo I do presente Relato.

A estrutura da CP organiza-se em Unidades de Negócio: CP Frota, CP Carga, CP Lisboa, CP Porto, CP Longo Curso, CP Regional, CP Alta Velocidade e CP - Serviços.

Por Despacho Conjunto do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças e da Secretária de Estado dos Transportes, a CP foi autorizada a constituir, através de cisão, a empresa CP Carga, S.A., detida a 100% pela CP, autonomizando a actividade de transporte ferroviário de mercadorias, com vista às exigências da liberalização europeia do sector.

2.3 – Enquadramento dos Projectos no âmbito do PIDDAC

Os projectos em análise encontram-se inseridos na Medida 005 – “Segurança, Qualidade e Eficiência do Sistema de Transportes” do Programa Orçamental 024 – “Transportes”, o qual agrega os investimentos associados aos diferentes tipos de transportes, designadamente aéreos, rodoviários, ferroviários, marítimos e fluviais, bem como as respectivas infra-estruturas de transportes, visando dotar o país de um sistema de transportes que permita vencer a posição periférica e integrá-lo no espaço europeu.

São objectivos do PO 024, que se desdobra em 7 medidas, 158 projectos e 186 subprojectos, valorizar a localização do território nacional e transformar a desvantagem de ser um país periférico em relação à Europa numa vantagem comparativa; reduzir disparidades regionais, através do reforço da coesão nacional; aumentar requisitos de qualidade do sistema de transportes, tornando-o sustentável do ponto de vista ambiental; aumentar requisitos de segurança do sistema de transportes; promover e desenvolver os transportes públicos e a integração de grandes projectos num quadro de mobilidade sustentável.

A Medida 005 – “Segurança, Qualidade e Eficiência do Sistema de Transportes” integra projectos que contribuam para melhorar a qualidade dos serviços de transportes, nomeadamente no que respeita aos meios de transporte de grande capacidade, para conhecer e gerir os tráfegos, bem como monitorizar os efeitos ambientais, promover e reforçar as condições de segurança no sistema de transportes.

Em 2007, na Medida 005 encontravam-se inscritos € 295,7 milhões, o que representa 11,8% no total do Programa, dos quais € 71,3 milhões provêm de financiamento comunitário (24,1%).

Os projectos em análise, em 2007, beneficiaram, no seu conjunto, de uma dotação inicial de € 27,7 milhões, correspondente a 4,9% da Medida 005 e a 1,1% do Programa 024, dos quais € 4,9 milhões provêm de financiamento pelo FEDER⁸.

Em qualquer um dos projectos, o financiamento nacional efectua-se através de verbas inscritas no Cap. 50 e em Outras Fontes, “Recursos Próprios”.

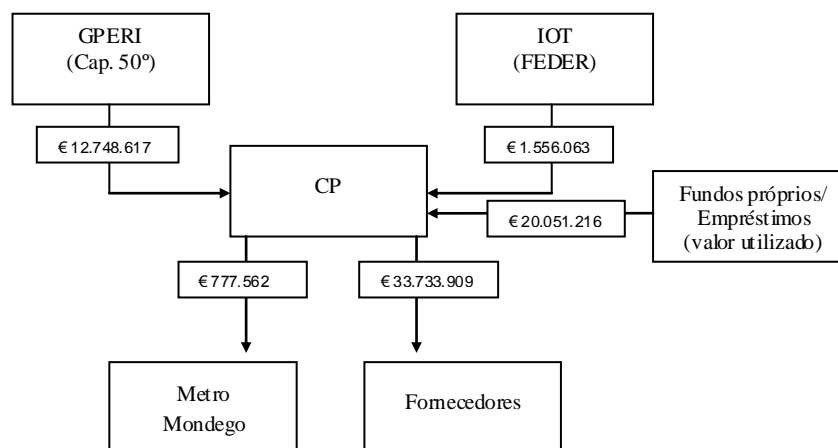
⁸ Do conjunto dos três projectos, apenas o projecto “Aquisição de 25 locomotivas” não contempla financiamento comunitário.



2.4 – Circuito financeiro e entidades intervenientes

As entidades que intervêm no financiamento e execução dos projectos e os fornecedores de bens e de serviços, incluindo empreitadas de obras públicas, são as que se apresentam na figura seguinte:

Figura 1 – Circuito financeiro



Fonte: Informação GPERI e CP.

2.5 – Execução financeira dos Projectos

Os projectos do PIDDAC da CP em análise, no triénio 2005/2007, beneficiaram de uma dotação inicial de € 116.550 mil, tendo obtido uma dotação ajustada de € 111.066 mil, que inclui o auto financiamento decorrente de empréstimos, e uma execução de € 34.156 mil. A taxa de execução financeira face à dotação ajustada foi de apenas 30,8%, de acordo com a informação obtida e que consta do quadro seguinte:

Quadro 1 – PIDDAC 2005/2007 - Dotações Iniciais, Ajustadas e Execução

(em milhares de euros)

Anos	Projecto	Dotação Inicial			Dotação Ajustada			Execução			Taxa de Execução	
		FN	FC	Total	FN	FC	Total	FN	FC	Total	Dotação Inicial	Dotação Ajustada
2005	Locomotivas	36.750		36.750	31.441		31.441	7.072		7.072	19,2	22,5
	Bilhética	3.029	1.631	4.660	3.029	1.631	4.660	236		236	5,1	5,1
2006	Locomotivas	34.855		34.855	34.855		34.855	16.628		16.628	47,7	47,7
	Bilhética	8.206	4.419	12.625	8.206	4.419	12.625	773		773	6,1	6,1
2007	Locomotivas	12.208		12.208	12.208		12.208	4.413		4.413	36,1	36,1
	Bilhética	6.144	3.308	9.452	6.255	3.308	9.563	2.668	1.588	4.256	45,0	44,5
	R. Lousã	4.410	1.590	6.000	4.124	1.590	5.714	614	164	778	13,0	13,6
Total		105.602	10.948	116.550	100.118	10.948	111.066	32.404	1.752	34.156	29,3	30,8

Fonte: CGE 2005/2007.

Pela leitura do quadro anterior verifica-se que não existem diferenças significativas entre as dotações iniciais e as dotações ajustadas, excepto no que toca ao ano de 2005 relativamente ao projecto das locomotivas, em que se verificou uma redução de € 5.309 mil (-14,4%).

As taxas de execução anuais, tendo em conta a dotação ajustada, são bastante baixas, variando entre os 5,1% e os 47,7%.

O quadro seguinte apresenta as fontes de financiamento dos projectos, no triénio 2005/2007, verificando-se que foram financiados através de fontes nacionais (€ 12,7 milhões) e de fontes comunitárias (FEDER) no valor de € 1,75 milhões, sendo o restante financiado através do produto de empréstimos contraídos pela CP (cerca de € 20 milhões).

Quadro 2 – PIDDAC 2005/2007 – Financiamento dos Projectos - CP

(em euros)

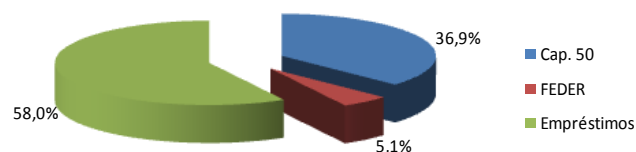
Anos	Projecto	Financiamento (Transferências)			Empréstimos contraídos	Total	% Empréstimos
		FN	FC	Sub-Total			
2005	Locomotivas	3.878.489		3.878.489	3.193.316	7.071.805	45,2
	Bilhética	65.963		65.963	169.946	235.909	72,0
2006	Locomotivas	3.543.043		3.543.043	13.448.064	16.991.107	79,1
	Bilhética	244.457		244.457	528.995	773.452	68,4
2007	Locomotivas	2.653.730		2.653.730	1.763.924	4.417.654	39,9
	Bilhética	2.063.911	1.587.564	3.651.475	632.507	4.283.982	14,8
	Lousã	299.024	164.074	463.098	314.464	777.562	40,4
Total		12.748.617	1.751.638	14.500.255	20.051.216	34.551.471	58,0

Fonte: Informação da CP.

Existem diferenças entre os valores da execução financeira apurados junto da CP (€ 34.551 mil) e os constantes do PIDDAC – SIPIDDAC 2005/2007 (€ 34.156 mil), resultantes de facturas lançadas no imobilizado, mas ainda não pagas, devido a diferenças na imputação dos valores no PIDDAC e na contabilidade da CP, sendo os primeiros numa base de caixa e os segundos na base de acréscimo, o que se reflecte, fundamentalmente, nos finais de cada período contabilístico.

O gráfico abaixo evidencia que, no triénio 2005/2007, as fontes de financiamento dos três projectos em apreço foram as seguintes: 58% por recurso ao produto de empréstimos, 36,9% pelo Cap. 50 e 5,1% por fundos comunitários.

Gráfico 1 – Fontes de Financiamento dos Projectos - CP - 2005/2007



Os valores apurados relativos à facturação, por contrato inserido nos projectos, desde o início dos mesmos até 31 de Dezembro de 2007, são os representados no quadro seguinte.



Quadro 3 – Valores Contratados e Facturados por Projecto PIDDAC (2005/2007)

(em euros)

Locomotivas			Bilhética			Interfaces Lousã		
Contrato	Valor	Facturação	Contrato	Valor	Facturação	Contrato	Valor	Facturação
Locomotivas	101.512.295	27.435.341	Solução evolutiva	5.480.489	1.918.171	Exprop.	777.562	777.562
Rádio Solo	730.967	237.151	Sistema de acesso	5.068.350	1.773.923	M. Corvo	816.227	0
Convel	2.524.606	574.815	Sistema gestão central	355.403	88.851	Lousã	328.913	0
Train Office	528.096	233.259	Sistema venda assistida	1.181.136	295.284	Ceira	648.500	0
			Sist. equipamentos portáteis	1.313.342	459.670			
			Plataforma Messias e equip.	26.954	26.954			
			Apoio técnico (inicial)	546.400	546.354			
			Apoio técnico (adicional)	195.600	184.136			
Subtotais	105.295.964	28.480.566	Subtotal	14.140.720	5.293.342	Subtotal	2.571.202	777.562
Total Contratado								122.034.840
Total Facturação								34.551.470

Fonte: CP. Não foram incluídos, no Projecto do Ramal da Lousã, os valores do projecto de execução e revisão do projecto.

Relativamente aos valores contratados, a execução financeira do conjunto dos contratos ascende a 28,3%, realçando-se que os projectos são plurianuais, encontrando-se em curso, prevendo-se que terminem em 2008 (projectos relativos à bilhética e ao Ramal da Lousã) e em 2010 (aquisição de 25 locomotivas). Encontra-se previsto, no PIDDAC de 2007, o valor global € 140,4 milhões⁹, abrangendo os montantes já executados e a previsão para o ano de 2007 e seguintes.

Os contratos relativos à aquisição de 25 locomotivas eléctricas, cujo projecto é o de maior montante, somam € 105,3 milhões, tendo já sido facturados € 28,5 milhões (27%). A execução financeira do projecto da bilhética representa 37,4%. Os contratos relativos às empreitadas de construção das interfaces do Ramal da Lousã não tiveram execução financeira até 31 de Dezembro de 2007.

Pela confrontação entre os dados obtidos do SIPIDDAC 2005/2007 e da informação recolhida junto das entidades intervenientes (GPERI, DGO e CP), encontram-se contemplados em PIDDAC, quer na óptica do orçamento quer na óptica da conta, o auto financiamento dos projectos, que, nos casos em apreço, resultaram da contracção de empréstimos.

Não foram considerados, no projecto do Ramal da Lousã, os pagamentos efectuados à Ferbritas, empresa que desenvolveu os projectos, cadernos de encargos e acompanhamento dos concursos, relativamente às correspondentes empreitadas, nem os pagamentos à empresa que procedeu à revisão dos projectos (a Grafermonte), já que as respectivas facturas não foram pagas com verbas do PIDDAC.

Estes valores encontram-se nos imobilizados das obras (interfaces), não tendo a CP considerado esses trabalhos no projecto PIDDAC, mas que, numa lógica de projecto, deveriam encontrar-se englobados, permitindo, assim, saber quais os custos globais de um determinado projecto.

Nas suas alegações, a CP referiu:

“No que respeita ao projecto Ramal da Lousã em apreço os pagamentos à Ferbritas e à Grafermonte foram contabilizados neste (...). Estes pagamentos não foram candidatos

⁹ Conforme informação constante do SIPIDDAC.

a financiamento do PIDDAC por a prioridade habitualmente definida ser dada a projectos co-financiados pelo FEDER e o QCA III não ter co-financiado estes estudos”.

A este respeito importa referir que o PIDDAC integra o OE, estruturando-se por programas, medidas e projectos, devendo neles ser inscritas todas as verbas de investimento que concorrem para a mesma finalidade, independentemente das fontes de financiamento.

Ainda sobre esta matéria, o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, informou:

“(…) nestes como em todos os casos relativos a entidades tuteladas as orientações do Senhor Ministro são sempre no sentido de os projectos do PIDDAC contemplarem todas as despesas de investimento que concorrem para a respectiva finalidade, orientação esta que, naturalmente, também abrange a CP”.

Este esclarecimento vem de encontro à posição expressa neste relatório.

2.6 – Análise dos Projectos

2.6.1 – Aquisição de 25 locomotivas eléctricas

2.6.1.1 – Caracterização

O projecto destina-se à aquisição de locomotivas para o transporte de mercadorias na rede ferroviária electrificada, com melhor segurança e fiabilidade. Teve início em 2004 e fim previsto em 2010, não se verificando desvios significativos entre a programação material prevista e a executada.

A aquisição das locomotivas foi precedida de estudos elaborados e apresentados ao Conselho de Gerência da CP, com base em análises de sensibilidade em dois cenários e com três variáveis, que apontavam para a encomenda de 15 locomotivas com a opção de aquisição de mais 10 unidades.

Para o financiamento parcial deste projecto, a CP utilizou o montante de € 20 milhões decorrentes de empréstimos, dos quais € 19 milhões são disponibilizados pelo Banco Europeu de Investimentos através de uma linha de crédito destinada a financiar vários projectos de modernização de material circulante.

2.6.1.2 – Análise dos contratos

Para a execução do projecto foram celebrados quatro contratos, um relativo à aquisição de locomotivas (com um contrato principal e um adicional) e três respeitantes a equipamentos, denominados “dedicados”, para instalação nas mesmas locomotivas.

Locomotivas

Aplicou-se à contratação o regime constante do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 234/2004, de 15 de Dezembro, por se tratar da contratação de um fornecimento de uma entidade no domínio dos transportes – sectores especiais.

Como procedimento prévio, o referido Decreto-Lei n.º 223/2001, no seu artigo 51º, determina que a entidade adjudicante deve promover, no início de cada ano económico, a publicação de um anúncio



indicativo onde conste, relativamente aos 12 meses subsequentes, a totalidade dos contratos de fornecimento cuja celebração esteja projectada para esse período e cujo valor estimado seja igual ou superior a € 750.000.

No caso em apreço, a CP não promoveu a publicação deste anúncio nem comunicou à Comissão Europeia a celebração do contrato, mediante o envio de anúncio segundo modelo próprio, conforme obriga o artigo 21º do mesmo diploma.

Confrontados com a ausência destes procedimentos, o CG informou que “*Não é usual a publicação de anúncios periódicos indicativos para os processos de aquisição de material circulante, em parte pelas indefinições que muitas vezes existem sobre quantidades, características, prazos, etc. De qualquer forma, os resultados da decisão da CP foram comunicados por escrito aos 2 únicos concorrentes que apresentaram propostas (...)*”.

Foi objecto do concurso público internacional a concepção, construção e fornecimento à CP de locomotivas eléctricas destinadas à Unidade de Transporte de Mercadorias e Logística (UTML), o fornecimento de peças de parque e sobresselentes¹⁰ necessários para a respectiva manutenção durante 10 anos, bem como a prestação de serviços de manutenção preventiva e correctiva em parceria com a EMEF – Empresa de Manutenção de Equipamentos Ferroviários, S.A., empresa subsidiária integral da CP, sendo que a CP se reservou a não adjudicar os serviços de manutenção.

O procedimento do concurso decorreu de acordo com os trâmites legalmente fixados.

O relatório final de avaliação das propostas, datado de 17 de Fevereiro de 2005, apresenta-se do ponto de vista formal devidamente fundamentado, procedendo à aplicação dos factores e subfactores do critério de adjudicação¹¹, concluindo que a proposta classificada em 1º lugar era a da Siemens – Variante I.

A classificação final das propostas e respectivos preços médios actualizados à data da entrega das propostas encontram-se apresentados no quadro seguinte:

Quadro 4 – Classificação Final das Propostas - Locomotivas

(emeuros)

Propostas	Mono-tensão		Bi-tensão	
	Classificação Final	Preço médio	Classificação Final	Preço médio
Siemens Variante I	94,1%	90.670.741	94,1%	98.393.740
Siemens Variante	93,9%	95.764.960	93,8%	104.163.548
Bombardier	90,2%	96.778.774	90,2%	109.692.152
Siemens Base	73,8%	134.823.300	73,8%	140.642.066

Fonte: CP - Relatório Final de Avaliação das Propostas.

Conforme se pode observar pelo quadro anterior, a proposta variante I da Siemens obteve a classificação mais elevada, tendo sido graduada em 1º lugar, quer no modelo mono-tensão quer no de

¹⁰ Peças de parque: conjunto de peças de parque e sobresselente e ferramentas especiais que não sejam susceptíveis de serem fabricadas pelos prestadores de serviços de manutenção.

¹¹ O critério de adjudicação fixado foi o da proposta economicamente mais vantajosa, com os seguintes factores de apreciação: 1) menor custo de fornecimento actualizado para a data limite de entrega das propostas - 30%; 2) valor técnico das locomotivas - 20%; 3) o menor custo de manutenção por quilómetro - 20%; 4) transferência de *know how* - 15%; 5) menor custo energético - 10%; 6) prazo de entrega - 5%.

bi-tensão. No entanto, o júri propôs a adjudicação à proposta classificada em 2º lugar (Variante) “*Face às insuficiências técnicas da locomotiva Siemens classificada em 1º lugar (...)*”.

Em conformidade com a proposta do júri do concurso, o CG deliberou, em 30 de Novembro de 2005, adjudicar o fornecimento base de 15 locomotivas à proposta variante da Siemens, na versão mono-tensão, equipadas com os sistemas Convel, Rádio Solo-Comboio e Train Office fornecidos pela CP. Deliberou ainda reservar para momento posterior a decisão de adjudicação do fornecimento opcional continuado ou não de mais 10 locomotivas¹².

A adjudicação do fornecimento das locomotivas à proposta classificada em 2º lugar viola o princípio da estabilidade consagrado no artigo 14º do Decreto-Lei n.º 197/99, aplicável por remissão do artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 223/2001, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 234/2004, não podendo o júri do concurso propor a adjudicação a uma proposta que não seja a classificada em 1º lugar, já que se encontra vinculado aos critérios definidos no concurso (artigos 55º, n.º 1, e 106º, n.º 2, do mesmo diploma legal).

Confrontado com este facto, o CG referiu que “*Considerando que as duas propostas classificadas eram do mesmo concorrente, considerou-se que não havia impedimento legal a que se optasse pela 2ª privilegiando o factor técnico em relação ao preço. Não seria assim, se fossem concorrentes diferentes*”.

No âmbito do exercício do princípio do contraditório, um dos membros do CG, à época da adjudicação, referiu:

“(...) não tive dúvidas em subscrever a deliberação com base na fundamentação que sustentou a referida proposta, nomeadamente a circunstância de se tratar do mesmo concorrente (a Siemens), optando-se pela proposta colocada em 2.º lugar dadas as inegáveis vantagens técnicas que foram reconhecidas à proposta apresentada como variante”.

Não se questionando a qualidade técnica das propostas, reafirma-se que o júri do concurso deveria ter obedecido aos imperativos legais acima mencionados e proposto a adjudicação de acordo com o critério e factores de adjudicação previamente definidos e, por sua vez, o CG devia ter deliberado no mesmo sentido.

Equipamentos dedicados

Para instalar nas locomotivas eléctricas, foram adquiridos os seguintes equipamentos: sistema Train Office¹³, Rádio solo-comboio¹⁴ e sistema Convel¹⁵.

Todos estes equipamentos foram adquiridos por ajuste directo, com base em três contratos anteriores, dois deles designados de contratos quadro, embora os valores em causa obrigassem à realização de procedimento precedido de publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, sem que conste da informação disponibilizada pela empresa fundamentação de facto e de direito para tal.

¹²Em 12 de Julho de 2007, foi outorgado o contrato adicional respeitante à aquisição de mais 10 locomotivas.

¹³Sistema independente das infra-estruturas ferroviárias que troca e regista informações, em tempo real, entre os comboios em circulação e os centros de controlo e gestão de operações.

¹⁴Sistema partilhado entre os operadores e a REFER destinado a permitir a comunicação por voz e dados entre os maquinistas dos operadores e os responsáveis da REFER pela regulação de tráfego.

¹⁵Sistema que assegura que os comboios cumpram as indicações dos sinais luminosos e dos de velocidades máximas permanentes da via.



Train Office

O Train Office para instalação nas 25 locomotivas foi adjudicado à EFACEC – Sistemas de Electrónica, S.A., por carta datada de 19 de Dezembro de 2006, sem que tenha sido celebrado contrato escrito, mediante proposta da empresa, pela quantia total de € 528.096. O ajuste directo baseou-se num contrato anterior celebrado em 8 de Novembro de 2000, o qual foi objecto de, pelo menos, três adicionais.

Rádio solo-comboio

Para equipar as locomotivas foi celebrado, em 14 de Novembro de 2006, entre a CP e a Nec Portugal – Telecomunicações e Sistemas, S.A, um contrato, no valor global de € 730.966,97 (sem IVA), cujo objecto consiste no fornecimento do sistema de comunicações Rádio solo-comboio, sendo o 13º adicional ao contrato quadro n.º 09/96 – SEC.

De acordo com a cláusula 1ª do contrato quadro n.º 09/96 – SEC, celebrado entre a CP e o consórcio externo composto pela Sistel – Comunicações, Automação e Sistemas e a Ascom Radiocom, o consórcio obrigava-se “(...) a fabricar, fornecer e instalar os sistemas de comunicações rádio solo-comboio que lhe forem adjudicados ao abrigo do presente Contrato-Quadro até 31 de Dezembro de 1999”.

Este contrato foi prorrogado, através de adenda assinada em 19 de Abril de 2002, até 31 de Dezembro de 2003, automaticamente prorrogável por períodos de um ano, surgindo como 2ª outorgante a Nec Portugal, anteriormente denominada Sistel.

Convel

No caso do sistema Convel, a situação é idêntica, já que o mesmo foi adjudicado ao consórcio externo constituído pela Bombardier Transportation Sweden, A.B. e pela Bombardier Transportation Portugal S.A., ao abrigo do contrato n.º 74/89, datado de 28 de Agosto de 1989, consistindo o presente contrato, outorgado em 4 de Maio de 2007, o 12º adicional. O valor da aquisição do sistema foi de SEK 7.538.532 (€ 823.208,52¹⁶) mais € 1.705.600,47, perfazendo um valor global de € 2.528.808,99.

Através do contrato n.º 74/89, o consórcio obrigava-se a instalar um sistema de controlo automático de velocidade de comboios na Linha do Norte e em 275 unidades motoras, e, ainda, na plena via e nas linhas gerais das estações. De acordo com a cláusula 23ª do referido contrato, previa-se a expansão do sistema para outras linhas da rede e outro material circulante ou o necessário para implementar o sistema, sendo garantido o fornecimento pelo adjudicatário, nas mesmas condições, durante o prazo de oito anos, após a recepção definitiva dos trabalhos.

Análise conjunta dos contratos – equipamentos dedicados

Os contratos em que se basearam os adicionais em causa foram celebrados em 1989 (Convel), em 1996 (Rádio solo-comboio) e em 2000 (Train Office), o que representa períodos de vigência significativos, entre cerca de 6 a 17 anos, relativamente à data da celebração dos adicionais em causa (2006 e 2007).

A partir de 2001, a CP estava obrigada ao cumprimento do regime jurídico da contratação pública constante do Decreto-Lei n.º 223/2001 (alterado posteriormente pelo Decreto-Lei n.º 234/2004), que

¹⁶ À data de 4 de Maio de 2007, a taxa de câmbio era de SEK 9,1575 por 1 € (Fonte: informação do Banco de Portugal).

procedeu à transposição das Directivas¹⁷ relativas aos denominados sectores especiais, abrangendo o sector dos transportes (artigos 1º, n.º 1, 2.º, 3.º e 7.º, alínea b), subalínea ii).

O princípio da concorrência subjacente à contratação pública, reflectido nas normas do Decreto-Lei n.º 223/2001, impede a celebração de contratos por períodos de vigência que se prolongam indefinidamente no tempo, obrigando à fixação de períodos determinados (cfr. artigo 16º, n. 2). Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 234/2004, de 15 de Dezembro, que alterou o Decreto-Lei n.º 223/2001, veio dispor, no seu artigo 5º, n.º 2, que “*O período dentro do qual serão celebrados os contratos deve ser expressamente fixado no acordo quadro, não podendo exceder, porém, os três anos*”.

Tendo em conta as disposições legais referidas, a invocação dos contratos quadro referidos para a celebração dos contratos adicionais em causa contraria os princípios aplicáveis em matéria de contratação pública, nomeadamente o princípio da concorrência, não podendo, por conseguinte, ser invocados para ajustes directos posteriores à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º n.º 223/2001, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 234/2004.

Invocou o CG, na sequência dos esclarecimentos solicitados, que “*O aproveitamento dos regimes dos contratos quadro referidos anteriormente permitiu reduzir consideravelmente o tempo necessário para adquirir estes sistemas para as novas locomotivas, evitando assim o risco de introdução de atrasos no projecto das LE 4700 (...) Assim sendo, considerou-se, por uma questão meramente prática, proceder-se sob a forma de adicional em vez de contrato novo, cujo conteúdo seria semelhante*”, e, quanto à fundamentação das adjudicações em análise, que “*Estes sistemas apenas podem ser fornecidos pelos respectivos fabricantes, ou seja, as empresas Bombardier, Nec e Efacec*”.

Apesar do referido pelo CG, o concurso lançado para a aquisição das locomotivas determinava que os concorrentes apresentassem propostas de acordo com os modelos constantes das peças do concurso, correspondendo ao modelo B o fornecimento das locomotivas, com equipamentos ETCS¹⁸ e GSM-R¹⁹, e Train Office fornecido pela CP, o que só poderia significar que as locomotivas podiam ser equipadas com outros sistemas que não o Rádio solo-comboio e o Convel. No que toca ao Train Office, o concurso público não abrangia este sistema.

Em sede de contraditório, o Conselho de Gerência da CP invocou o seguinte:

“Foi para romper com esta situação de fornecedor único que a CP colocou no Caderno de Encargos das Locomotivas Eléctricas para comboios de mercadorias a hipótese de contratar o fornecimento dos sistemas do ERTMS (European Rail Traffic Management System), ou seja, o ETCS (European Train Control System) com STM (Specific Transmission Module) para o Ebicab 700, e do GSM-R (Global System for Mobile Communications – Railway) em alternativa, respectivamente, aos Sistemas Convel e Rádio solo-comboio. Esta hipótese só seria tecnicamente viável e, como tal incluída no contrato de aquisição das locomotivas, caso o modo de comunicação CPN do rádio solo-comboio, específico do actual sistema de comunicações rádio analógico, deixasse de ser necessário e se o módulo STM para o Convel estivesse desenvolvido a tempo.

Estes novos sistemas encontravam-se em desenvolvimento aquando da elaboração do caderno de encargos (...).

Verificou-se, porém, que a empresa que estava a desenvolver desde de 2003 o módulo STM para o Ebicab 700 escandinavo, a italiana Ansaldo, atrasou todo o processo, que deveria ter sido concluído em 2006 (...).

¹⁷ Directiva n.º 93/38/CEE, do Conselho, de 14 de Junho, com as alterações introduzidas pela Directiva n.º 98/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Fevereiro, e Directiva 92/13/CEE, do Conselho, de 25 de Fevereiro.

¹⁸ European Train Control System.

¹⁹ Global System for Mobile communications – Railway.



Aliás, ainda hoje o desenvolvimento do módulo STM do Ebicab 700 para o sistema ETCS não se encontra concluído e homologado (...). Quanto ao STM para a versão portuguesa do Ebicab 700, a desenvolver-se, nunca poderá ter lugar antes de Março de 2009 e demorará cerca de dois anos a realizar (...).

Embora se pensasse, no momento da elaboração do Caderno de Encargos, relativo ao concurso das Locomotivas que o Módulo STM para o Ebicab português (Convel), poderia estar disponível a tempo de ser incluído no fabrico das locomotivas, tal não se veio a verificar.

Assim, não restava à CP outra solução que comprar os sistemas – Convel e Rádio solo-comboio (...).

Em relação ao Train Office, a situação é diferente, pois não estava prevista no Caderno de Encargos a sua substituição por qualquer outro sistema, pelo que o mesmo seria sempre adquirido pela CP à Efacec, única proprietária deste sistema (...).

Sendo aqueles sistemas os únicos existentes no mercado e as referidas empresas as suas titulares e únicas fornecedoras, utilizaram-se como ponto de partida de negociação os contratos existentes para não permitir que as empresas viessem pedir preços totalmente desfasados dos anteriormente cobrados, beneficiando de posição única no mercado, ou se recusassem a fornecê-los.

Julga-se, assim, ficar demonstrada a inexistência de qualquer irregularidade na contratação por ajuste directo destes sistemas, encontrando-se o procedimento adoptado abrangido pelo regime da alínea c) do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 223/2001”.

Para melhor sustentar as razões invocadas, foram anexados à resposta do CG o “Memorandum sobre os sistemas telecomunicações e de controlo e protecção de comboios – Caso das LE 4700” e uma carta da Bombardier, datada de 28 de Outubro de 2008, depreendendo-se que poderá ser esta empresa a comercializar o STM para Ebicab, designado em Portugal por Convel.

Realça-se, no entanto, que a documentação disponibilizada no desenvolvimento da auditoria relativa aos processos de aquisição dos referidos sistemas não continha fundamentação de facto e de direito que legitimasse os ajustes directos, aceitando-se, porém, as razões agora expendidas.

2.6.1.3 – Execução financeira

Com base na análise das facturas e dos pagamentos, o projecto PIDDAC apresentava a seguinte execução financeira:

Quadro 5 – Valores Pagos por Contrato - Locomotivas

(em euros)

Contrato	Valor contratual	2006	2007	2008	Total	Taxa execução
LE 25	101.512.295	22.501.197	3.603.594	9.769.498	35.874.288	35,3
Rádio solo	730.967	90.564	50.187	96.400	237.150	32,4
Train Office	528.096		171.645	61.614	233.259	44,2
Convel	2.524.606			428.285	428.285	17,0
Total Projecto	105.295.964	22.591.760	3.825.426	10.355.797	36.772.982	34,9

Fonte: CP - Análise dos pagamentos – cut off em 30 de Abril de 2008.

2.6.2 – Bilhética

2.6.2.1 – Caracterização

Este projecto tem por objectivo a implementação de bilhética sem contacto e acesso controlado a estações nos comboios suburbanos de Lisboa e do Porto e teve início em 2005 e fim previsto em 2008.

A programação anual prevista para 2007 previa a assinatura de contratos e o pagamento das 1ª e 2ª tranches. Para 2008 prevê-se a instalação do acesso controlado em 9 estações e, para 2009, o pagamento da última tranche.

O projecto concretizou-se através da celebração de diversos contratos destinados à aquisição de equipamentos, de software, de hardware e de prestação de serviços, conforme se apresenta no quadro seguinte.

Quadro 6 – Contratos – Projecto Bilhética sem Contacto

(emeuros)

Contrato N.º	Designação	Adjudicatário	Valor do contrato	Tipo de Procedimento
5500002650	Solução evolutiva de gestão de venda automática	Fujitsu Sadamel	5.480.489	Procedimento por Negociação com Publicação Prévia de Anúncio
5500002682	Sistema de Acesso Controlado de Passageiros	Siemens	5.068.350	Concurso Público Internacional
5500002537	Sistema de Gestão Central	Fujitsu Sadamel	355.403	Concurso Público Internacional
5500002536	Sistema de gestão da venda assistida	Fujitsu Sadamel	1.181.136	Concurso Público Internacional
5500002538	Sistema de gestão de equipamentos portáteis de venda e controlo	Fujitsu Sadamel	1.313.342	Concurso Público Internacional
4500034904/5	Plataforma Messias	OTLIS	26.954	Ajuste Directo
Apoio técnico:				
4500031228	• Serviços de Suporte Técnico e Apoio a Projectos	LINK	253.400	Ajuste Directo
4500030980	• Gestão de Interfaces e Gestão do Programa	LINK	293.000	Ajuste Directo
4500033432	• Aquisição Licenças e Equipamentos	LINK	10.116	Ajuste Directo
5500002687	• Prestação Serviços Fase 1 + Fase 2	LINK	195.600	Ajuste Directo

Fonte: Informação CP.

Os primeiros cinco contratos correspondem ao hardware, software e equipamento de apoio ao sistema de bilhética sem contacto, os quais foram autonomizados²⁰, com hardware e software específico para um dos contratos, levando à necessidade de existência de interfaces de modo a garantir a transferência de informação entre os diversos sistemas colocados a concurso.

Quanto à Plataforma Messias, adjudicada à Otlis, trata-se de uma solução desenvolvida por esta entidade.

As adjudicações à Link dizem respeito a diversos serviços de apoio técnico ao projecto da bilhética, excepto no que toca às licenças e equipamentos.

²⁰Relativamente à decisão de abertura de concursos autónomos, a CP referiu que tal poderia proporcionar melhores condições de preço e de prazo, dada a promoção da concorrência entre entidades que competem no mercado.



2.6.2.2 – Análise dos contratos

Solução evolutiva do sistema de gestão da venda automática

A CP lançou, em 25 de Março de 2005, um concurso público internacional, para a adjudicação do referido sistema.

Por deliberação do CG, de 11 de Agosto de 2005, este concurso foi anulado com fundamento em motivos de notório interesse público por, posteriormente à abertura do concurso, terem sido disponibilizadas 74 MVA (máquinas de venda automática de bilhetes) em utilização na CP – Porto, pretendendo a empresa utilizá-las em Lisboa. Em consequência, em 11 de Julho de 2006, foi despoletado novo procedimento, contemplando a utilização de parte ou da totalidade das referidas MVA.

O procedimento adoptado foi o da negociação com publicação prévia de anúncio. Não se encontram diferenças substanciais entre o caderno de encargos do concurso anulado e o caderno de encargos do procedimento por negociação que lhe sucedeu. Salienta-se, inclusivamente, que no ponto 1.1.4 do primeiro caderno de encargos já se previa a retoma de equipamentos.

No novo procedimento solicitavam-se propostas para *upgrade* do sistema existente (proposta tipo A) e para um novo sistema com novos equipamentos (proposta tipo B).

Em 21 de Março de 2007, o júri produziu o relatório final de apreciação das propostas, que concluiu que a melhor proposta, quer no tipo A quer no tipo B, era a da Fujitsu/Sadamel, recomendando a escolha pela solução tipo B – novo sistema – essencialmente por as máquinas terem, entretanto, atingido o seu tempo de vida útil. Caso a CP optasse pelo *upgrade*, na opinião do júri do concurso, a substituição dos componentes que atingiriam o limite de vida útil significava um encargo adicional de cerca de € 2 milhões. Em conformidade, o CG, em sessão de 17 de Maio de 2007, deliberou adjudicar a solução evolutiva do sistema de gestão de venda automática ao agrupamento Fujitsu/Sadamel, na modalidade da solução tipo B.

O respectivo contrato foi assinado na data de 18 de Outubro de 2007, pelo valor de € 5.480.489, incluindo a retoma das 230 MVA, no valor de € 23.000.

Sistema de acesso controlado de passageiros às estações

O fornecimento e instalação do sistema acima referido foram precedidos da realização de um concurso público internacional, publicado em 24 de Março de 2006.

O relatório de avaliação das propostas foi aprovado em 27 de Abril de 2007, após a realização da audiência prévia, propondo a adjudicação à Siemens, tendo o CG, em deliberação de 17 de Maio seguinte, escolhido “a proposta 1ª classificada, ou seja, a da concorrente Siemens, S.A.”. O correspondente contrato foi celebrado pelo valor de € 5.068.350.

Sistema de gestão central

A celebração do contrato referente ao sistema de gestão central da bilhética sem contacto foi precedida da realização de um concurso público internacional, publicado em 1 de Março de 2005, que abrangeu, designadamente, o fornecimento do software de base e do software aplicativo da gestão central da bilhética sem contacto, incluindo interfaces de todos os equipamentos e sistemas centrais, bem como a

interoperabilidade com todos os outros componentes do projecto de bilhética sem contacto, nomeadamente com o sistema da venda automática de bilhetes, o sistema de gestão de venda assistida, o sistema de gestão de revisão e venda em trânsito e o sistema de fecho das estações, entre outros.

Apresentaram propostas os seguintes concorrentes: Indra Sistemas, Pararede, Fujitsu, PT Prime/NovaBase e Accenture. O acto público de abertura das propostas ocorreu em 24 de Maio de 2005.

No relatório preliminar de avaliação das propostas, o júri propôs a adjudicação à Fujitsu, submetendo-o a audiência prévia dos concorrentes, tendo o concorrente PT Prime/NovaBase alegado, entre outras observações, a inadmissibilidade da proposta da Fujitsu²¹, a existência de limitação do exercício do direito de audiência prévia²² e ilegalidade do nivelamento dos preços propostos.

No Relatório final de avaliação das propostas, o júri do concurso rejeitou as observações da PT Prime/NovaBase, por ter considerado que o desconto de preço proposto pela Fujitsu não foi tido em consideração na apreciação da proposta, que a inexistência de pedidos ou reclamações quanto aos prazos concedidos inviabilizava a argumentação e o nivelamento dos preços não falseava a concorrência, concluindo que “(...) a proposta mais vantajosa é a da Fujitsu Services (...)” e que “o investimento global é estimado em € 476.100,00, sujeito a acordo final com o concorrente, nomeadamente no que se refere à aquisição por parte da CP de Hardware e Software de Sistema”.

Em 23 de Março de 2006, o CG, reunido em sessão, deliberou “(...) a adjudicação do referido concurso à firma Fujitsu Services”. Posteriormente, em 9 de Junho seguinte, o mesmo CG “(...) aprovou o valor final de 355.403,15 € para a proposta apresentada pela Fujitsu (...)”, constando do processo de concurso uma comunicação, datada de 6 de Junho de 2006, subscrita pelo Director da DSI e pela CP Lisboa, dirigida ao CG, onde se propõe o seguinte:

“(...) foi efectuada a negociação final, no sentido de se reflectirem na proposta apresentada pela FS os ganhos com as sinergias obtidas no processo da bilhética integrada (...). A proposta apresentada pela FS, com um valor inicial de € 476.100,00, apresentará um valor final de € 355.403,15. Neste enquadramento, propõe-se a adjudicação (...) com as alterações acordadas, pelo valor final de € 355.403,15”.

Salienta-se que as notificações da adjudicação não ocorreram em simultâneo, tendo sido notificado o adjudicatário em 18 de Abril de 2006 e os concorrentes preteridos um mês depois, em 18 de Maio.

A celebração do contrato apenas veio a ocorrer em Janeiro de 2007, desconhecendo-se a exacta data por se encontrar omissa no documento, produzindo efeitos a 4 de Setembro de 2006, constando como anexo ao contrato um documento designado “Alteração da Proposta/FS, de 4 de Outubro de 2006”, onde se descrevem as alterações, designadamente licenciamentos de software e equipamentos retirados e a inclusão de equipamentos e de hardware.

Sistema de gestão da venda assistida

Para adjudicação do fornecimento e instalação do sistema de gestão da venda assistida da bilhética sem contacto, a CP lançou um concurso público internacional, em 1 de Março de 2005.

²¹ Por a respectiva proposta conter um preço sujeito a desconto em função do número de adjudicações que a empresa viesse a obter no conjunto dos quatro concursos abertos pela CP, por tal actuação ser susceptível de condicionar a imparcialidade da apreciação das propostas favorecendo a Fujitsu.

²² Por apenas terem disposto de 10 minutos para consulta das propostas no acto público e em fase de audiência prévia terem sido concedidos 60 minutos para consulta das propostas.



Apresentaram propostas as empresas Indra Sistemas, a Fujitsu, a PT Prime/NovaBase e a Pararede TI. O acto público do concurso ocorreu em 17 de Maio de 2005, tendo sido excluída a Pararede TI.

O relatório preliminar de avaliação das propostas foi submetido a audiência prévia e, pelas mesmas razões descritas no ponto anterior, relativo ao contrato de aquisição do sistema de gestão central, a PT Prime/NovaBase apresentou alegações que, de uma forma genérica, são idênticas àquelas²³.

Os argumentos invocados pelos concorrentes preteridos foram analisados e rebatidos pelo júri no seu relatório final, que concluiu que “(...) a proposta mais vantajosa é a da Fujitsu Services (...)” e que “o investimento global é estimado em € 1.590.000,00, sujeito a acordo final com o concorrente, nomeadamente no que se refere à aquisição por parte da CP de Hardware e Software de Sistema”.

Em 23 de Março de 2006, o CG deliberou “(...) a adjudicação do referido concurso à Fujitsu Services” e em 9 de Junho subsequente “aprovou o valor final de 1.181.135,63 €”.

À semelhança do processo descrito no ponto anterior, esta última deliberação suportou-se numa proposta, datada de 6 de Junho de 2006, subscrita pelas mesmas pessoas (Director da DSI e pela CP Lisboa), de idêntico teor onde se diz que “(...) foi efectuada a negociação final, no sentido de se reflectirem na proposta apresentada pela FS os ganhos com as sinergias obtidas no processo da bilhética integrada (...). A proposta apresentada pela FS, com um valor inicial de € 1.590.000,00, apresentará um valor final de € 1.181.135,63. Neste enquadramento, propõe-se a adjudicação (...) com as alterações acordadas, pelo valor final de € 1.181.135,63”.

As notificações da adjudicação não ocorreram em simultâneo, tendo a Fujitsu sido notificada em primeiro lugar e só posteriormente os concorrentes preteridos.

O contrato veio a ser celebrado em Janeiro de 2007, sem especificação da data, com efeitos a 4 de Setembro de 2006, contendo em anexo uma proposta da Fujitsu, de 4 de Outubro de 2006.

Sistema de gestão de equipamentos portáteis de venda e controlo

A aquisição do sistema referido em epígrafe foi igualmente precedida da realização de concurso público internacional, publicado em 4 de Abril de 2005.

Apresentaram propostas as empresas Indra, Fujitsu e PT Prime/NovaBase, tendo ocorrido o acto público de abertura das propostas em 22 de Maio de 2005.

Nos termos do relatório final de apreciação das propostas concluiu-se que a da Fujitsu era a que tinha obtido maior pontuação na avaliação das propostas e que “(...) o investimento global é estimado em € 1.541.500,00, sujeito a acordo final com o concorrente (...)”.

Na sessão de 23 de Março de 2006, o CG deliberou a “ (...) adjudicação do referido concurso à firma Fujitsu Services” e, posteriormente, em 9 de Junho seguinte, a aprovação “(...) do valor final de 1.313.341,72 para a proposta da Fujitsu”, com base na proposta interna de 6 de Junho, subscrita pelo Director da DSI e pela CP Lisboa, cujo teor é idêntico às demais dos outros concursos.

Também neste concurso, a notificação da adjudicação aos concorrentes não ocorreu em simultâneo.

²³Também a Indra se pronunciou, mas restringindo-se à contestação de pontuações atribuídas à sua proposta face às classificações dadas a outras propostas, designadamente da Fujitsu.

O contrato veio a ser celebrado em Janeiro de 2007, sem especificar o dia, com efeitos a 4 de Setembro de 2006, contendo em anexo uma proposta da Fujitsu, de 4 de Outubro de 2006.

Análise conjunta dos contratos sistemas de gestão central, de venda assistida e de venda e controlo portáteis

Os três processos de concurso aqui em análise decorreram em simultâneo, em que foram concorrentes as mesmas empresas, adjudicados no mesmo dia à mesma empresa, culminando com a assinatura dos contratos na mesma data, pelo que, dada a interligação funcional entre eles e as semelhanças de tramitação, incluindo as vicissitudes verificadas quer anteriormente quer posteriormente à adjudicação, de seguida se procede a uma análise conjunta dos mesmos.

Constatou-se que a Fujitsu, tendo ganho os três concursos – sistema de gestão central, venda assistida e equipamentos portáteis – apresentou uma proposta designada “Configuração Final”, onde se refere que:

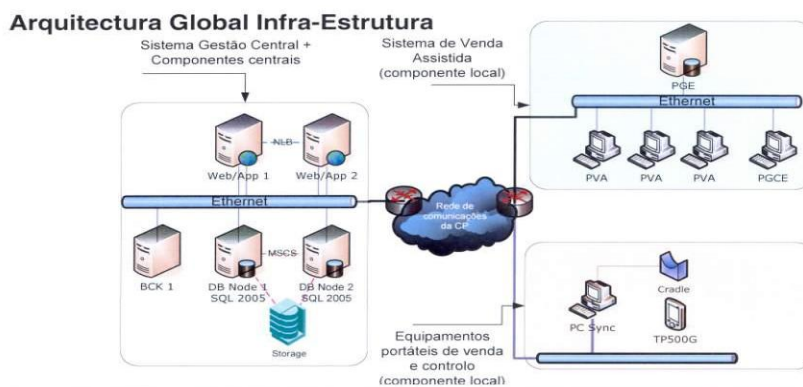
“O objecto deste documento visa esclarecer as alterações financeiras introduzidas pelo facto da CP ter expresso como intenção de adjudicar em simultâneo os três Concursos abaixo detalhados.

Os valores financeiros apresentados, traduzem não só o benefício financeiro pelo reaproveitamento de módulos de SW, mas também a consolidação de servidores actualizados e com capacidade de suportar a aplicação MBilhete que será posteriormente integrada. (...)

Houve uma actualização de todos os itens das propostas e substituição de equipamentos nalguns casos dada a sua descontinuidade (...)”.

A configuração do sistema de informação a fornecer pela Fujitsu, de acordo com a proposta final, é a que se apresenta na figura seguinte:

Figura 2 – Configuração do sistema de informação



Fonte: Proposta da Fujitsu.

O sistema proposto consiste num sistema de informação integrado, diferente da solução posta a concurso, que consistia em subsistemas autónomos, sendo a sua integração efectuada através do recurso a interfaces. Sem colocar em causa as opções técnicas da autonomização versus integração do sistema, a realidade é que esta veio a revelar-se economicamente mais vantajosa.



A apresentação de uma proposta única, abrangendo o sistema de gestão central, a venda assistida e os equipamentos portáteis de venda e de controlo, decorreu de um processo negocial efectuado após a escolha do adjudicatário (e anteriormente à adjudicação) até à celebração dos respectivos contratos, conforme se comprova através de propostas da Fujitsu e de comunicações por e-mail constantes dos processos.

A proposta designada “Configuração Final”, de 6 de Junho de 2006, apresenta os seguintes valores:

Quadro 7 – Alterações às propostas - 6 de Junho de 2006- Fujitsu

(emeuros)

Descrição	Venda assistida	Gestão Central	Venda e controlo móvel	Total
Total individual	1.590.000,00	476.100,00	1.541.500,00	3.607.600,00
HW e SW Inicial				
Retirar cap. 15.3.2 e 15.3.3	-934.218,00	-128.059,00	-246.538,00	-1.308.815,00
Total (1) HW e SW inicial	655.782,00	348.041,00	1.294.962,00	2.298.785,00
Novo hardware	915.873,34		13.453,29	929.326,63
Novo software (licenciamento)	16.136,00			16.136,00
Ambiente de testes	38.056,29	7.362,15	4.926,43	50.344,87
Total (2) = Total 1+Novo HW e SW e ambiente de testes	1.625.847,63	355.403,15	1.313.341,72	3.294.592,50
Benefícios de SW	-444.712,38			-444.712,38
Total da proposta = (Total 2-Benefícios)	1.181.135,25	355.403,15	1.313.341,72	2.849.880,12

Fonte: CP – processos de concurso.

Esta proposta prevê a retirada de hardware e de software e benefícios de software que ascenderam a € -1.753.527,38 (49%) em relação ao valor da proposta inicial, contemplando novo hardware, software e ambiente de testes que ascendeu a € 995.807,50. Dado que os valores são coincidentes com os dos contratos assinados, presume-se que esta proposta é a final, apesar de existirem outros documentos idênticos.

Relativamente às propostas inicialmente apresentadas, no valor de € 3.607.600,00, verificou-se uma economia de € 757.719,88, representando uma diminuição de 21%.

Os contratos celebrados contêm, como anexos, documentos denominados alterações às propostas que reflectem, individualmente, as alterações à globalidade dos contratos, que, como se viu, foram negociadas em conjunto. Por exemplo, na proposta anexa ao contrato do sistema de gestão de equipamentos portáteis de venda e de controlo refere-se que o benefício global das três propostas é de € 444.712,38 (cfr. quadro supra) e que “Nesta proposta foram retirados todas as configurações de HW e de SW que são comuns às três propostas (...). Foi alterado o capítulo da Garantia e da manutenção de modo a reflectir as alterações dos equipamentos introduzidos”.

Redacção idêntica se observou nas propostas anexas aos restantes contratos, destacando-se que relativamente ao sistema de venda assistida “Foram introduzidos os custos à manutenção de software aplicacional referentes à integração do MBBilhete” e que “Foi contemplado neste anexo todo o hardware (DataCenter) de suporte aos três cadernos (Gestão Central, Venda Assistida e Venda e Controlo Móvel)”.

O procedimento que a CP escolheu com vista à adjudicação dos bens e serviços em causa foi a do concurso público (internacional), que não admite uma fase de negociações.

Na sequência dos esclarecimentos solicitados, o CG argumentou que “(...) não houve uma fase de negociação enxertada nos procedimentos de concurso referidos. Na verdade, as propostas foram avaliadas, e

seleccionados os adjudicatários, considerando-se as mesmas nos precisos termos em que foram apresentadas a concurso. Porém, previa-se no n.º 28 de todos os Cadernos de Encargos – Condições Gerais que a CP pudesse, após a adjudicação, substituir-se ao adjudicatário no fornecimento de algum hardware ou software por o considerar, por qualquer motivo, inadequado”, acrescentando que “ (...) este regime (...) tem apoio no n.º 3 do artigo 14º do Decreto-Lei n.º 197/99” e que “(...) verificou-se que seria possível eliminar, nos termos acima referidos, alguns equipamentos, o que foi feito ao abrigo dessa disposição com toda a legitimidade”.

Sem se questionar aqui da conformidade da referida cláusula dos cadernos de encargos face ao regime constante do Decreto-Lei n.º 197/99, aplicável aos contratos por força do Decreto-Lei n.º 223/2001, na medida em que pode prever uma causa de não adjudicação não compatível com aquele regime, importa salientar que as alterações às propostas apresentadas a concurso foram efectuadas antes da adjudicação das propostas – acto pelo qual se escolhe uma proposta de um fornecedor (e não um fornecedor)²⁴. A sequência dos actos praticados pelo CG indica que, em primeiro lugar, adjudicaram-se os concursos à Fujitsu, sem referência a qualquer valor e, posteriormente, é que o CG escolheu a respectiva proposta, com indicação do seu valor.

O princípio da estabilidade e em particular o princípio da intangibilidade das propostas, enunciado no artigo 14º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 197/99, determina que *“Nos procedimentos em que não esteja prevista qualquer negociação, as propostas apresentadas pelos concorrentes são inalteráveis até à adjudicação”*.

A este propósito, no Acórdão do STA, de 03/06/2006 – processo n.º 483/04, refere-se que *“(...) os princípios da intangibilidade das propostas e da estabilidade do concurso ou das regras concursais, são manifestação do princípio fundamental dos procedimentos concursais que é o princípio da concorrência. Com efeito, postula aquele primeiro princípio, reflectindo exigência decorrente do princípio da igualdade dos concorrentes, que, salvo no caso de concurso ou procedimento por negociação (art. 132, ss., DL 197/99), as propostas devem ser apreciadas tal como são, não podendo a decisão de adjudicação recair sobre outra realidade que não seja a constituída pelas propostas dos concorrentes, tal como foram formuladas”*.

O n.º 3 do referido artigo 14º permite que *“Efectuada a adjudicação, podem ser introduzidos, por acordo entre as partes, ajustamentos à proposta, desde que as alterações digam respeito a condições acessórias e sejam inequivocamente em benefício da entidade adjudicante”*.

Saber se as alterações às propostas do concorrente adjudicatário em causa dizem, ou não, respeito a condições acessórias (não se questionando o benefício para a entidade adjudicante, que nos casos vertentes parece ter existido, pelo menos em termos de preço final) apenas poderá ser decidido face ao objecto e condições fixados nos concursos públicos que lhe estiveram associados.

Nos casos concretos, as alterações introduzidas e reflectidas nos preços, não respeitam a condições acessórias, conduzindo à perda do sentido do concurso público. O que efectivamente se verificou foi a modificação do objecto dos concursos e das soluções técnicas constantes dos cadernos de encargos a que a CP se tinha auto-vinculado, pois o objecto dos três concursos era a aquisição autónoma de subsistemas, interligados com recurso a interfaces, e não o sistema integrado que veio a ser adoptado, o qual não foi submetido à concorrência.

Ao adjudicar um sistema integrado, diferente do que foi posto a concurso, a CP violou os princípios da legalidade, da transparência, da publicidade, da igualdade, da concorrência, da imparcialidade e da estabilidade, consagrados nos artigos 7.º a 11.º e 14.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

²⁴ Estabelece o artigo 54º do Decreto-Lei n.º 197/99: *“A adjudicação é o acto administrativo através do qual a entidade competente para autorizar a despesa escolhe uma proposta”*.



Realça-se, todavia, que os factos em causa não são passíveis de gerar responsabilidade financeira, uma vez que ocorreram em data anterior à da publicação e entrada em vigor das alterações à Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

Em contraditório, o CG da CP alegou o seguinte:

“Não houve da parte da CP qualquer intenção de alteração das regras dos concursos ou dos regimes de fornecimento e instalação dos sistemas, mas tão só de aproveitar a disponibilidade do adjudicatário de retirar equipamentos que o mesmo considerava dispensáveis (...).

A decisão tomada pela Tutela sectorial, já após o lançamento dos concursos, de pretender uma ‘solução de bilhética integrada’ (...)” levou à “adaptação das aplicações para o tratamento das diferentes unidades de negócio a suportar, nos sistemas de Gestão de Venda Assistida, de Gestão Central e de Gestão de Equipamentos Portáteis, de Venda e Controlo (...).”

Os argumentos apresentados, apesar de explicarem as razões que conduziram à aquisição de um sistema integrado, não têm suporte legal no regime da contratação pública.

Apoio Técnico ao Projecto da Bilhética sem Contacto

Conforme ficou expresso atrás, para além dos contratos fundados em concurso, encontram-se incluídos no projecto da bilhética sem contacto outros contratos, relativos a bens e serviços adquiridos, celebrados por ajuste directo, à Otlis e à Link:

- ◆ Otlis – Aquisição de 513 SAM’s Reload, no valor total de € 15.954,30, excluindo o IVA, e de Plataforma Messias, no valor € 11.000;
- ◆ Link – Serviços de Suporte Técnico e Apoio a projectos; Gestão de Interfaces e Gestão do Programa; Aquisição Licenças e Equipamentos; Prestação Serviços Fase 1 + Fase 2, no valor total de € 752.116.

No que respeita à Otlis²⁵, as aquisições, face ao seu valor, podiam ser efectuadas por ajustes directos.

Quanto à Link, em fase que antecedeu a realização dos procedimentos que tiveram por objectivo a implementação do sistema de bilhética sem contacto, a empresa colaborou com a CP, através de estudos e planos, para a definição de cenários de evolução possíveis, designadamente através de um plano apresentado em 6 de Dezembro de 2004, reformulado em 25 de Janeiro de 2005²⁶.

Quanto ao apoio técnico ao projecto da bilhética e à escolha da Link para o prestar, realça-se que, de acordo com o extracto da Acta 1415, de 7 de Dezembro de 2004, “(...) concordou o Conselho de Gerência com a proposta de contratação de um consultor para execução da Gestão do Projecto e do Apoio Técnico, devendo a CP Lisboa, juntamente com a DSI providenciar a obtenção de propostas visando garantir tal contratualização”, não indicando o procedimento prévio, nem o adjudicatário.

²⁵ A OTLIS é um Agrupamento Complementar de Empresas (ACE) que tem por missão criar valor para os Operadores de Transportes, Agrupados e Aderentes da Área Metropolitana de Lisboa.

²⁶ De acordo com o documento n.º 71-05, de 1 de Fevereiro de 2005, e reportando-se ao plano apresentado pela Link, refere o Chefe de Projecto que “Este Planeamento considerou como partida um cenário evolutivo (cenário 2) que considera o UP-Grade do Sistema de Venda Automática a realizar pelo actual fornecedor do equipamento, a antecipação da implementação dos projectos de Venda Assistida, gestão Central e Equipamentos Portáteis de Venda e Controlo, considerando a possibilidade de recurso à venda por ATM’s até à disponibilização da Venda Automática”.

Sem que dos documentos analisados constem as razões que conduziram a tal facto, os serviços de apoio técnico ao projecto foram divididos em quatro contratações, decorrentes de igual número de propostas da Link, todas datadas de 26 de Janeiro de 2005, que ascenderam a € 546.400.

Questionado no âmbito da auditoria sobre a justificação da subdivisão dos serviços de apoio técnico em quatro propostas, o CG esclareceu que “(...) na sequência de trabalhos anteriormente desenvolvidos pela Link, foi entendido ser esta a empresa mais habilitada para continuar a prestar serviços de consultadoria nesta área”, e que esses trabalhos foram os de elaboração da arquitectura do sistema de informação, de suporte técnico ao projecto da bilhética e de realização das especificações dos cadernos de encargos dos concursos.

O CG acrescentou ainda que “Estas propostas foram separadas em virtude da sua distinta natureza. A necessidade de implementação de cada uma das vertentes seria avaliada casuisticamente em função do timing do desenvolvimento do projecto (...)”, existindo “(...) a perspectiva de a CP Lisboa poder vir a garantir, por meios próprios, alguma das prestações de serviços (...)”.

A adjudicação dos serviços abrangidos pelas quatro referidas propostas foi efectuada pela Comissão Executiva da CP Lisboa, não tendo sido celebrados contratos escritos, nem invocada fundamentação para o facto²⁷.

Quanto à natureza distinta das propostas, o que se verificou é que o serviço a prestar consistia no apoio à implementação de subprojectos do projecto da bilhética, afigurando-se que não havia necessidade de subdividir a prestação de serviços.

Conforme resulta do exposto, não existe justificação para a autonomização das propostas e a soma das quatro referidas propostas e respectivas contratações obrigavam à realização de concurso público internacional (ou concurso limitado ou por negociação, com publicação prévia de anúncio), nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 223/2001, por estar em causa um valor superior ao limiar fixado no artigo 7.º, n.º1, alínea b), subalínea ii) do mesmo diploma.

Em virtude das contratações iniciais terem ocorrido em período anterior à aprovação e entrada em vigor das alterações à Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, os factos em causa não são passíveis de gerar responsabilidade financeira.

Posteriormente, e de acordo com a acta n.º 1541, da sessão do CG, de 6 de Junho de 2007, foi deliberado adjudicar à Link a prestação de serviços de consultadoria para a gestão e apoio ao projecto de bilhética sem contacto, pelo valor de € 195.600, pelo prazo de 12 meses, com início em Março de 2007, conforme contrato celebrado em 23 de Outubro de 2007. O valor destes trabalhos, adicionados aos anteriores, soma a quantia de € 742.000.

De acordo com a informação prestada pelo CG, foi já autorizada a renovação da prestação de serviços com a Link, até 30 de Setembro de 2008, pelo valor previsto de € 157.403, o que faz ascender os custos com o apoio ao projecto da bilhética sem contacto a € 899.403.

²⁷ Adjudicações a que se referem as notas de encomenda n.ºs 4500030980, de 18 de Março de 2005, no valor de € 293.000 e 4500031228, de 26 de Abril de 2005, no valor de € 253.400, as quais foram autorizadas em sessões da Comissão Executiva da CP Lisboa, de 16 de Fevereiro e de 15 de Abril de 2005.



2.6.2.3 – Execução financeira

O projecto da bilhética sem contacto apresentava, a 30 de Abril de 2008, a seguinte execução financeira:

Quadro 8 – Valores Pagos por Contrato - Bilhética

(emeuros)

Contrato	Valor	Pagamentos					Taxa de execução
		2005	2006	2007	2008	Total	
Venda Assistida	1.181.136			295.284		295.284	25,0
Gestão central	355.403			88.851		88.851	25,0
Equip. portáteis	1.313.342			459.670		459.670	35,0
Sist. Acesso	5.068.350			1.773.923		1.773.923	35,0
Sol. Evolutiva	5.480.489			1.918.171		1.918.171	35,0
Gestão Interfaces e programa	293.000	133.915	60.915	78.642		273.472	93,3
Serviços de suporte técnico e apoio a projectos	253.400	77.310	25.200	160.256		262.766	103,7
Aquisição de licenças	10.116		10.116			10.116	100,0
Equipamento (Plataforma Messias)	15.954			15.954		11.000	100,0
Plataforma Messias	11.000			11.000		15.954	100,0
Prest. Serviços Fase 1 e2	195.600				184.136	184.136	94,1
Total Projecto	14.177.790	211.225	96.231	4.801.751	184.136	5.293.343	37,3

Fonte: CP - Análise dos pagamentos – cut off em 30 de Abril de 2008.

2.6.3 – Modernização de interfaces no Ramal da Lousã

2.6.3.1 – Caracterização

O projecto consiste na modernização de um conjunto de interfaces no Ramal da Lousã, reportando-se aos anos de 2007 e 2008.

O projecto de Modernização de Interfaces no Ramal da Lousã encontra-se inserido no âmbito do projecto do Sistema de Mobilidade do Mondego (SMM), que prevê a instalação de um metro ligeiro de superfície do tipo “tram-train”, no Ramal da Lousã, entre Coimbra e Serpins (Lousã), e na cidade de Coimbra, envolvendo três municípios – Coimbra, Lousã e Miranda do Corvo.

Para o enquadramento dos investimentos realizados pela CP com a finalidade de construir as referidas interfaces, que se concretizaram no pagamento de indemnizações e compensações no âmbito de processos expropriativos e na celebração de contratos de empreitada e de elaboração dos respectivos projectos, mostra-se necessário efectuar uma breve descrição do histórico do Sistema de Mobilidade do Mondego (SMM).

O SMM surgiu em 1994, com a publicação do Decreto-Lei n.º 70/94, de 3 de Março²⁸, que atribuiu a exploração, nos municípios de Coimbra, da Lousã e de Miranda do Corvo, em regime de exclusividade, do metropolitano ligeiro de superfície, a uma sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, constituída, em 20 de Maio de 1996 (Metro-Mondego)²⁹.

²⁸ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 179-A/2001, de 18 de Junho.

²⁹ Conforme se refere no site da Metro-Mondego.

Este diploma veio a ser revogado pelo Decreto-Lei n.º 10/2002, de 24 de Janeiro³⁰, o qual atribui à Metro-Mondego (MM)³¹, por um período de 30 anos, prorrogáveis, a concessão em regime de serviço público da exploração do sistema de metro ligeiro de superfície, abrangendo a concepção, o projecto, a realização das obras de construção, o material circulante e demais equipamento, aprovando as bases da concessão e os estatutos da MM.

O Decreto-Lei n.º 10/2002 procedeu à desclassificação da rede ferroviária nacional do troço denominado Ramal da Lousã, entre Coimbra-B e Serpins, o qual foi retirado da relação de linhas e ramais mencionados nos estatutos da CP, mas mantendo a CP e a REFER a exploração e gestão do Ramal da Lousã até que as obras de construção do sistema inviabilizassem a exploração ferroviária.

Importa destacar que compete à concessionária, como entidade expropriante, actuando em nome do Estado, realizar as expropriações e constituir servidões necessárias à construção do sistema de metro ligeiro, suportando os custos inerentes ao processo expropriativo e o pagamento de indemnizações ou outras compensações (Base VII, n.º 2) e, ainda, que o sistema de metro concessionado engloba, entre outras, instalações, a assegurar pela concessionária, que garantam condições de interface com os diferentes modos de transporte (Base V).

Prevê-se, ainda, a subconcessão total ou parcial, através de concurso, das prestações necessárias à concepção e projecto, à realização das obras de construção, ao fornecimento, montagem e manutenção do material circulante e dos demais equipamentos que constituem o sistema e à sua exploração (artigo 4º do Decreto-Lei n.º 10/2002), aplicando-se, com as devidas adaptações, o regime jurídico previsto no Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril.

É neste contexto que se enquadra a assinatura, em 14 de Novembro de 2006, de um contrato de concessão, entre a CP e a MM, dos parques de estacionamento e interfaces das estações de Miranda do Corvo, da Lousã e de Ceira, para a CP neles projectar, implantar, construir, usar, fruir, operar e explorar, por sua conta e risco, parques de estacionamento, espaços pedonais, paragens de outros módulos de transporte e outras instalações ou actividades complementares.

Em conformidade com o contrato, cabia à MM a disponibilização e total desocupação de todas as áreas afectas ao contrato, se necessário através de expropriação, sendo os respectivos encargos por ela assegurados.

Em 16 de Julho de 2007, procedeu-se à assinatura de um aditamento ao contrato de concessão destinado a conferir à CP a obrigação de proceder ao pagamento de 60% dos valores necessários ao pagamento de indemnizações pela expropriação ou aquisição dos terrenos necessários à implementação das infra-estruturas. De acordo com a informação obtida, foram já pagos € 777.562,18 (€ 328.148,48, em 13 de Setembro de 2007, e € 449.413,70, em 20 de Novembro de 2007).

Ora, as bases da concessão do metro ligeiro de superfície impõem que a concessionária, enquanto entidade expropriante, suporte os custos inerentes ao processo expropriativo e o pagamento de indemnizações ou outras compensações (Base VII, n.º 2).

Sendo que as bases da concessão foram aprovadas por um diploma legal, afigura-se que a previsão de que a concessionária MM suporte tais encargos apenas pode ser alterada pela mesma via legislativa, não parecendo possível que tal se opere por força de um contrato, o que conduzirá à ilegalidade da

³⁰ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 226/2004, de 6 de Dezembro.

³¹ Constituída pelo Estado (53%), pelos municípios de Coimbra, Lousã e Miranda do Corvo (14%, cada), pela REFER e pela CP (2,5%, cada).



cláusula do aditamento ao contrato de concessão, por violação da Base VII, n.º 2, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 10/2002, de 24 de Janeiro.

2.6.3.2 – Análise dos contratos

Para execução das interfaces da Lousã, da Ceira e de Miranda do Corvo, a CP procedeu às seguintes contratações:

- ◆ Projectos, incluindo os programas base, projectos de execução e assistência técnica nas fases de concurso e de adjudicação;
- ◆ Revisão dos projectos;
- ◆ Obras de construção das interfaces.

Projectos e Revisão dos projectos

Os projectos foram elaborados pela Ferbritas³², tendo a adjudicação desses serviços a esta empresa sido efectuada por ajuste directo e informalmente com base em e-mail de 10 de Agosto de 2006, subscrito pelo Director de Instalações e Património, com conhecimento aos membros do CG da CP. A adjudicação apenas foi formalizada em 28 de Setembro do mesmo ano, por deliberação do CG – acta n.º 1506, sem invocação de fundamento legal para o ajuste directo.

A eventual fundamentação apenas vem referida, posteriormente, na Informação n.º 2006/759/DIP, de 20 de Outubro de 2006, relativa ao pedido de autorização de despesa: “A Ferbritas vem, desde há alguns anos, a efectuar Assessoria/Estudos, com a Sociedade Metro-Mondego, no âmbito de desenvolvimento e negociação com as Câmaras de soluções de funcionalidade e operacionalidade das interfaces em apreço. (...) Considerou-se uma mais valia importante tomar em linha de conta os antecedentes referidos (...), pelo que se entendeu como técnica, económica e temporalmente recomendável, adjudicar-se à Ferbritas a realização dos projectos de execução e organização dos respectivos processos de concurso, com vista a adjudicar as empreitadas de construção”.

Os respectivos contratos de elaboração dos projectos, incluindo os programas base, projectos de execução e assistência técnica nas fases de concurso e de adjudicação, foram celebrados em 18 de Novembro de 2006, sendo os respectivos preços³³ os seguintes:

- ◆ Miranda do Corvo - € 195.589;
- ◆ Lousã - € 134.028;
- ◆ Ceira - € 133.254.

O valor da adjudicação dos projectos, excluindo o IVA, ascendeu a € 462.871.

³² A Ferbritas, Empreendimentos Industriais e Comerciais, S.A., é uma empresa totalmente participada pela REFER.

³³ O valor dos honorários foi calculado, de uma forma genérica, pela aplicação dos coeficientes constantes das Instruções para o Cálculo dos Honorários Referentes aos Projectos de Obras Públicas.

Da análise da documentação respeitante a estes projectos, verificou-se que os mesmos foram adjudicados pela mesma deliberação do CG de 28 de Setembro de 2006, tendo dado origem à celebração de três contratos, de conteúdo semelhante, outorgados no mesmo dia, com base na proposta apresentada pela Ferbritas através da carta ref.^a CA/2006/00233, de 2 de Agosto de 2006 (cláusula 1.^a dos contratos).

Os contratos em análise não se encontram abrangidos pelo regime da contratação constante do Decreto-Lei n.º 223/2001, por não se integrarem nas actividades dos sectores especiais, enquadrando-se no objecto do Decreto-Lei n.º 197/99, que transpôs para a ordem interna a Directiva n.º 97/52/CE (que alterou as Directivas 92/50/CEE, 93/36/CEE e 93/37/CEE).

A CP encontra-se sujeita às disposições do capítulo XIII do Decreto-Lei n.º 197/99, por força do disposto no seu artigo 3.º, n.º 1, por se tratar de uma entidade sem a natureza empresarial, na acepção do direito comunitário e da jurisprudência do Tribunal de Justiça³⁴, e por se encontrarem reunidos os requisitos cumulativos enunciados nas alíneas a) e b) do mesmo artigo.

Embora o objecto da CP seja “*a exploração, em regime industrial, da rede ferroviária nacional*” (artigo 2.º dos seus estatutos), de facto não o faz em condições normais de mercado, dado que a exploração do transporte ferroviário de passageiros não se efectua em regime de concorrência (embora possa concorrer com outros meios de transporte), não tem fins lucrativos a título principal, não assume a totalidade dos riscos associados à actividade e obtém financiamento público.

No tocante à aplicação do regime procedimental constante do Decreto-Lei n.º 197/99, o CG, na sua resposta em sede do exercício do direito do contraditório, argumentou que não se aplica à CP aquele regime, tendo invocado o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, datado de 20 de Junho de 2001 (processo n.º 47674), relativo a um concurso público aberto pela empresa para fornecimento de material circulante.

Na verdade, ao referido concurso não eram aplicáveis as normas constantes do mencionado diploma porque se tratava de uma adjudicação no âmbito dos denominados sectores especiais abrangidos pelas Directivas Comunitárias n.ºs 93/38/CEE, do Conselho, de 14 de Junho, e 98/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Fevereiro, cuja transposição para o direito interno não se tinha, ao tempo, operado.

Trata-se, por conseguinte, de realidades diferentes. O que aqui se encontra em causa é de uma actividade não integrada no sector especial em que a CP actua – exploração de transporte público por caminho-de-ferro (cfr. artigos 2.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, na redacção do Decreto-Lei n.º 234/2004, de 15 de Dezembro). Caso assim fosse, estaria abrangida por estes diplomas e, por conseguinte, sujeita às regras específicas de contratação aí estipuladas.

Por outro lado, a CP, no âmbito da adjudicação dos contratos de empreitada de construção das interfaces a que se reportam os projectos aqui em causa, aplicou, e bem, o regime do Decreto-Lei n.º 59/99. As directivas que os dois regimes da contratação pública transpuseram recorrem à figura de

³⁴Um organismo de direito público é qualquer organismo criado com o objectivo específico de satisfazer necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial, dotado de personalidade jurídica e financiado maioritariamente pelo Estado, por autarquias locais ou regionais ou por outros organismos de direito público, ou submetido a um controlo de gestão por parte dessas entidades, ou que tenha um órgão de administração, de direcção ou de fiscalização cujos membros são, em mais de 50%, designados pelo Estado, por autarquias locais ou regionais ou por outros organismos de direito público. Considera-se que os organismos têm carácter industrial ou comercial, quando operam em condições normais de mercado, prosseguem fins lucrativos, suportando as perdas associadas ao exercício das suas actividades.



“organismo sem carácter comercial e industrial”, sendo que o Decreto-Lei n.º 197/99 utilizou a expressão “sem natureza empresarial” e o Decreto-Lei n.º 59/99 a das directivas, impondo-se uma interpretação uniforme das duas expressões utilizadas pelo legislador, como tendo o mesmo sentido, considerando o texto das directivas.

Tendo em conta os factos acima descritos, o valor a considerar para a escolha do tipo de procedimento é o custo total dos projectos (artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99). Aplicando-se ao caso em apreço o disposto no artigo 191.º, n.º 1, alínea b) do mesmo diploma, por se tratar de serviços de valor superior a € 200.000, o procedimento adequado em função do valor seria o do concurso público internacional, conforme resulta do disposto nos artigos 80.º, n.º1, e 194.º do mesmo diploma legal.

Sobre este aspecto, nas suas alegações o CG da CP aduziu o seguinte:

“Em primeiro lugar, tratam-se de 3 empreendimentos diferentes, totalmente independentes entre si, embora semelhantes no seu objecto, a realizar em cidades distintas, logo com projectos distintos, e com interlocutores locais diferentes, pelo que não se vê fundamento razoável para se dizer que se trata de fraccionamento de despesas”.

Os argumentos expendidos pela CP não vêm trazer factos novos. Apesar de se tratar de projectos de três empreendimentos localizados em locais distintos, embora com a mesma finalidade (garantir a existência de instalações que permitam condições de interfaces nas estações do Ramal da Lousã, integrados no projecto do Sistema de Mobilidade do Mondego), verificou-se que o procedimento de adjudicação foi o mesmo, de que resultou a assinatura de três contratos de conteúdo idêntico, com base numa proposta da Ferbritas, tendo sido, desta forma, subtraída à concorrência a adjudicação dos projectos em causa.

A violação das citadas regras da contratação pública é susceptível de configurar uma infracção financeira, a efectivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira, podendo os responsáveis incorrer em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos dos artigos 5.º, n.º 1, alínea e), e 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e sancionável com multa a fixar pelo Tribunal, de acordo com o disposto nos n.ºs 2, 4 e 5 do artigo 65.º da mesma lei, na redacção da Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.

No entanto, os responsáveis individuais, ouvidos no âmbito do contraditório, vieram invocar que agiram de boa fé e na convicção de que cumpriram as normas em vigor, considerando que os procedimentos se encontravam conformes à lei pelos motivos e com os fundamentos expostos nas alegações do CG da CP.

Atenta a justificação apresentada pelos responsáveis, entende-se não estar suficientemente indiciado que os responsáveis tenham agido com a intenção de infringir as supra identificadas normas da contratação pública constantes do Decreto-Lei n.º 197/99.

Acresce que não foram encontrados registos de recomendação anterior do Tribunal, bem como não é conhecida recomendação constante de relatório final de qualquer órgão de controlo interno, no sentido da correcção desta irregularidade.

Pelo exposto, o Tribunal releva a responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redacção dada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto e 35/2007, de 13 de Agosto, por se considerarem preenchidos os pressupostos das alíneas a) a c), estando suficientemente indiciado que a infracção só pode ser imputada aos seus autores a título de negligência.

Tendo-se mostrado necessário rever os projectos executados pela Ferbritas, dado que “(...) a elaboração dos projectos esteve sujeita a “timings” muito reduzidos (...). Este constrangimento temporal limitou a possibilidade de proceder a acções complementares preparatórias conducentes a um projecto de execução exaustivo e devidamente pormenorizado (...)”, a CP procedeu à contratação da Grafermonte, por ajuste directo, pelo o valor global de € 90.560, a que acresce o IVA³⁵.

Questionado o CG sobre os motivos que conduziram à adjudicação da revisão dos projectos à Grafermonte, em detrimento da Ferbritas, esclareceu que “(...) era recomendável que a mesma fosse feita por uma entidade que não a autora do mesmo. Uma vez que a MM tinha, entretanto, adjudicado a fiscalização à Grafermonte, entendeu-se ser tecnicamente recomendável que a escolha do revisor do projecto caísse sobre a mesma entidade”.

Foi em resultado do trabalho desenvolvido pela Ferbritas que foram fixados os preços base dos concursos. Por sua vez, os honorários da mesma empresa foram calculados com base nas estimativas dos custos das empreitadas a que se reportam os projectos.

O valor dos projectos das obras de construção das interfaces (€ 462.871) representou 25,8% do valor do conjunto dos três contratos de empreitada (€ 1.793.640), que se considera anormalmente elevado. Considerando o custo da revisão dos mesmos projectos (€ 90.560) aquela percentagem sobe para 30,9%.

Em sede de contraditório, o CG alegou, em síntese, que, mesmo a considerarem-se apenas os trabalhos (obras) objecto de adjudicação, a percentagem global dos projectos em relação às empreitadas deveria ser, quando muito, de 12,046%.

A CP não incluiu no cálculo desta percentagem o valor da revisão dos projectos elaborada pela Grafermonte, nem as assessorias (levantamento topográfico, estudos geotécnicos, coordenação da segurança e saúde, plano de gestão ambiental, assessoria na fase de concurso público e emissão e reprodução de processo de concurso, no valor total de € 180.995) e considera, ainda, o valor corrigido após projectos de execução.

O conceito de projecto considerado para o efeito do cálculo do respectivo custo face ao valor das obras (valor adjudicado) abrangeu todos os trabalhos prévios necessários ao lançamento dos concursos públicos por parte da CP considerados na proposta da Ferbritas, a qual, independentemente dos itens em que se subdivide, é globalmente elevada. A revisão dos projectos, adjudicada à Grafermonte, que incluiu novos *layout's*, terá, para além das invocadas razões, tido em atenção aquela circunstância, de acordo com as informações que foram prestadas.

Em conformidade com as alegações, os honorários dos contratos foram sujeitos a revisão, para menos, face aos projectos de execução. Mesmo tendo em conta os valores corrigidos, a percentagem do valor em relação às obras adjudicadas fica em 23,0%; considerando os montantes pagos à Grafermonte, a mesma percentagem sobe para os 28,0%.

No entanto, de acordo com a informação recolhida, foram inteiramente pagos à Ferbritas os valores correspondentes aos contratos.

³⁵ Conforme contratos celebrados em 30 de Outubro de 2007.



Empreitadas

As empreitadas de construção das interfaces de Ceira, da Lousã e de Miranda do Corvo, lançados a concurso implicam trabalhos de terraplanagem, drenagem, pavimentação, sinalização vertical e horizontal, equipamento de segurança, integração paisagística, iluminação, execução de rede de incêndios e de rega e desvio de serviços afectados.

No âmbito dos trabalhos de auditoria, foram analisados os dossiês que constituem os processos de concurso das empreitadas, tendo-se concluído que todos os concursos observaram, de uma forma geral, os procedimentos constantes do Decreto-Lei n.º 59/99.

A forma de retribuição das empreitadas é por série de preços³⁶, sendo o critério de adjudicação o da proposta economicamente mais vantajosa, com os seguintes factores de apreciação: preço, com 70%, e garantia de boa execução técnica, com 30%.

De acordo com os factores indicados, todas as adjudicações recaíram sobre as propostas de mais baixo preço apresentadas a cada um dos concursos. Face ao valor base dos concursos comparativamente às propostas seleccionadas e às de valor mais elevado apresentadas por outros concorrentes, efectuou-se uma análise que se apresenta no quadro seguinte.

Quadro 9 – Preços base / Valor das propostas

Designação	Interfaces		
	Ceira	Lousã	Miranda do Corvo
1 - Preço base	1.300.000,00	950.000,00	2.050.000,00
2 - Proposta adjudicada	648.500,00	328.889,00	816.227,00
3 - % (2/1)	49,9	34,6	39,8
4 - Proposta de maior valor	1.012.600,00	598.000,00	1.058.800,00
5 - % (4/1)	77,9	62,9	51,6

Fonte: CP – processo de concurso.

Da leitura do quadro retira-se que as propostas adjudicadas ficaram muito aquém das estimativas, não alcançando os 50%, tendo as propostas de maior valor variado entre os 77,9% e os 51,6%.

No caso das propostas seleccionadas para a construção das interfaces da Lousã e de Miranda do Corvo, o concorrente (que ganhou as duas obras)³⁷ invocou na nota justificativa do preço proposto, que apenas utilizará mão-de-obra pertencente ao seu quadro e equipamento da sua exclusiva pertença, reduzindo os custos de deslocações, dada a proximidade com o estaleiro central da empresa. Quanto à interface de Ceira, o concorrente cuja proposta foi escolhida³⁸ apenas invocou o facto de utilizar os seus próprios meios humanos e materiais.

No entanto, não parece que as justificações dos preços propostos fundamentem, por si só, o desvio entre o preço base e o preço proposto, sendo de salientar que os motivos invocados apenas parecem poder fundamentar a diferença entre os preços adjudicados face às restantes propostas.

³⁶ Artigo 18º do Decreto-Lei n.º 59/99 – a empreitada é por série de preços quando a remuneração do empreiteiro resulta da aplicação dos preços unitários previstos no contrato para a cada espécie de trabalho a realizar às quantidades desses trabalhos realmente executados.

³⁷ Isidoro Silva.

³⁸ Lena, Construções.

As empreitadas têm vindo a ser acompanhadas pela empresa de fiscalização (Grafermonte³⁹), que produziu relatórios dando conta da evolução das obras e da facturação dos trabalhos.

2.6.3.3 – Execução financeira

O projecto da modernização das interfaces do Ramal da Lousã apresentava a execução financeira constante do quadro seguinte, o qual inclui os valores dos projectos e suas revisões, que, como já ficou referido, não foram incluídos no PIDDAC, embora digam respeito à mesma realidade e, por isso, foram aqui considerados.

Quadro 10 – Valores Pagos por Contrato – Ramal da Lousã

(emeuros)

Designação	Contrato	Valor	Pagamentos			Taxa execução
			2007	2008	Total	
Expropriações			777.562,18		777.562,18	
M. Corvo						
	Projecto	195.589,00	157.163,40	2.000,00	159.163,40	81,4
	Revisão do Proj.	38.380,00		38.380,00	38.380,00	100,0
	Empreitada	816.227,00			0,00	0,0
	Total	1.050.196,00	157.163,00	40.380,00	197.543,00	18,8
Lousã						
	Projecto	134.028,00	112.663,00	2.000,00	114.663,00	85,6
	Revisão do Proj.	21.810,00		21.810,00	21.810,00	100,0
	Empreitada	328.913,00			0,00	0,0
	Total	484.751,00	112.663,00	23.810,00	136.473,00	28,2
Ceira						
	Projecto	133.254,00	122.305,60	2.000,00	124.305,60	93,3
	Revisão do Proj.	30.370,00		30.370,00	30.370,00	100,0
	Empreitada	648.500,00			0,00	0,0
	Total	812.124,00	122.305,60	32.370,00	154.675,60	19,0
Total Projecto		2.347.071,00	1.169.693,78	96.560,00	1.266.253,78	54,0

Fonte: CP - Análise dos pagamentos – cut off em 30 de Abril de 2008.

De acordo com a informação obtida e constante do quadro anterior, não tinham ainda sido efectuados pagamentos relativos às empreitadas, embora já existam autos de medição, pelo que não existia qualquer execução financeira. Os restantes contratos foram já executados.

Salienta-se que no que toca às empreitadas verificou-se que já se prevêem a execução de trabalhos a mais que “(...) ocorrerão inevitavelmente, no decurso dos trabalhos, insuficiências do projecto que resultarão em trabalhos não previstos, cujo valor se considera não ultrapassar os 15% global de adjudicação” (Informação n.º 2007/3000/PPC, de 23 de Março de 2007).

O CG, no âmbito da realização da auditoria, foi questionado sobre quais os trabalhos a mais previstos para as interfaces e qual o fundamento legal para os mesmos, nos termos do artigo 26º do Decreto-Lei n.º 59/99, em particular no que toca à imprevisibilidade das circunstâncias que os motivaram, tendo prestado os seguintes esclarecimentos:

³⁹ Seleccionada pela MM, que suporta os respectivos encargos de fiscalização.



“As empreitadas encontram-se ainda a decorrer, não sendo pois possível identificar o volume e natureza que serão realizados a mais até ao fim do projecto. No entanto, pode adiantar-se que até à data surgiu como imponderável a existência de solos lodosos na interface de Miranda do Corvo, tendo sido necessário proceder à sua remoção e substituição por solos melhorados, implicando custos adicionais”.

2.7 – Análise dos procedimentos de controlo e contabilísticos

Como decorrência das reuniões efectuadas com os responsáveis pelos projectos PIDDAC e após a análise da sistematização dos dossiês dos procedimentos pré-contratuais, contratos e acompanhamento da execução dos mesmos, concluiu-se que a CP cumpre, em regra, os procedimentos devidos, com as excepções já relatadas no presente documento.

No entanto, verificou-se que se recorreu, com alguma frequência, a prorrogações dos prazos de entregas das propostas/candidaturas ou outras alterações, que obrigaram à publicação de novos anúncios, o que conduz a custos administrativos que poderiam ser evitados.

Também a CP não tem promovido, no início de cada ano económico, a publicação de anúncio indicativo onde conste, relativamente aos 12 meses subsequentes, a totalidade dos contratos de fornecimento cuja celebração esteja projectada para esse período e cujo valor estimado seja igual ou superior a € 750.000.

No exercício do direito do contraditório, o CG da CP referiu que a falta desta publicação “(...) resulta do facto de haver por vezes indefinições sobre prazos, quantidades e características”.

A justificação não colhe. O referido anúncio reporta-se a previsões anuais, pelo que não existe obrigatoriedade de lançar os concursos a que se referem as estimativas, quer em quantidade quer em características. Em todo o caso, salienta-se que a CP elabora planos de investimento onde são destacados os mais relevantes.

Verificou-se que os ajustes directos efectuados não se encontravam devidamente fundamentados de facto e de direito.

No que respeita aos processos administrativos dos procedimentos analisados, salienta-se que os dossiês se mantêm devidamente organizados e sistematizados, contendo os documentos relevantes para a análise e avaliação dos procedimentos, com excepção dos referentes ao projecto da bilhética sem contacto, em que faltavam alguns elementos, prontamente obtidos pelos competentes serviços da CP, falta que derivava da circunstância dos processos terem sido desenvolvidos por vários departamentos.

No que respeita ao controlo, foi observada evidência do mesmo, designadamente no que toca ao acompanhamento da concepção e construção das 25 locomotivas eléctricas e das empreitadas de construção das interfaces, através de relatórios produzidos.

De uma forma geral, são aplicadas as normas internas da CP constantes do regulamento de compras e do manual de processos, designadamente o serviço de compras atribui a cada contrato um número, o qual constitui a referência para o acesso e consulta da informação no sistema, de acordo com os perfis pré-estabelecidos.

Entre a gestão financeira e o planeamento existe interligação, através de informação registada no sistema. Para além dos registos no sistema de informação, no caso específico dos projectos co-financiados, procede-se ao reporte de informação financeira ao departamento de planeamento através do envio de uma cópia dos documentos de suporte ao pagamento. No caso dos projectos com apoio exclusivamente nacional, apenas é remetida a factura ao mesmo departamento.

No que respeita ao acompanhamento e ao controlo da execução física e financeira dos projectos PIDDAC, os mesmos são efectuados em dois níveis: (1) pelo Gabinete de Planeamento e Gestão, através de relatórios trimestrais enviados para a tutela; (2) pelos gestores dos projectos, que são responsáveis pela execução dos mesmos.

No âmbito dos trabalhos de auditoria foram analisadas todas as facturas e pagamentos dos contratos analisados, assim como a evidência contabilística dos mesmos, tendo-se constatado que os pagamentos se encontravam correctamente efectuados.



3 – CONCLUSÕES

3.1 – Quanto à caracterização da entidade

A CP é uma empresa pública, com personalidade jurídica, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, de capitais exclusivamente públicos, cujos estatutos foram aprovados pelo Decreto-Lei n.º 109/77, de 25 de Março, não tendo sido, até à presente data, adaptados de acordo com o regime jurídico do sector empresarial do Estado e das empresas públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto, o que deveria ter ocorrido até 31 de Janeiro de 2000, nos termos do primeiro diploma, e no prazo de seis meses a contar da entrada em vigor do decreto-lei que o alterou (ocorrida em 22 de Setembro de 2007) (cfr. ponto 2.1).

3.2 – Caracterização dos projectos

No ano de 2007, a CP desenvolveu os seguintes projectos do PIDDAC:

- ◆ Aquisição de locomotivas para o transporte de mercadorias na rede ferroviária electrificada;
- ◆ Implementação da bilhética sem contacto e acesso controlado a estações nos comboios suburbanos de Lisboa;
- ◆ Modernização de um conjunto de interfaces no Ramal da Lousã (cfr. ponto 2.3).

3.3 – Execução Financeira dos Projectos

Os projectos do PIDDAC da CP, no triénio 2005/2007, beneficiaram de uma dotação inicial de € 116.550 mil, de uma dotação ajustada de € 111.066 mil e uma execução de € 34.156 mil. A taxa de execução financeira do triénio face à dotação ajustada foi de apenas 30,8%. No que toca às taxas de execução anuais, estas são bastante baixas, variando entre os 5,1% e os 47,7%.

Foram contratados € 122.035 mil e facturados, até 31 de Dezembro de 2007, € 34.551 mil, encontrando-se previsto, no PIDDAC de 2007, o valor global € 140,4 milhões, abrangendo os valores já executados e os previstos para o ano de 2007 e seguintes.

As divergências entre os valores da execução financeira, apurados com base em informação da CP (€ 34.551 mil) e os constantes do SIPIDDAC (€ 34.156 mil), resultam da diferença de critérios de imputação dos valores no PIDDAC e na contabilidade da CP, sendo os primeiros numa base de caixa e os segundos na base de acréscimo, o que se reflecte, fundamentalmente, nos finais de cada período contabilístico.

No triénio 2005/2007, o investimento no conjunto dos três projectos foi financiado em 58% por recurso ao produto de empréstimos contraídos pela CP, em 36,9% pelo Cap. 50 e em 5,1% por fundos comunitários.

Encontra-se contemplado no PIDDAC o auto financiamento dos projectos, decorrente da contracção de empréstimos. No entanto, não foram consideradas no PIDDAC as despesas relativas aos honorários dos projectistas e ao acompanhamento dos concursos das empreitadas de construção das interfaces do Ramal da Lousã, o que não permite, numa lógica de projecto, conhecer qual o custo global de um determinado projecto (**cf. ponto 2.5**).

3.4 – Projecto de aquisição de 25 locomotivas eléctricas

A aquisição das locomotivas foi precedida de um concurso público internacional no âmbito do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 234/2004, de 15 de Dezembro (sectores especiais), e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, que decorreu, de uma forma geral, de acordo com os trâmites legalmente fixados.

Não obstante, a aplicação dos factores e subfactores do critério de adjudicação não conduziu à adjudicação da proposta classificada em 1º lugar (da Siemens), mas sim à que ficou em 2º (também da Siemens), por motivos de ordem técnica, o que não se conforma com o regime procedimental constante do Decreto-Lei n.º 197/99 e sectores especiais, designadamente, nos seus artigos, 14º, 55º, n.º 1, e 106º, n.º 2.

Para instalar nas locomotivas, foram adquiridos pela CP equipamentos Convel, Rádio solo-comboio e Train Office através de procedimentos autónomos, por ajuste directo, fundados em contratos celebrados em 1989, 1996 e 2000, não se encontrando nos respectivos processos de contratação disponibilizados fundamentação de facto e de direito para que se tivesse procedido aos referidos ajustes directos, informação só trazida ao processo em sede de contraditório (**cf. pontos 2.6.1.2**).

3.5 – Projecto da Bilhética sem contacto e controlo de acessos

O projecto concretizou-se através da celebração de contratos destinados à aquisição de hardware, ao desenvolvimento de sistemas de informação (sistema de gestão da venda automática para a passagem sem contacto, sistema de acesso controlado de passageiros, sistema de gestão central, sistema de venda assistida e sistema de venda e controlo portáteis), e interfaces de modo a garantir a interligação da informação dos referidos sistemas, equipamento da bilhética sem contacto e à prestação de serviços de apoio técnico (**cf. ponto 2.6.2.1**).

Os procedimentos pré-contratuais respeitantes à aquisição dos sistemas de gestão da venda automática para a passagem sem contacto (máquinas de venda automática) e de acesso controlado de passageiros (portas de acesso) decorreram, de uma forma global, de acordo com a tramitação legal constante do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

No que respeita aos sistemas de gestão central, de venda assistida e de venda e controlo portáteis, a sua aquisição foi precedida da realização de concursos públicos internacionais, adjudicados à Fujitsu, verificando-se que as propostas adjudicadas não foram as apresentadas a concurso, tendo resultado de negociações, com vista à apresentação de uma proposta única, abrangendo os três sistemas.

O valor total das três propostas iniciais era de € 3.607.600, tendo sido efectuadas alterações relativas à retirada de hardware e de software e benefícios de software, para menos, € -1.753.527, representativas de 49% do valor inicial, e para mais, de € 995.808, correspondente a novo hardware e software. A



solução final, que consiste num sistema de informação integrado, foi economicamente mais vantajosa (menos € 757.720, representativos de 21% daquele valor total).

Porém, o procedimento escolhido pela CP, com vista à adjudicação dos bens e serviços em causa, foi o concurso público internacional, que não admite uma fase de negociações.

As alterações introduzidas e reflectidas nos preços originaram a modificação do objecto dos concursos e das soluções técnicas constantes dos cadernos de encargos a que a CP se tinha auto-vinculado, pois o objecto dos três concursos era a aquisição autónoma de subsistemas, interligados com recurso a interfaces, e não o sistema integrado que veio a ser adoptado, o qual não foi submetido à concorrência.

Ao adjudicar um sistema integrado, diferente do que foi posto a concurso, a CP violou os princípios da legalidade, da transparência, da publicidade, da igualdade, da concorrência, da imparcialidade e da estabilidade, consagrados nos artigos 7.º a 11.º e 14.º do Decreto-Lei n.º 197/99 (**cf. ponto 2.4.2.2**).

Os serviços de apoio técnico ao projecto da bilhética sem contacto foram adjudicados, por ajuste directo, à empresa Link, tendo sido divididos em várias contratações, no valor total de € 546.400, não existindo justificação para a sua autonomização. O valor total obrigava à realização de concurso público internacional (ou concurso limitado ou por negociação, com publicação prévia de anúncio), nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 223/2001.

Em 6 de Junho de 2007, foi adjudicada à mesma empresa a continuação da prestação de serviços de apoio ao projecto de bilhética, pelo valor de € 195.600. Posteriormente, foi autorizada a renovação da prestação de serviços com a Link, até 30 de Setembro de 2008, pelo valor previsto de € 157.403, o que faz ascender os custos com o apoio ao projecto da bilhética sem contacto a € 899.403 (**cf. ponto 2.6.2.2**).

3.6 – Projecto de modernização de interfaces do Ramal da Lousã

O projecto de Modernização de interfaces no Ramal da Lousã encontra-se inserido no Sistema de Mobilidade do Mondego, que prevê a instalação de um metro ligeiro de superfície entre Coimbra e Serpins (Lousã), e na cidade de Coimbra, a realizar mediante concessão à Metro-Mondego, S.A, abrangendo a concepção, o projecto, a realização das obras de construção, o material circulante e demais equipamento, admitindo-se a subconcessão global ou parcial, por concurso (Decreto-Lei n.º 70/94, de 3 de Março, e Decreto-Lei n.º 10/2002, de 24 de Janeiro).

O Ramal da Lousã foi desclassificado da rede ferroviária nacional, encontrando-se afecto à Metro-Mondego, embora a CP mantenha, transitoriamente, a exploração do mesmo até que as obras de construção do metro ligeiro inviabilizem a sua exploração.

Em 14 de Novembro de 2006, a MM subconcessionou à CP, por contrato e sem concurso, a construção e exploração dos parques de estacionamento e interfaces das estações de Miranda do Corvo, da Lousã e de Ceira.

Por aditamento ao contrato de concessão, a CP assumiu a obrigação do pagamento parcial das indemnizações pela expropriação ou aquisição dos terrenos necessários à implementação das infra-estruturas, custos que competiam à concessionária suportar, nos termos das bases da concessão VII, n.º 2, aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 10/2002, de 24 de Janeiro, as quais apenas podem ser alteradas pela

mesma via legislativa, não parecendo possível que tal se opere por força de um contrato, o que conduz à ilegalidade da respectiva cláusula do aditamento ao contrato de concessão (**cf. ponto 2.6.3.1**).

A elaboração dos três projectos de construção das interfaces foi adjudicada, por ajuste directo, através de uma única deliberação do CG, com base em proposta da Ferbritas com a mesma referência, tendo sido celebrados três contratos, no mesmo dia e de clausulado idêntico, ascendendo globalmente a € 462.871, sendo este o valor a considerar para a escolha do tipo de procedimento (artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99).

Aplicando-se ao caso em apreço o disposto no artigo 191.º, n.º 1, alínea b), do mesmo diploma, por se tratar de serviços de valor superior a € 200.000, o procedimento adequado em função do valor seria o do concurso público internacional, conforme resulta do disposto nos artigos 80.º, n.º1, e 194.º do mesmo diploma legal.

A ausência de procedimento pré-contratual adequado, sem que tenha sido invocado qualquer fundamento para sua dispensa, é susceptível de configurar uma eventual infracção financeira, podendo os responsáveis incorrer em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos dos artigos 5.º, n.º 1, alínea e), e 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

No entanto, o Tribunal releva a responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redacção dada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto e 35/2007, de 13 de Agosto, por se considerarem preenchidos os pressupostos das alíneas a) a c).

O valor dos projectos das obras de construção das interfaces (€ 462.871) representou 25,8% do valor do conjunto dos três contratos de empreitada (€ 1.793.640). Considerando o custo da revisão dos mesmos projectos (€ 90.560) aquela percentagem sobe para 30,9%, que se considera anormalmente elevada.

Com base nos projectos elaborados, foram lançados os concursos públicos para adjudicação das empreitadas de construção das interfaces, tendo-se verificado que em todos os concursos as propostas adjudicadas não alcançaram 50% dos respectivos preços base (49,9%, 39,8% e 34,6%), salientando-se que os preços mais elevados das propostas apresentadas aos concursos foram inferiores a 80% (77,9%, 62,9% e 51,6%) (**cf. ponto 2.6.3.2**).

3.7 – Procedimentos de controlo e contabilístico

Os processos administrativos dos procedimentos encontravam-se devidamente organizados e sistematizados, contendo os documentos relevantes para a análise e avaliação dos procedimentos, com excepção dos referentes ao projecto da bilhética sem contacto, em que faltavam elementos.

Não se procedeu, no início de cada ano económico, à publicação de anúncio periódico indicativo, em conformidade com o artigo 51º do Decreto-Lei n.º 223/2001.

Verificou-se nos procedimentos analisados que se recorreu, com alguma frequência, a prorrogações dos prazos de entregas das propostas/candidaturas ou outras alterações, que obrigaram à publicação de novos anúncios, o que conduz a custos administrativos acrescidos.

A execução física e financeira dos contratos é, regra geral, acompanhada por relatórios ou outros documentos.



A documentação analisada encontrava-se devidamente registada na contabilidade (**cf. ponto 2.7**).

4 – RECOMENDAÇÕES

No contexto da matéria exposta no presente Relato de auditoria e resumida nas conclusões que antecedem, recomenda-se às entidades a seguir indicadas que providenciem no sentido de:

A) Ao Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

1. Adaptar os estatutos da CP de acordo com o regime jurídico do sector empresarial do Estado e das empresas públicas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, com as alterações introduzidas pelo do Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto.
2. Providenciar para que nos projectos do PIDDAC da CP se encontrem contempladas todas as despesas de investimento que concorrem para a finalidade dos mesmos.

B) À CP – Caminhos de Ferro Portugueses, E.P.

3. Considerar no âmbito dos projectos previstos no PIDDAC todas as despesas de investimento que concorrem para a finalidade dos mesmos.
4. Fixar, com maior aderência à realidade, os prazos de apresentação de propostas ou de candidaturas em função da natureza, complexidade e características dos bens e dos serviços ou das obras, de modo a evitar prorrogações e respectivos custos administrativos.
5. Cumprir o regime da contratação pública, designadamente quanto à escolha dos tipos de procedimentos pré-contratuais em função dos valores em causa ou, quando se enquadre nas excepções legalmente previstas, fundamentar de facto e de direito as respectivas adjudicações.
6. Considerar, na escolha do tipo de procedimento, o custo total dos bens ou serviços a adquirir evitando o fraccionamento da despesa.
7. Respeitar todos os procedimentos pré-contratuais, não promovendo alterações às propostas apresentadas a concurso que ponham em crise os princípios da concorrência, da estabilidade e da intangibilidade das propostas.
8. Promover a recuperação dos montantes pagos com indemnizações pela expropriação ou aquisição dos terrenos necessários à implementação das interfaces, cujos custos competiam à concessionária suportar, nos termos das bases da concessão VII, n.º 2, aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 10/2002, de 24 de Janeiro.
9. Proceder, no início de cada ano económico, à publicação de anúncio indicativo, em conformidade com o artigo 35º do Código dos Contratos Públicos.

10. Promover a definição de normas que uniformizem a organização e sistematização dos documentos dos processos de contratação, de modo, nomeadamente, a que contenham todos os documentos originais ou a indicação onde os mesmos se encontram.

5 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Excelentíssimo Procurador-Geral Adjunto teve vista, tendo em seu parecer (autuado no processo de auditoria) concordado com a relevação da indiciada infracção financeira relatada no precedente ponto 2.6.3.2.

6 – EMOLUMENTOS

Nos termos dos artigos 1º, 2º, 10º e 11º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril, e em conformidade com a nota de emolumentos constante do **Anexo II**, são devidos emolumentos no montante de € 16.680,50 a suportar pela CP - Caminhos de Ferro Portugueses, E.P.

7 – DETERMINAÇÕES FINAIS

- a) O presente relatório deve ser remetido:
- ◆ À Assembleia da República, mais concretamente, ao seu Presidente e às Comissões Parlamentares de Orçamento e Finanças e de Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
 - ◆ Aos Ministros de Estado e das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
 - ◆ À CP - Caminhos de Ferro Portugueses, E.P;
 - ◆ Aos responsáveis a quem foi notificado o relato.
- b) No prazo de seis meses, deverá o Conselho de Gerência da CP – Caminhos de Ferro Portugueses, E.P., informar o Tribunal acerca das medidas tomadas no sentido da implementação das recomendações formuladas.
- c) Após a entrega do Relatório às entidades referidas, poderá o mesmo ser divulgado pelos meios de Comunicação Social e no “*site*” do Tribunal.
- d) Um exemplar do presente relatório deverá ser remetido ao Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos dos artigos 29.º, n.º 4, 54.º, n.º 4, e 55.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.



Tribunal de Contas

Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 4 de Dezembro de 2008

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR

(José Luis Pinto Almeida)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS

(António José Avérous Mira Crespo)

(José Manuel Monteiro da Silva)

Fui Presente

O PROCURADOR-GERAL ADJUNTO



ANEXO I – COMPOSIÇÃO DO CONSELHO DE GERÊNCIA DA CP

A actual composição do Conselho de Gerência é a seguinte:

- ◆ Francisco José Cardoso dos Reis (Presidente) – Responsável pelo Planeamento e Informação de Gestão, Marketing e Serviço ao Cliente, Comunicação Estratégica, Desenvolvimento Organizacional, Gestão da Mudança e Autoridade de Segurança e Exploração;
- ◆ José Salomão Coelho Benoliel (Vogal) – Responsável pela CP Frota, CP Carga, Auditoria Interna e Gestão de Risco;
- ◆ Paulo José da Silva Magina (Vogal) – Responsável pela área de Finanças Corporativas, Unidade da CP Serviços e pela CP Lisboa;
- ◆ Nuno Alexandre Baltazar Sousa Moreira (Vogal) – Responsável pela Qualidade e Ambiente, Segurança e Coordenação Técnica e pelas unidades CP Regional e CP Longo Curso;
- ◆ Ricardo Manuel da Silva Monteiro Bexiga (Vogal) – Responsável pela CP Porto e pelas áreas de Recursos Humanos Corporativos, Projectos e Património, pela CP Alta Velocidade e pela Secretaria-Geral.



Tribunal de Contas

ANEXO II – NOTA DE EMOLUMENTOS

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

Auditoria à CP – Caminhos de Ferro Portugueses, E.P.

Departamento de Auditoria III

Proc.º n.º 05/08-AUDIT

Relatório n.º 42/08-2.ª Secção

Entidade fiscalizada: CP – Caminhos de Ferro Portugueses, E.P.

Entidade devedora: CP – Caminhos de Ferro Portugueses, E.P.

Regime jurídico: AA

AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard ^{a)}	Unidade Tempo	Receita Própria/ Lucros	
Acções fora da área da residência oficial				
Acções na área da residência oficial	88,29	561		49.530,69
- 1% s/ Receitas Próprias				
- 1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados				49.530,69
Emolumentos ^{b)}:				
Limite mínimo (VR)				1.668,05
Limite máximo (VR)				16.680,50
Emolumentos a pagar				16.680,50

a) Cf. Resolução n.º 4/98-2.ª S

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

O Coordenador da Equipa de Auditoria,

António M. Marques do Rosário

(António Marques do Rosário)



Tribunal de Contas

ANEXO III – RESPOSTAS DAS ENTIDADES AUDITADAS



CP REGIONAL
DIRECÇÃO EXECUTIVA
Av. Infante D. Henrique, 73 – r/c
1900-263 Lisboa
Telefone: 21 10 21 265
Fax: 21 10 21 250

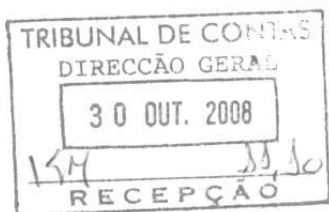
AO TRIBUNAL DE CONTAS
EXCELENTÍSSIMO SENHOR
CONSELHEIRO RELATOR

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
Proc. N.º 05/08 – Audit. DA III.1.	16/Outubro/2008	948/08-CPRG	29/OUT/2008

Assunto: Auditoria a Projectos do PIDDAC da Caminhos de Ferro Portugueses, E.P., integrados na Medida 005 – Segurança, Qualidade e Eficiência do Sistema de Transportes do Programa Orçamental 024 – Transportes; Exercício do contraditório.

Acúrcio Mendes dos Santos, actualmente a desempenhar funções de Director Coordenador da CP Regional, notificado nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 3 do artigo 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, cuja última alteração consta da Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, vem exercer o direito de contraditório, nos termos seguintes:

1. O signatário desempenhou as funções de Director da CP Frota de 03 de Fevereiro de 2005 a 11 de Fevereiro de 2008.
2. Desde o início das suas funções, como nos cargos anteriormente desempenhados na Empresa e suas associadas, sempre foi sua preocupação constante o estrito cumprimento de todas as obrigações legais, nomeadamente no âmbito dos procedimentos de contratação pública, procurando, no entanto, conciliar esta situação, com a obtenção das melhores condições de contratação.



DGTC 30 10'08 21295



Sede: Calçada do Duque, 20 1249-109 Lisboa www.cp.pt



3. Tendo actuado sempre na maior boa fé, e na plena convicção de cumprir escrupulosamente todas as regras legais em vigor e bem assim as regras que postulam uma adequada gestão da Empresa e dos dinheiros públicos.

4. Todos os procedimentos de contratação relevantes são realizados com a participação dos vários serviços técnicos da Empresa, nomeadamente os Serviços Jurídicos, privilegiando sempre a concorrência de potenciais interessados no sentido de se obterem as melhores propostas, só recorrendo ao ajuste directo nos termos da lei e quando razões concretas o justificam.

5. É o signatário acusado de procedimento irregular em relação à contratação autónoma dos equipamentos Convel e Rádio solo-comboio sendo referido no Relato de Auditoria que não se encontra demonstrado que as locomotivas não pudessem ser equipadas com sistemas similares seleccionados através de procedimento adequado em função dos valores em causa, violando-se, assim, o disposto nos artigos 17.º e 19.º do Decreto-Lei n.º 223/2001.

6. Em relação a este projecto, e de acordo com o Relato de Auditoria, está em causa a contratação autónoma dos equipamentos Convel e Rádio solo-comboio, sendo referido no Relato de Auditoria que não se encontra demonstrado que as locomotivas não pudessem ser equipadas com sistemas similares seleccionados através de procedimento adequado em função dos valores em causa, violando-se, assim, o disposto nos artigos 17.º e 19.º do Decreto-Lei n.º 223/2001.

7. Com o devido respeito, julgamos que não houve qualquer violação do regime legal, como se vai procurar demonstrar.

8. Com efeito, trata-se de 2 (dois) sistemas que se encontram descritos no documento "Memorando sobre os sistemas de telecomunicações e de controlo e protecção de comboios – Caso das LE 4700", em Anexo, pelo que nos escusamos aqui de o repetir, e que há vários anos vêm sendo instalados em toda a frota de material circulante da CP bem como na infra-estrutura ferroviária hoje a cargo da Rede Ferroviária Nacional - REFER, E.P., no que respeita aos sistemas Convel e Rádio Solo-comboio.



Sede: Calçada do Duque, 20 1249-109 Lisboa www.cp.pt

2



9. O sistema Rádio Solo-comboio foi desenvolvido especificamente para a CP e o Sistema Convel foi adaptado da versão desenvolvida para os países escandinavos, antes ainda da criação da REFER, E.P., e em termos de direitos de propriedade industrial, são pertença das empresas que os projectaram e desenvolveram, ou seja a NEC Portugal – Telecomunicações e Sistemas, S.A., em relação ao Rádio solo-comboio, a Bombardier em relação ao Convel.

10. Assim, estas empresas são as únicas fornecedoras possíveis destes sistemas, quer à CP quer à Rede Ferroviária Nacional-REFER, E.P., para as componentes não embarcadas dos Sistemas Rádio Solo-comboio e Convel.

11. Foi para romper com esta situação de fornecedor único que a CP colocou no Caderno de Encargos das Locomotivas Eléctricas para comboios de mercadorias a hipótese de contratar o fornecimento dos sistemas do ERTMS (European Rail Traffic Management System), ou seja, o ETCS (European Train Control System) com STM (Specific Transmission Module) para o Ebicab 700, e do GSM-R (Global System for Mobile Communications – Railway) em alternativa, respectivamente, aos Sistemas Convel e Rádio solo-comboio. Esta hipótese só seria tecnicamente viável e, como tal incluída no contrato de aquisição das locomotivas, caso o modo de comunicação CPN do rádio solo-comboio, específico do actual sistema de comunicações rádio analógico deixasse de ser necessário e se do módulo STM para o Convel estivesse desenvolvido a tempo.

12. Estes novos sistemas encontravam-se em desenvolvimento aquando da elaboração do caderno de encargos, estando prevista a sua instalação na rede ferroviária nacional, tendo inclusivamente o Instituto Nacional do Transporte Ferroviário aprovado em Março de 2004 um documento da REFER no qual se previa que em relação à via férrea tradicional se começaria a instalar em 2004 — cf. Doc. anexo — “ERTMS Implementation strategy in Portugal” de 24 de Março de 2004, que constitui o anexo 1 do “Memorando sobre os sistemas de telecomunicações e de controlo e protecção de comboios – Caso das LE 4700”.

13. Como se referiu, trata-se de sistemas que tem uma parte instalada a bordo dos comboios e outra na via férrea, sendo esta da responsabilidade do gestor da infraestrutura (REFER), pelo que a sua utilização não depende apenas da CP.





14. Verificou-se, porém, que a empresa que se encontrava a desenvolver desde 2003 o módulo STM para o Ebicab 700 escandinavo, a italiana Ansaldo, atrasou todo o processo, que deveria ter sido concluído em 2006, estando presentemente o desenvolvimento deste módulo a ser realizado pela Bombardier. Assim, o módulo STM necessário para substituir o equipamento embarcado do Convel não estava disponível à data do concurso, nem, posteriormente, na altura de instalação nas locomotivas, de modo a não afectar o seu processo de fabrico — cf. Doc junto - “Conteúdo das páginas de Internet http://www.ertms.com/nordic_stm.html e <http://www.ertms.com/project.html> (ERTMS vehicles)” do site ERTMS, pertencente à UNIFE, associação dos construtores ferroviários europeus, que constitui o anexo 2 do “Memorando sobre os sistemas de telecomunicações e de controlo e protecção de comboios – Caso das LE 4700”.

15. Aliás, ainda hoje o desenvolvimento do módulo STM do Ebicab 700 para o Sistema ETCS não se encontra concluído e homologado, pois segundo informação da Empresa Bombardier ainda está a decorrer a validação e ensaio do STM para o Sistema Ebicab finlandês, e o desenvolvimento do STM para a versão sueca do sistema Ebicab 700 só deverá estar concluído em 2009. Quanto ao STM para a versão portuguesa do Ebicab 700, a desenvolver-se, nunca poderá ter lugar antes de Março de 2009 e demorará cerca de dois anos a realizar, pelo que este STM nunca poderá ficar disponível antes de Março de 2011 — cf. Doc. junto - Fax Bombardier ref.^a SIG/08.033 de 28-10-2008.

16. Por outro lado, a própria REFER que tinha previsto iniciar a instalação do Sistema GSM-R em 2006, só em 6 de Agosto de 2008 obteve licença da Anacom para operar este sistema.

17. Embora se pensasse, no momento da elaboração do Caderno de Encargos, relativo ao concurso das Locomotivas que o Módulo STM para o Ebicab 700 português (Convel) poderia estar disponível a tempo de ser incluído no fabrico das locomotivas, tal não se veio a verificar.

18. Assim, não restava à CP outra solução que comprar os Sistemas — Convel e Rádio solo-comboio — aos seus únicos fornecedores e proprietários.





19. Sem os Sistemas Convel e Rádio Solo-comboio instalados as locomotivas não poderiam ser homologadas e nem circular na rede ferroviária nacional como a REFER, E.P.E., e o Instituto da Mobilidade do Transporte Terrestres, I.P., poderão confirmar.

20. Sendo aqueles sistemas os únicos existentes no mercado e as referidas empresas as suas titulares e únicas fornecedoras, utilizaram-se como ponto de partida de negociação os contratos existentes para não permitir que as empresas viessem pedir preços totalmente desfasados dos anteriormente cobrados, beneficiando de posição única no mercado, ou se recusassem a fornecê-los.

21. Julga-se, assim, ficar demonstrada a inexistência de qualquer irregularidade na contratação por ajuste directo destes sistemas.

22. A admitir-se a existência de alguma eventual irregularidade, em nenhum caso estarão em causa princípios fundamentais da contratação e das mesmas nunca terá resultado qualquer prejuízo para o interesse público e para a Empresa.

23. Face ao acima exposto considera o signatário que nos procedimentos de contratação em causa, não se verificaram quaisquer irregularidades que possam constituir infracção financeira, quer por ter sido cumprido o regime legal que por total ausência de culpa.

24. Por outro lado, e sem conceder, julga a CP – Caminhos de Ferro Portugueses, E.P. que se encontram demonstrados os requisitos previstos no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/98 (LOPTC) na redacção da Lei n.º 35/2007, que permite relevar qualquer eventual infracção financeira.

25. Com efeito, nunca o Tribunal de Contas ou qualquer outro órgão de controlo, fez qualquer censura ou recomendação semelhante à CP e qualquer eventual falta só lhe poderá ser imputada a título de negligência.

26. Em conclusão, julga o signatário que não cometeu qualquer irregularidade susceptível de ser considerada infracção financeira.

A





Junta-se:

- I — Memorando sobre os sistemas de telecomunicações e de controlo e protecção de comboios (Convel e Rádio solo-comboios) – Caso LE 4700, da Director de Engenharia — ERTMS Implementation strategy in Portugal” de 24 de Março de 2004;
- II — Fax da Bombardier de 28 de Outubro de 2008.

Lisboa, 29 de Outubro de 2008.

Acúrcio dos Santos

Director Coordenador



Ex.º Senhor

Dr. António Sousa Menezes

Auditor Coordenador do Tribunal de Contas

Av. Barbosa do Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Assunto: Auditoria a Projectos do PIDDAC da CP - Caminhos de Ferro Portugueses, E.P., integrados na Medida 005 - "Segurança, Qualidade e Eficiência do Sistema de Transportes", do Programa Orçamental 024 - Transportes.

Proc. N.º 05/08 - Audit. DA III.1.

Excelentíssimo Senhor Conselho Reitor

TOMÁS HENRIQUE FERREIRA LEIRIA PINTO, tendo exercido as funções de Vogal do Conselho de Gerência da CP - Caminhos de Ferro Portugueses, E.P., de 17 de Novembro de 2005 a 10 de Janeiro de 2008, notificado nos termos e para os efeitos do disposto dos artigos 13º e do n.º 3 do artigo 87.º da Lei n.º 98/97 de 26 de Agosto, cuja última alteração consta da Lei n.º 35/2007 de 13 de Agosto, vem exercer o direito de contraditório, em especial no que concerne aos pontos 2.4.1.2 e 2.4.3.2 e ao Anexo I, do referido Relato de Auditoria, nos termos seguintes:

- 1.** O indiciado, presumível responsável pelas irregularidades e anomalias constantes do Anexo 1 da Auditoria em epígrafe, é um funcionário do Estado que, como Assessor Principal da Carreira de Engenheiro do Ministério da Agricultura, atingiu o topo da carreira da Administração Pública ao longo de 39 anos de serviço, iniciados ainda na Administração Ultramarina, na Administração Central, mais tarde na Administração Local e, mais recentemente, como Gestor Público.

TC 31 10'08 21327

Na condição de funcionário do Estado que sempre foi, continua a viver e depender das suas capacidades de trabalho e do modo como as aplica, no estrito cumprimento das obrigações e processos legais, como única forma de dignificar o Serviço Público de que sempre dependeu e serviu.

2. Tendo decorrido mais de 1 ano da data das deliberações constantes da referida Auditoria, e tendo alguma dificuldade de acesso a documentos fundamentais, designadamente os respeitantes às matérias de que não tinha responsabilidade directa – “Projecto da bilhética sem contacto e controle de acessos” e “Projecto de modernização de interfaces do Ramal da Lousã”, julgo de interesse clarificar os seguintes aspectos:

3. PONTO 2.4.1.2 – Análise dos contratos

LOCOMOTIVAS

Embora recentemente integrado no Conselho de Gerência da CP (17 de Novembro de 2005), não tive dúvidas em subscrever a deliberação com base na fundamentação que sustentou a referida proposta, nomeadamente a circunstância de se tratar do mesmo concorrente (a Siemens), optando-se pela proposta colocada em 2º lugar dadas as inegáveis vantagens técnicas que foram reconhecidas à proposta apresentada como variante.

EQUIPAMENTOS DEDICADOS

Tratam-se de 3 sistemas (CONVEL, RADIO SOLO-COMBOIO e TRAIN OFFICE), que há vários anos vêm sendo instalados em toda a frota de material circulante da CP, bem como na infra-estrutura ferroviária a cargo da Rede Ferroviária Nacional - REFER, E.P., no que respeita aos sistemas Convel e Rádio Solo-comboio.

Nos termos de direitos de propriedade industrial, os referidos sistemas são pertença das empresas que os projectaram e desenvolveram, ou seja a NEC Portugal – Telecomunicações e Sistemas, S.A., em relação ao Rádio solo-comboio, a Bombardier em relação ao Convel e a Efacec, S.A., em parceria com a CP relativamente ao Train Office, sendo estas empresas as únicas fornecedoras possíveis destes sistemas, quer à CP quer à Rede Ferroviária Nacional-REFER, E.P., para as componentes não embarcadas dos Sistemas Rádio Solo-comboio e Convel.

Admitindo que os diversos sistemas, que irão garantir a interoperabilidade ferroviária entre os diversos Estados Membros, pudessem estar mais desenvolvidos, o Caderno de Encargos das Locomotivas Eléctricas previu a introdução do novo sistema ERTMS (sistema integrado de sinalização, comando e controlo e informação do sistema de circulação) em alternativa aos sistemas tradicionais Convel e Rádio Solo-Comboio.

O atraso verificado no desenvolvimento do Sistema de Sinalização ETCS, bem como da instalação do novo sistema de comunicações GSM-R, veio obrigar à CP a novamente ter de recorrer aos tradicionais fornecedores dos sistemas Convel (Bombardier) e Rádio Solo-Comboio (NEC Portugal).

Já relativamente ao Train Office, tratando-se de uma aplicação desenvolvida pela CP e a EFACEC, dedicada fundamentalmente à gestão logística do tráfego de mercadorias, e destinando-se as novas locomotivas a realizar o referido tráfego, o sistema teria de ser sempre adquirido à EFACEC.

Esta, a fundamentação técnica da razão das referidas aquisições por adjudicação directa. Havendo Contratos Quadros, com as Empresas proprietárias dos únicos sistemas a instalar, definindo condições de fornecimento, pareceu-me estar salvaguardado o princípio de serem obtidas as melhores condições para a CP

4. PONTO 2.4.2.2 - Análise dos contratos

PROJECTO DE MODERNIZAÇÃO DE INTERFACES DO RAMAL DA LOUSÃ

Relativamente a este Projecto, é questionado o regime ao abrigo do qual a CP entendeu lançar as respectivas empreitadas; é posto em causa o fraccionamento dos 3 interfaces enquanto obra global; são considerados elevados os valores dos projectos.

Como procedimento de actuação, sempre vi defendido, aos vários níveis de direcção da CP, o princípio de não ser aplicável nos Concursos Públicos, as normas de direito administrativo à CP – Caminhos de Ferro Portugueses, E.P., como Empresa Pública. A existência de jurisprudência do Supremo Tribunal administrativo sobre esta matéria, reforça a boa fé com que foi deliberada esta decisão.

A circunstância de serem realizados em 3 locais distintos (Lousã, Miranda do Corvo e Ceira), com enquadramentos e condicionantes diferentes, a

9

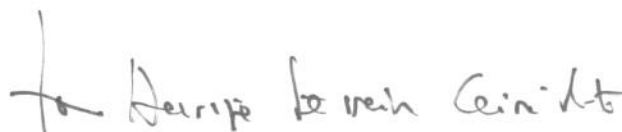
serem executados sobre situações geológicas e de drenagem inevitavelmente desiguais, obrigava à elaboração de projectos distintos, pelo que se torna difícil compreender o argumento invocado, de neste Projecto, estarmos perante uma situação de "fraccionamento de despesas".

Relativamente aos valores respeitantes aos contratos celebrados com a Ferbritas, SA, importa relevar abrangerem a realização de diversos trabalhos, indispensáveis à execução de obras desta natureza, realizada em plena malha urbana. Julgo ainda dever sublinhar o atraso das obras da responsabilidade da REFER, que acabaram por penalizar a CP.

Face ao exposto, tendo actuado com a preocupação do cumprimento das normas em vigor e agido sempre na maior boa fé, entende o signatário não ter cometido qualquer acto susceptível de ser considerado como infracção financeira.

Lisboa 30 de Outubro de 2008.

Tomás Henrique Ferreira Leiria Pinto

A handwritten signature in black ink, written in a cursive style, that reads "Tomás Henrique Ferreira Leiria Pinto".



Conselho de Gerência

EXM^o SENHOR
DR. ANTÓNIO SOUSA MENEZES
AUDITOR-COORDENADOR DO TRIBUNAL DE CONTAS
AVENIDA BARBOSA BOCAGE, 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 30 de Outubro de 2008

Assunto: Auditoria a Projectos do PIDDAC da Caminhos de Ferro Portugueses, E.P., integrados na Medida 005 – Segurança, Qualidade e Eficiência do Sistema de Transportes do Programa Orçamental 024 – Transportes; Exercício do contraditório.

Proc. N.º 05/08 – Audit. DA III.1.

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO RELATOR

Reportamo-nos ao ofício n.º 16660, de 16 de Outubro, a coberto do qual nos foi remetido o Relato de Auditoria acima identificado, para exercício do direito de contraditório.

Desde o início das funções, como membro do Conselho de Gerência da CP, em 13 de Julho de 2006, como nos cargos públicos anteriormente desempenhados, sempre foi preocupação constante do signatário o estrito cumprimento de todas as obrigações legais, tenho actuado sempre na maior boa fé, e na plena convicção de cumprir escrupulosamente todas as normas em vigor e bem assim as regras que postulam uma adequada gestão da Empresa e dos dinheiros públicos.

De acordo com o procedimento adoptado pelo Conselho de Gerência da empresa todos os procedimentos de contratação relevantes foram realizados com a participação dos vários serviços técnicos da Empresa, de acordo com os seus pareceres, privilegiando sempre a concorrência de potenciais interessados no sentido de se obterem as melhores propostas, só recorrendo ao ajuste directo nos termos da lei e quando razões concretas o justificassem.

DCGC 31 10'08 21328

Calçada do Duque, 20 1249 - 109 Lisboa Tel +351 21 321 57 00 Fax +351 21 321 58 79 Internet <http://www.cp.pt>



Conselho de Gerência

No que respeita aos procedimentos em relação aos quais lhe é imputada a prática de infracção financeira, julga-se demonstrado na resposta da Caminhos de Ferro Portugueses, E.P., e nos documentos juntos com a mesma, que aqui se dão por reproduzidos, que os mesmos foram conformes à lei, pelas razões que aí são referidas, não havendo qualquer irregularidade.

De qualquer modo, e sem conceder, julga-se que se encontram demonstrados os requisitos previstos no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/98 (LOPTC) na redacção da Lei n.º 35/2007, que permite relevar qualquer eventual infracção financeira.

Com efeito, nunca o Tribunal de Contas ou qualquer outro órgão de controlo, desde que exerço o cargo de membro do Conselho de Gerência fez qualquer censura ou recomendação semelhante à CP ou aos seus órgãos.

Em conclusão, julga o signatário que não cometeu qualquer irregularidade susceptível de ser considerada infracção financeira.

Com os melhores cumprimentos, e elevada consideração.

Paulo José da Silva Magina
Vogal do Conselho de Gerência

AO TRIBUNAL DE CONTAS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO RELATOR

Lisboa, 30 de Outubro de 2008

Assunto: Auditoria a Projectos do PIDDAC dos Caminhos de Ferro Portugueses,
E.P. - Processo nº 05/08 – Audit. DA III.1.

Exercício do contraditório.

Exmo. Sr. Conselheiro Relator,

Durante o período em que exerci funções como Vogal do Conselho de Gerência da CP (Setembro de 2003 a Janeiro de 2008) todos os procedimentos de contratação relevantes foram realizados com a participação dos vários serviços técnicos da Empresa, de acordo como os seus pareceres, privilegiando-se sempre a concorrência de potenciais interessados no sentido de se obterem as melhores propostas, só se recorrendo ao ajuste directo nos termos da lei e quando razões concretas o justificassem.

No que respeita aos procedimentos em relação aos quais é imputada, pelo Tribunal de Contas, a prática de infracção financeira, julga-se demonstrado na resposta dos Caminhos de Ferro Portugueses, E.P., e nos documentos juntos com a mesma, que aqui se dão por reproduzidos, que os mesmos foram conformes à lei, pelas razões que aí são referidas, não havendo qualquer irregularidade.

De qualquer modo, e sem conceder, julga-se que se encontram demonstrados os requisitos previstos no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/98 (LOPTC) na

DGTC 31 10'08 21329

1/2
Ahs

redacção da Lei n.º 35/2007, que permite relevar qualquer eventual infracção financeira.

O signatário actuou sempre de boa fé, e na plena convicção de cumprir escrupulosamente todas as normas em vigor e bem assim as regras que postulam uma adequada gestão da Empresa e dos dinheiros públicos, estando plenamente convicto que não cometeu qualquer irregularidade susceptível de ser considerada infracção financeira.

Com os melhores cumprimentos.



Adriano Rafael de Sousa Moreira

2/2



Conselho de Gerência

EXMO. SENHOR
DR. ANTÓNIO SOUSA MENEZES
AUDITOR –COORDENADOR DO
TRIBUNAL DE CONTAS
AV. BARBOSA DU BOCAGE,61
1069-045 LISBOA

Lisboa 30 de Outubro de 2008

Assunto: Auditoria a Projectos do PIDDAC da Caminhos de Ferro Portugueses,
E.P., integrados na Medida 005 – Segurança, Qualidade e Eficiência do
Sistema de Transportes do Programa Orçamental 024 – Transportes;
Exercício do contraditório.

Proc. N.º 05/08 – Audit. DA III.1.

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
CONSELHEIRO RELATOR

Reportamo-nos ao ofício n.º 16659, de 16 de Outubro, a coberto do qual nos foi
remitido o Relato de Auditoria acima identificado, para exercício do direito de
contraditório.

Desde o início das funções, como Presidente do Conselho de Gerência da CP, em
17 de Julho de 2006, como nos cargos públicos anteriormente desempenhados,
sempre foi preocupação constante do signatário o estrito cumprimento de todas as
obrigações legais, tenho actuado sempre na maior boa fé, e na plena convicção de
cumprir escrupulosamente todas as normas em vigor e bem assim as regras que
postulam uma adequada gestão da Empresa e dos dinheiros públicos.

De acordo com o procedimento adoptado pelo Conselho de Gerência da empresa
todos os procedimentos de contratação relevantes foram realizados com a
participação dos vários serviços técnicos da Empresa, de acordo com os seus
pareceres, privilegiando sempre a concorrência de potenciais interessados no

DGTC 31 10*08 21330

sentido de se obterem as melhores propostas, só recorrendo ao ajuste directo nos termos da lei e quando razões concretas o justificassem.

No que respeita aos procedimentos em relação aos quais lhe é imputada a prática de infracção financeira, julga-se demonstrado na resposta da Caminhos de Ferro Portugueses, E.P., e nos documentos juntos com a mesma, que aqui se dão por reproduzidos, que os mesmos foram conformes à lei, pelas razões que aí são referidas, não havendo qualquer irregularidade.

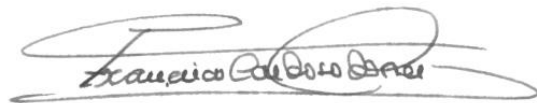
De qualquer modo, e sem conceder, julga-se que se encontram demonstrados os requisitos previstos no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/98 (LOPTC) na redacção da Lei n.º 35/2007, que permite relevar qualquer eventual infracção financeira.

Com efeito, nunca o Tribunal de Contas ou qualquer outro órgão de controlo, desde que exerço o cargo de Presidente do Conselho de Gerência fez qualquer censura ou recomendação semelhante à CP ou aos seus órgãos.

Em conclusão, julga o signatário que não cometeu qualquer irregularidade susceptível de ser considerada infracção financeira.

Com os melhores cumprimentos *de elevada consideração*

O Presidente do Conselho de Gerência



Francisco Cardoso dos Reis



Conselho de Gerência

Exmº Senhor

Dr. António Sousa Menezes

Auditor-Coordenador do Tribunal de Contas

Avª Barbosa do Bocage, 61

1069 - 045 LISBOA

Assunto: Auditoria a Projectos do PIDDAC da Caminhos de Ferro Portugueses, E.P., integrados na Medida 005 – Segurança, Qualidade e Eficiência do Sistema de Transportes do Programa Orçamental 024 – Transportes; Exercício do contraditório.

Proc. N.º 05/08 – Audit. DA III.1.

Excelentíssimo Senhor

Conselheiro Relator

Reportamo-nos ao ofício nº 16661, de 16 de Outubro, a coberto do qual nos foi remetido o Relato de Auditoria acima identificado, para exercício do direito de contraditório.

Desde o início das funções, como membro do Conselho de Gerência da CP, em 17 de Junho de 2005, como nos cargos públicos anteriormente desempenhados, sempre foi preocupação constante do signatário o estrito cumprimento de todas as obrigações legais, tenho actuado sempre na maior boa fé, e na plena convicção de cumprir escrupulosamente todas as normas em vigor e bem assim as regras que postulam uma adequada gestão da Empresa e dos dinheiros públicos.

De acordo com o procedimento adoptado pelo Conselho de Gerência da empresa todos os procedimentos de contratação relevantes foram realizados com a participação dos vários serviços técnicos da Empresa, de acordo como os seus pareceres, privilegiando sempre a concorrência de potenciais interessados no

DETC 31 10º08 21331

Calçada do Duque, 20 1249-109 Lisboa Tel +351 21 321 57 00 Fax +351 21 321 58 79 Internet <http://www.cp.pt>

sentido de se obterem as melhores propostas, só recorrendo ao ajuste directo nos termos da lei e quando razões concretas o justificassem.

No que respeita aos procedimentos em relação aos quais lhe é imputada a prática de infracção financeira, julga-se demonstrado na resposta da Caminhos de Ferro Portugueses, E.P., e nos documentos juntos com a mesma, que aqui se dão por reproduzidos, que os mesmos foram conformes à lei, pelas razões que aí são referidas, não havendo qualquer irregularidade.

De qualquer modo, e sem conceder, julga-se que se encontram demonstrados os requisitos previstos no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/98 (LOPTC) na redacção da Lei n.º 35/2007, que permite relevar qualquer eventual infracção financeira.

Com efeito, nunca o Tribunal de Contas ou qualquer outro órgão de controlo, desde que exerço o cargo de membro do Conselho de Gerência fez qualquer censura ou recomendação semelhante à CP ou aos seus órgãos.

Em conclusão, julga o signatário que não cometeu qualquer irregularidade susceptível de ser considerada infracção financeira.

Com os melhores cumprimentos.



Nuno Baltazar S Moreira

Vogal do Conselho de Gerência

EXMO. SENHOR
DR. ANTÓNIO SOUSA MENEZES
AUDITOR –COORDENADOR DO TRIBUNAL DE CONTAS
AV. BARBOSA DU BOCAGE,61
1069-045 LISBOA

0682-A

Assunto: Auditoria a Projectos do PIDDAC da Caminhos de Ferro Portugueses, E.P., integrados na Medida 005 – Segurança, Qualidade e Eficiência do Sistema de Transportes do Programa Orçamental 024 – Transportes; Exercício do contraditório.

Proc. N.º 05/08 – Audit. DA III.1. Ofício nº 16675- 17.10.08

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
CONSELHEIRO RELATOR

Caminhos de Ferro Portugueses, E.P., notificada nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 3 do artigo 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, cuja última alteração consta da Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, vem exercer o direito de contraditório, em especial no que concerne às conclusões e recomendações da Auditoria acima referida, nos termos seguintes:

1. É preocupação constante desta Empresa Pública o estrito cumprimento de todas as obrigações legais, nomeadamente no âmbito dos procedimentos de contratação pública, procurando, simultaneamente, obter as melhores condições de contratação para a Empresa.

2. Todos os procedimentos de contratação relevantes são realizados com a participação dos vários serviços técnicos da Empresa, privilegiando sempre a concorrência de potenciais interessados no sentido de se obterem as melhores

DCIC 31 10 08 21332



1



propostas, só recorrendo ao ajuste directo nos termos da lei e quando razões concretas e objectivas o justificam.

3. A admitir-se a existência de algumas eventuais irregularidades, em nenhum caso estará em causa a violação de princípios fundamentais da contratação e das práticas adoptadas nunca terão resultado quaisquer prejuízos para o interesse público e para a Empresa.

4. É o caso v. g. da falta de publicação do anúncio indicativo no início do ano e da comunicação à Comissão Europeia da celebração de determinados contratos, citados no Relato de Auditoria, a qual, como oportunamente informámos resulta do facto de haver por vezes indefinições sobre prazos, quantidades e características.

5. Vejamos, agora, cada um dos procedimentos em concreto.

6. Projecto de aquisição de 25 locomotivas eléctricas

6.1 Em relação a este projecto, e de acordo com o Relato de Auditoria, está em causa a contratação autónoma dos equipamentos Convel, Rádio solo-comboio e Train Office, sendo referido no Relato de Auditoria que não se encontra demonstrado que as locomotivas não pudessem ser equipadas com sistemas similares seleccionados através de procedimento adequado em função dos valores em causa, violando-se, assim, o disposto nos artigos 17.º e 19.º do Decreto-Lei n.º 223/2001.

6.2 Com o devido respeito, julgamos que não houve qualquer violação do regime legal, como se vai procurar demonstrar.

6.3 Com efeito, tratam-se de 3 (três) sistemas que se encontram descritos no documento "Memorando sobre os sistemas de telecomunicações e de controlo e protecção de comboios – Caso das LE 4700", em Anexo, pelo que nos escusamos aqui de o repetir, e que há vários anos vêm sendo instalados em toda a frota de material circulante da CP bem como na infra-estrutura ferroviária hoje a cargo da Rede Ferroviária Nacional - REFER, E.P., no que respeita aos sistemas Convel e Rádio Solo-comboio.

6.4 Os sistemas Rádio Solo-comboio e Train Office foram desenvolvidos especificamente para a CP, e o Sistema Convel foi adaptado da versão desenvolvida para os países escandinavos, antes ainda da criação da REFER, E.P., e em termos de direitos de propriedade industrial são pertença das empresas que os projectaram e desenvolveram, ou seja a NEC Portugal – Telecomunicações e Sistemas, S.A., em relação ao Rádio solo-comboio, a Bombardier em relação ao Convel e a Efacec, S.A., em relação ao Train Office.

6.5 Assim, estas empresas são as únicas fornecedoras possíveis destes sistemas, quer à CP quer à Rede Ferroviária Nacional-REFER, E.P., para as componentes não embarcadas dos Sistemas Rádio Solo-comboio e Convel.

6.6 Foi para romper com esta situação de fornecedor único que a CP colocou no Caderno de Encargos das Locomotivas Eléctricas para comboios de mercadorias a hipótese de contratar o fornecimento dos sistemas do ERTMS (European Rail Traffic Management System), ou seja, o ETCS (European Train Control System) com STM (Specific Transmission Module) para o Ebicab 700, e do GSM-R (Global System for Mobile Communications – Railway) em alternativa, respectivamente, aos Sistemas Convel e Rádio solo-comboio. Esta hipótese só seria tecnicamente viável e, como tal incluída no contrato de aquisição das locomotivas, caso o modo de comunicação CPN do rádio solo-comboio, específico do actual sistema de comunicações rádio analógico, deixasse de ser necessário e se o módulo STM para o Convel estivesse desenvolvido a tempo.

6.7 Estes novos sistemas encontravam-se em desenvolvimento aquando da elaboração do caderno de encargos, estando prevista a sua instalação na rede ferroviária nacional, tendo inclusivamente o Instituto Nacional do Transporte Ferroviário aprovado em Março de 2004 um documento da REFER no qual se previa que em relação à via férrea tradicional se começaria a instalar em 2004 – cf. Doc. anexo – “ERTMS Implementation strategy in Portugal” de 24 de Março de 2004, que constitui o anexo 1 do “Memorando sobre os sistemas de telecomunicações e de controlo e protecção de comboios – Caso das LE 4700”.



6.8 Como se referiu, tratam-se de sistemas que têm uma parte instalada a bordo dos comboios e outra na via férrea, sendo esta da responsabilidade do gestor da infra-estrutura (REFER), pelo que a sua utilização não depende apenas da CP.

6.9 Verificou-se, porém, que a empresa que se encontrava a desenvolver desde 2003 o módulo STM para o Ebicab 700 escandinavo, a italiana Ansaldo, atrasou todo o processo, que deveria ter sido concluído em 2006, estando presentemente o desenvolvimento deste módulo a ser realizado pela Bombardier. Assim, o módulo STM necessário para substituir o equipamento embarcado do Convel não estava disponível à data do concurso, nem, posteriormente, na altura de instalação nas locomotivas, — cf. Doc junto - “Conteúdo das páginas de Internet http://www.ertms.com/nordic_stm.html e <http://www.ertms.com/project.html> (ERTMS vehicles)” do site ERTMS, pertencente à UNIFE, associação dos construtores ferroviários europeus, que constitui o anexo 2 do “Memorando sobre os sistemas de telecomunicações e de controlo e protecção de comboios – Caso das LE 4700”.

6.10 Aliás, ainda hoje o desenvolvimento do módulo STM do Ebicab 700 para o Sistema ETCS não se encontra concluído e homologado, pois segundo informação da Empresa Bombardier ainda está a decorrer a validação e ensaio do STM para o Sistema Ebicab finlandês, e o desenvolvimento do STM para a versão sueca do sistema Ebicab 700 só deverá estar concluído em 2009. Quanto ao STM para a versão portuguesa do Ebicab 700, a desenvolver-se, nunca poderá ter lugar antes de Março de 2009 e demorará cerca de dois anos a realizar, pelo que este STM nunca poderá ficar disponível antes de Março de 2011 — cf. Doc. n.º Fax Bombardier refª SIG/08.033 de 28-10-2008.

6.11 Por outro lado, a própria REFER, através da sua participada REFER Telecom, que tinha previsto iniciar a instalação do Sistema GSM-R em 2006, só em 6 de Agosto de 2008 obteve licença da Anacom para operar este sistema.

6.12 Embora se pensasse, no momento da elaboração do Caderno de Encargos, relativo ao concurso das Locomotivas que o Módulo STM para o Ebicab 700 português (Convel) poderia estar disponível a tempo de ser incluído no fabrico das locomotivas, tal não se veio a verificar.



6.13 Assim, não restava à CP outra solução que comprar os Sistemas — Convel e Rádio solo-comboio —, imprescindíveis à utilização das locomotivas na rede ferroviária nacional, aos seus únicos fornecedores e proprietários.

6.14 Em relação ao sistema Train Office, a situação é diferente, pois não estava prevista no Caderno de Encargos a sua substituição por qualquer outro sistema, pelo que o mesmo seria sempre adquirido pela CP à EFACEC, única proprietária deste sistema.

6.15 Sem os Sistemas Convel e Rádio Solo-comboio instalados as locomotivas não poderiam ser homologadas e nem circular na rede ferroviária nacional como a REFER, E.P.E., e o Instituto da Mobilidade do Transporte Terrestres, I.P., poderão confirmar.

6.16 Sendo aqueles sistemas os únicos existentes no mercado e as referidas empresas as suas titulares e únicas fornecedoras, utilizaram-se como ponto de partida de negociação os contratos existentes para não permitir que as empresas viessem pedir preços totalmente desfasados dos anteriormente cobrados, beneficiando de posição única no mercado, ou se recusassem a fornecê-los.

6.17 Julga-se, assim, ficar demonstrada a inexistência de qualquer irregularidade na contratação por ajuste directo destes sistemas, encontrando-se o procedimento adoptado abrangido pelo regime da alínea c) do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 223/2001.

7. Projecto da bilhética sem contacto e controlo de acessos

7.1 Em relação a este Projecto é referido:

"As alterações introduzidas e reflectidas nos preços originaram a modificação do objecto dos concursos e das soluções técnicas constantes dos cadernos de encargos a que a CP se tinha auto-vinculado, pois o objecto dos três concursos era a aquisição autónoma de subsistemas, interligados com recurso a interfaces, e não o sistema integrado que veio a ser adoptado, o qual não foi submetido à concorrência.



Ao adjudicar um sistema integrado, diferente do que foi posto a concurso, a CP violou os princípios da legalidade, da transparência, da publicidade, da igualdade, da concorrência, da imparcialidade e da estabilidade, consagrados nos artigos 7.º a 11.º e 14.º do Decreto-Lei n.º 197/99.” – cf. pág. 39.

7.2 Esta é uma interpretação algo restritiva dos factos, com a qual se está em desacordo.

7.3 Na verdade, a CP, em relação ao Projecto da Bilhética sem Contacto, em termos de gestão, designadamente por redução de riscos, optou por lançar vários concursos entre os quais os 3 (três) seguintes:

- (i) — Um relativo ao fornecimento e instalação de um Sistema de Gestão Central do Sistema de Bilhética Sem Contacto;
- (ii) — Outro relativo ao fornecimento e instalação de um Sistema de Gestão da Venda Assistida da Bilhética Sem Contacto;
- (iii) — Um terceiro relativo ao fornecimento e instalação de um Sistema de Gestão de Equipamentos Portáteis de Venda e Controlo da Bilhética Sem Contacto.

7.4 Todos estes concursos, de acordo com o regime legal, foram públicos, com publicações internacionais e com documentos concursais próprios, embora semelhantes, a que se apresentaram várias empresas, entre as quais a Fujitsu (nacional).

7.5 Estes concursos seguiram, autonomamente, os seus normais termos até à adjudicação das respectivas propostas, como terá sido constatado pelos autores do Relato, tendo sido celebrados três contratos.

7.6 Posteriormente à adjudicação e face ao facto de a concorrente Fujitsu ter apresentado a melhor proposta em relação a todos os referidos três concursos verificou-se, como a própria concorrente reconhecia, que alguns equipamentos, especialmente hardware, eram dispensáveis dado que haveria uma sobreposição das equipas técnicas que desenvolveriam os três sistemas.

7.7 Com a dispensa de alguns dos equipamentos, os valores dos contratos foram reduzidos, de acordo com os preços unitários constantes das propostas.



7.8 Admite-se que o documento junto pela Fujitsu em anexo aos contratos possa não ser, do ponto de vista formal, o mais adequado, mas o mesmo apenas pretende traduzir o acima expresso, e não qualquer outra alteração, como a perda de autonomia dos concursos.

7.9 Se o concorrente Fujitsu dizia na sua proposta que se ganhasse os três concursos — declaração que não teve qualquer influência na avaliação das propostas, sublinha-se — havia equipamentos que eram dispensáveis, por desnecessários, seria má gestão e procedimento contrário ao interesse público não aceitar a sua retirada.

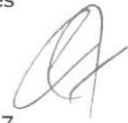
7.10 Não houve da parte da CP qualquer intenção de alteração das regras dos concursos ou dos regimes de fornecimento e instalação dos sistemas mas tão só de aproveitar a disponibilidade do adjudicatário para retirar equipamentos que o mesmo considerava dispensáveis, e com isso obter uma redução de custos.

7.11 A decisão tomada pela Tutela sectorial, já após o lançamento dos concursos, de pretender uma “solução de bilhética integrada”, conduziu a que a CP se visse forçada a celebrar um outro contrato com a Fujitsu pelo valor de €97.930 (noventa e sete mil novecentos e trinta euros), relativo à prestação de serviços de integração das funcionalidades suportadas pela aplicação MBilhete, em produção na CP à data de implementação dos sistemas, e de adaptação das aplicações para o tratamento das diferentes unidades de negócio a suportar, nos sistemas de Gestão de Venda Assistida, de Gestão Central e de Gestão de Equipamentos Portáteis de Venda e Controlo, a fornecer ao abrigo dos contratos n.ºs 5500002536, 5500002537 e 5500002538.

7.12 Só assim seria possível aproveitar o trabalho realizado nos contratos já adjudicados à Fujitsu e cumprir de modo mais económico, eficiente e fiável aquela orientação tutelar.

8. Projecto de modernização de interfaces do Ramal da Lousã

8.1 Em relação a este Projecto estão em causa a elaboração dos seguintes projectos (incluindo programa base, projecto de execução e assistência técnica):



- (i) Projecto da Interface da Lousã, no valor inicial de €134.028,00;
- (ii) Projecto da Interface de Mirando do Corvo, no valor inicial de €195.589,00;
- (iii) Projecto da interface de Ceira, no valor inicial de €133.254,00.

8.2 No entender dos autores do Relato não só se trata de um fraccionamento de despesa, devendo, por isso, ser considerado para efeitos de valor contratual a soma dos honorários dos três projectos, ou seja €462.871,00, como ainda os contratos não estão sujeitos ao regime do Decreto-Lei n.º 223/2001, mas antes ao regime do Decreto-lei n.º 197/99, para além de considerarem o valor dos honorários "anormalmente elevado".

8.3 Com devido respeito, não terão razão os autores do Relato nas afirmações por si produzidas.

8.4 Em primeiro lugar, tratam-se de 3 empreendimentos diferentes, totalmente independentes entre si, embora semelhantes no seu objecto, a realizar em cidades distintas, logo com projectos distintos, e com interlocutores locais diferentes, pelo que não se vê fundamento razoável para se dizer que se trata de fraccionamento de despesas.

8.5 O facto de os contratos serem assinados todos no mesmo dia indicia fraccionamento? E os contratos para elaboração de projectos não podem ter regime jurídico semelhante?

8.6 Há que ter em conta o essencial e não o acessório, pelo que o relevante será o facto de se tratar de obras diferentes, autónomas entre si e a realizar em locais diferentes.

8.7 Igualmente não lhes assiste razão quando afirmam que a estes procedimentos de contratação se aplica o regime do Decreto-Lei n.º 197/99.

8.8 Com efeito, a Caminhos de Ferro Portugueses, E.P., foi parte em vários processos judiciais, e em todos eles os tribunais — quer de 1.ª instância quer superiores — consideraram que a mesma não estava sujeita ao regime do Decreto-lei n.º 197/99.



8.9 A título de exemplo transcreve-se parte do Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 20 de Junho de 2001, Proc. 47.674, referente a um concurso de material circulante, onde se refere:

"Sustentam as recorrentes que o concurso público em causa se rege pelas normas de direito administrativo, uma vez que o contrato a celebrar pelo candidato vencedor daquele concurso com a CP, assume a natureza de um contrato administrativo.

Mas não lhe assiste razão.

Nenhuma norma, tanto do regime jurídico geral das empresas públicas [...] como do estatuto da CP, prevê para o dito concurso um regime de direito administrativo.

Por outro lado, a disciplina jurídica de realização de despesas públicas e de contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e de serviços por parte do Estado e outros entes públicos não é aplicável às empresas públicas (cfr. DLs n.ºs 55/95, de 29/3, e 197/99, de 8/6 — artigos 2.º alínea b)).

A conclusão a extrair de tais pressupostos é que estamos perante um concurso regido por normas de direito privado, sendo também regido por normas desta natureza o contrato a celebrar com o candidato vencedor do mesmo concurso."

8.10 Na verdade, o artigo 2.º sobre o âmbito de aplicação diz o seguinte:

"o presente diploma aplica-se às seguintes entidades:

a) Estado;

b) Organismos públicos dotados de personalidade jurídica, com ou sem autonomia financeira, que não revistam natureza, forma e designação de empresa pública;"

8.11 Pode admitir-se a discussão sobre se houve uma correcta transposição das directivas comunitárias, mas não pode utilizar-se tal omissão para, em sede de direito sancionatório, onde a culpa é um elemento essencial, punir eventuais responsáveis.



8.12 Não será conforme ao estado de direito democrático, violando, designadamente, os princípios da legalidade e da justiça, admitir-se que a CP ou os seus agentes deveriam ser punidos quando o próprio Supremo Tribunal Administrativo entende que a CP não está sujeita ao regime do Decreto-Lei n.º 197/99.

8.13 Finalmente, padece de erro a afirmação constante do Relato de Auditoria de que os valores dos projectos são anormalmente elevados, representando 25,8% ou 30,9% do valor das empreitadas.

8.14 Por um lado, os contratos celebrados com a Ferbritas, S.A., abrangem, além do projecto, a prestação de serviços de várias assessorias, nomeadamente levantamento topográfico e estudos geotécnicos sendo o preço pago pela CP pela realização dos projectos de:

- (i) Projecto da Interface da Lousã, no valor de €54.035,00;
- (ii) Projecto da Interface de Mirando do Corvo, no valor de €96.599,00;
- (iii) Projecto da interface de Ceira, no valor de €65.422,00.

8.15 Por outro lado, pelas razões que constam da informação do Director de Projectos e Património, em anexo, e que designadamente tiveram a ver com o atraso da Rede Ferroviária Nacional-REFER, E.P., na realização das obras de sua responsabilidade, as empreitadas lançadas pela CP não incluem todos os trabalhos objecto de projecto — cf. Doc junto.

8.16 Assim, considerando os honorários dos projectos e o valor estimado dos trabalhos a que os mesmos dizem respeito, as percentagens da relação entre honorários relativos aos projectos e o valor dos trabalhos são as seguintes:

- (i) Projecto da Interface da Lousã — 6,149%;
- (ii) Projecto da Interface de Mirando do Corvo — 4,878%;
- (iii) Projecto da interface de Ceira — 5,247%,

sendo a percentagem em relação ao global dos projectos de 5,262%.



8.17 E mesmo que se considerem apenas os trabalhos (obras) objecto de adjudicação, as percentagens da relação entre honorários relativos aos projectos e preços das empreitadas são as seguintes:

- (i) Projecto da Interface da Lousã, 16,428 %;
- (ii) Projecto da Interface de Mirando do Corvo, 11,835 %;
- (iii) Projecto da interface de Ceira, 10,088 %,

sendo mesmo neste caso, a percentagem em relação ao global dos projectos de 12,046 %, pelo que não é correcto o afirmado no 3.6 do Relato de Auditoria, quando se menciona a percentagem de 30,6%.

8.18 A CP toma boa nota da recomendação do Tribunal de Contas relativamente à inclusão no PIDDAC de todas as obras que concorrem para a finalidade do mesmo.

No que respeita ao projecto Ramal da Lousã em apreço os pagamentos à Ferbritas e à Grafermonte foram contabilizados neste, aliás como habitualmente são contabilizadas todas as despesas respeitantes a cada projecto. Estes pagamentos não foram candidatados a financiamento do PIDDAC por a prioridade habitualmente definida ser dada a projectos co-financiados pelo FEDER e o QCA III não ter co-financiado estes estudos.

9. Face ao acima exposto considera a CP que nos procedimentos de contratação em causa, não se verificaram quaisquer irregularidades que possam constituir infracção financeira, quer por ter sido cumprido o regime legal, quer por total ausência de culpa.

10. Por outro lado, e sem conceder, julga esta Empresa que se encontram demonstrados os requisitos previstos no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/98 (LOPTC) na redacção da Lei n.º 35/2007, que permite relevar qualquer eventual infracção financeira.

11. Com efeito, nunca o Tribunal de Contas ou qualquer outro órgão de controlo, fez qualquer censura ou recomendação semelhante à CP, sendo que qualquer eventual falta só lhe poderá ser imputada a título de negligência.



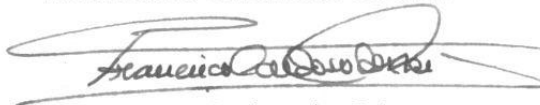
12. No que respeita às recomendações dirigidas à Empresa, sem prejuízo do que acima se deixou expresso, este Conselho de Gerência tomará as medidas necessárias tendo em vista assegurar o cumprimento do regime legal, actualmente constante do CCP.

Junta-se:

- I — Memorando sobre os sistemas de telecomunicações e de controlo e protecção de comboios (Convel e Rádio solo-comboios) – Caso LE 4700, da Director de Engenharia — e respectivo anexo — “ERTMS Implementation strategy in Portugal” de 24 de Março de 2004;
- II — Fax da Bombardier de 28 de Outubro de 2008;
- III — Informação – Contraditório sobre o Proj. Mod. Ramal da Lousã, da Director de Projectos e Património.

Lisboa 30 de Outubro de 2008.

Presidente do Conselho de Gerência



Francisco Cardoso dos Reis



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

31.OCT.2008 - 007293

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

C/ CONHECIMENTO

Exma. Senhora
Chefe do Gabinete da
Secretária de Estado dos Transportes

Procº 05/08-Audit - DA III.1

ASSUNTO: Auditoria a Projectos do PIDDAC da CP – Caminhos de Ferro Portugueses, integrado na “Medida 005 – Segurança, Qualidade e Eficiência do Sistema de Transportes do Programa Orçamental 024 – Transportes”

Na sequência do ofício de V. Exa. n.º 16676, de 17 de Outubro e para os efeitos do disposto nos artigos 13º e 87º, n.º.3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, junto envio as alegações referentes à Auditoria mencionada em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos

O CHEFE DO GABINETE

Guilherme Dray

DGTC 31 10º08 21406



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Relato de Auditoria do Tribunal de Contas

relativo à

Auditoria a Projectos do PIDDAC da CP – Caminhos de Ferro Portugueses, integrado na “Medida 005 – Segurança, Qualidade e Eficiência do Sistema de Transportes do Programa Orçamental 024 – Transportes”

OBSERVAÇÕES

No seguimento do ofício n.º 16676 de 17 de Outubro de 2008, com a referência Proc. N.º 05/08 – Audit DA III.1 do Gabinete do Senhor Director-Geral do Tribunal de Contas, dirigido ao Senhor Chefe de Gabinete de Sua Excelência o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, em cumprimento do despacho do Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro daquele Tribunal, para os efeitos considerados relevantes e na satisfação do ali solicitado, cumpre dizer o seguinte:

No contexto da matéria exposta no Relato de auditoria identificado, é recomendado ao Senhor Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (Recomendação n.º 1) que se providencie no sentido de adaptar os estatutos da CP ao regime jurídico do sector empresarial do Estado e das empresas públicas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto.

Quanto a esta recomendação, cumpre informar que esse processo de adaptação legislativa se encontra em curso.

Aliás, as orientações estratégicas para o sector ferroviário apresentadas pelo Governo, em Outubro de 2006, já estabelecem a necessidade de se preparar a empresa para os desafios impostos pela liberalização prevista para o sector ferroviário, no âmbito da União Europeia.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

Neste contexto, há que conjugar e implementar, conjuntamente, as imposições do direito comunitário, bem como do direito interno, consubstanciadas no Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto, que alterou o Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro. Mas não só.

Os estatutos da CP – Caminhos de Ferro Portugueses, E.P. (CP) encontram-se abrangidos por um quadro normativo mais vasto, a saber, designadamente:

- Decreto-Lei n.º 270/2003, de 28 de Outubro que procedeu à transposição das Directivas n.º 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE, todas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Fevereiro, que alteravam a Directiva 91/440/CE, do Conselho, de 29 de Julho, conjunto a que é comum atribuir a designação «Pacote Ferroviário I»;
- Decreto-Lei n.º 231/2007 de 14 de Junho que procedeu à transposição para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2004/51/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril, que altera a Directiva n.º 91/440/CEE, do Conselho, de 29 de Julho, relativa ao desenvolvimento dos caminhos-de-ferro comunitários, e, parcialmente, a Directiva n.º 2004/49/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril, relativa à segurança dos caminhos-de-ferro da Comunidade, alterando o Decreto-Lei n.º 270/2003, de 28 de Outubro, que no seu conjunto formam o denominado «Pacote Ferroviário II».

Por outro lado, as Directivas n.ºs 2007/59/CE, n.º 2007/58/CE e o Regulamento (CE) n.º 1371/2007, todos do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2007, relativas ao «Pacote Ferroviário III», que ainda não se encontram transpostas mas que já deverão ser tidas em conta, nomeadamente na eventual inserção de disposições nos novos estatutos, e as inúmeras questões de âmbito jurídico e operacional que se suscitam, no âmbito da actividade da CP e no seu relacionamento com outras entidades, designadamente a REFER, levaram a que o processo se tornasse mais moroso e abrangente do que inicialmente se previa.

Aliás, o Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações encontra-se, conjuntamente com o organismo regulador do sector ferroviário – Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, IP – a considerar todas as opções possíveis, neste contexto, sendo convicção profunda de todos os envolvidos que se obterão importantes benefícios para o interesse público e



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

para a empresa com este processo mais ponderado, prevendo-se que esteja concluído até ao final do ano de 2008.

Por outro lado, relativamente à Recomendação n.º 2, igualmente dirigida ao Senhor Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, importa assinalar que neste como em todos os casos relativos a entidades tuteladas as orientações do Senhor Ministro são sempre no sentido de os projectos do PIDDAC contemplarem todas as despesas de investimento que concorrem para a respectiva finalidade, orientação esta que, naturalmente, também abrange a CP.

Quanto às restantes recomendações e conclusões do relato, especificamente dirigidas à CP, afigura-se que esta, na qualidade de entidade dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial e responsável pela exploração do transporte ferroviário na rede ferroviária nacional, cujo conselho de gerência exerce todos os poderes necessários para assegurar a gestão e o desenvolvimento da empresa e a sua administração, nos termos dos seus actuais estatutos, esclarecerá, com toda a certeza, com autoridade e de uma forma mais cabal e minuciosa, todas as questões suscitadas no relato mencionado.

De qualquer forma, sempre se dirá que é preocupação constante do Senhor Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações que todos os gestores públicos das empresas tuteladas observem as boas práticas de gestão consagradas, designadamente no Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de Março, assegurando a contenção da despesa pública e o rigor na gestão dos recursos públicos disponíveis, cumprindo os mecanismos de controlo financeiro e os deveres especiais de informação a que as empresas públicas e do sector empresarial do Estado estão legalmente obrigadas.

E, naturalmente, as boas práticas de gestão passam pelo respeito de princípios de legalidade e imparcialidade e pelo cumprimento de um rigoroso código de ética e de prossecução do interesse público, bem como, necessariamente, pelo escrupuloso cumprimento da legislação relativa à contratação pública, nomeadamente do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho e, desde a sua entrada em vigor, do Código dos Contratos Públicos, recentemente aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

A CP e o seu Conselho de Gerência não fogem à regra, pelo que a sua actuação deve também pautar-se pela observância de boas práticas de gestão e pelo cumprimento da lei, regendo-se por princípios de bom senso, na defesa da causa pública.

Cumpre assinalar, por fim, que a resposta às recomendação especificamente dirigidas à CP, nomeadamente as que se relacionam com os projectos de aquisição de locomotivas para o transporte de mercadorias na rede ferroviária electrificada, de implementação da bilhética sem contacto e acesso controlado a estações nos comboios suburbanos de Lisboa e de modernização de interfaces no Ramal da Lousã, serão directamente respondidas por esta empresa, nas alegações que a mesma vai apresentar ao presente Relato de Auditoria.

Lisboa, 31 de Outubro de 2008



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

31. OUT 08 02913

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José F. Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

- Da entrada.

- Ao D.º III

2008-11-23

Sua referência
Of. 16677

Sua Comunicação
17-10-2008

Nossa referência
Ent. 8709/08 Proc. 02.01

Assunto: Auditoria a Projectos do PIDDAC da CP-Caminhos de Ferro Portugueses, integrados na "Medida 005 – Segurança, Qualidade e Eficiência do Sistema de Transportes do Programa Orçamental 024 – Transportes"

Exmº Senhor,

Em referência ao Vosso ofício n.º 16677, de 17 de Outubro de 2008, encarrega-me S. E. o Ministro de Estado e das Finanças de informar V. Exª que após apreciação do Relato de Auditoria, sobre o assunto em epígrafe, não há comentários a tecer por parte deste Ministério.

Com os melhores cumprimentos.

Relº O Chefe do Gabinete,

(Álvaro Aguiar)

Filipa Bandeira de Melo
Chefe do Gabinete
em Substituição

C/c: Gab. SEAO
Gab. SETF

/DC

DGTC 03 11'08 21534